

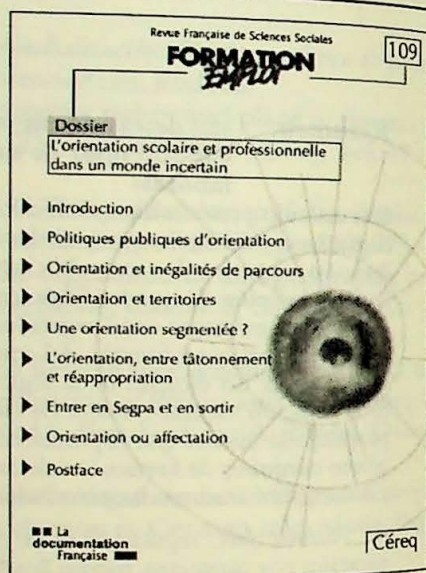
FORMATION EMPLOI

Janvier - Mars 2010 — N° 109

DOSSIER

- **INTRODUCTION**
Thierry Berthet et Bénédicte Gendron
- **ORIENTATION ET POLITIQUES PUBLIQUES ÉVOLUTIONS NATIONALES, ENJEUX INTERNATIONAUX**
Les évolutions institutionnelles des services d'orientation au prisme des stratégies européennes. Isabelle Borras et Claudine Romani
- **COMMENT L'ORIENTATION CONTRIBUE AUX INÉGALITÉS DE PARCOURS SCOLAIRES EN FRANCE**
À chaque palier d'orientation, les inégalités d'orientation se cumulent pour contribuer à former des inégalités de parcours. Nadia Nakhili et Séverine Landrier
- **LA PLACE DES DYNAMIQUES TERRITORIALES DANS LA RÉGULATION DE L'ORIENTATION SCOLAIRE**
L'orientation scolaire dépend largement de son ancrage territorial. Thierry Berthet, Stéphanie Dechezelles, Rodolphe Goin, Véronique Simon
- **LA SEGMENTATION PAR L'ORIENTATION ? COMMENT L'ORIENTATION PRÉFIGURE LES INÉGALITÉS D'EMPLOI**
Aux segmentations sur le marché de l'emploi correspondraient des segmentations dès la formation. Gérard Boudesseul
- **LES ORIENTATIONS SCOLAIRES, ENTRE TÂTONNEMENT ET RÉAPPROPRIATION**
Les bifurcations ne sont pas nécessairement du temps perdu, elles peuvent permettre la maturation de certains projets. Cyril Coinaud et Céline Vivent
- **ENTRER EN SEGPA ET EN SORTIR OU LA QUESTION DES INÉGALITÉS TRANSPOSÉES**
L'orientation en Section d'enseignement général et professionnel adapté (Segpa)

Le numéro : 19,30 € • Le numéro spécial : 23 € • L'abonnement un an (4 numéros) : France 58 € (TTC) • Europe 61,56 € (TTC) • Dom/Tom 63 € (HT) • Autres pays 66,80 € (HT) • Supplément avion : 9,55 € • Commande adressée à : La Documentation française 124, rue Henri Barbusse 93308 Aubervilliers Cedex Tél. 01 40 15 70 00 - Fax. 01 40 15 68 00



est due aux difficultés scolaires objectives, mais aussi aux caractéristiques sociales. Joël Zaffran

- **ORIENTATION ET AFFECTATION : LA SÉLECTION DANS L'ENSEIGNEMENT PROFESSIONNEL DU SECOND DEGRÉ**
Le dispositif d'orientation scolaire ne peut faire abstraction de sa fonction première, affecter les élèves et optimiser l'occupation des structures pédagogiques. Jean-Jacques Arrighi et Céline Gasquet
- **POSTFACE : L'ORIENTATION SCOLAIRE ET PROFESSIONNELLE : ENTRE ASSIGNATION ET IDÉES FLOUES, L'ANARCHIE ORGANISÉE**
Éric Verdier
- **NOTE DE LECTURE**
Présentation de l'ouvrage *S'orienter dans la vie : une valeur suprême ? Dictionnaire de sciences humaines*
Par Robert Pierron

El actor social en las políticas de desarrollo local y de innovación tecnológica

Antonio Martín Artiles, Óscar Molina,
Pilar Carrasquer y Juan Rodríguez

Recibido: 3-VII-2009

Versión final aceptada: 17-XII-2009

Introducción

El objetivo de este artículo es estudiar la gobernanza y los modos de organización de la participación en las políticas de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) en el ámbito local¹. La tesis central de este artículo es que los procesos de participación local en la política de innovación se desarrollan e implementan bajo dos formas: a) una forma de *participación vertical*, que denominamos también como *efecto inducido* (Scharpf, 2000) por ser ésta una derivación de la política de

¹ Departamento de Sociología de la UAB-Centro Estudios QUIT. Campus UAB-Edifici B, 08193 Cerdanyola del Vallès (Barcelona). Correo electrónico: antonio.martin@uab.es. El artículo es fruto de una investigación sobre desarrollo local, sostenibilidad y bienestar, a través de tres estudios de casos en la provincia de Barcelona (Manresa, Sant Feliu y Molins de Rei) y financiada por la DGICYT (Ref. SEJ2005-040078). Aquí se aborda sólo un aspecto parcial de la misma, centrado en dos de los casos estudiados porque responden a diferentes modelos de desarrollo, uno endógeno (Manresa) y otro exógeno (Sant Feliu) y a dos modos de participación distintos en el marco de la gobernanza.

la Unión Europea y cuyo resultado es un proceso de innovación basado en recursos exógenos al territorio y b) otra forma de *participación horizontal* resultante de la imbricación y alianza de los actores sociales públicos y privados en el ámbito local, lo que da lugar a un proceso de innovación endógeno. Una u otra forma de innovación depende de la presencia o ausencia de actores y redes sociales dinámicas en el territorio.

Dos preguntas han guiado la argumentación de la tesis que sostenemos: 1ª) *¿Está cambiando el modo de participación de las instituciones y agentes sociales para impulsar las políticas de desarrollo local?*, 2ª) *¿Está cambiando el contenido de las políticas de desarrollo local?* En primer lugar, y en consonancia con la argumentación esgrimida, podemos responder que efectivamente está cambiando el modo de participación de las instituciones y de los actores sociales en las políticas de desarrollo, de modo que cada vez más el *actor público o privado adquiere un papel central como líder del proceso de innovación*. En la última década la participación ha interesado tanto al mundo académico como al de la política. De hecho, el *discurso de la colaboración participativa* para promover el desarrollo ha venido supliendo a las antiguas políticas de desarrollo local (Graziano y otros, 2007). En pocas palabras, el cambio ha consistido en pasar desde una política inspirada en una mirada estructural sobre el territorio, promovida jerárquicamente por las autoridades públicas en los años ochenta y noventa, a una nueva perspectiva política centrada en la capacidad estratégica y liderazgo del actor en la primera década del siglo XXI (Long, 2007). La atención sobre el actor como líder en el proceso de innovación de las políticas de desarrollo local está asociado a un nuevo concepto político emergente: la gobernanza.

En relación a la segunda pregunta hemos encontrado también indicios de cambio. Por un lado, en los años ochenta la prioridad de las políticas vinculadas a las Iniciativas Locales de Empleo (ILO) era precisamente el empleo; después, en la década de los noventa todavía el empleo constituía una prioridad, especialmente la transformación del empleo temporal en estable (Lope y otros, 2002)². Por otro lado, las

² Andreu Lope y otros (2002, pp. 127-137) dan cuenta de los numerosos pactos territoriales suscritos en torno a la AIEE (*Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad del Empleo*, 1997), como el Pacto por el Empleo de Cataluña (1997-2000). En Manresa el *Pacto Local por el Empleo y la Cohesión Social*, 1998-2001 y el del *Baix Llobregat Pacto por el Empleo, la Actividad y la Mejora de la Calidad de Vida*, 1998-2003, cuyos principales objetivos son la transformación de empleo temporal en empleo estable, así como la búsqueda de nuevos yacimientos de empleo.

políticas de desarrollo local han tenido durante el periodo 1994-2007 otra prioridad distinta: la innovación tecnológica.

¿Por qué se han producido estos dos cambios en las políticas de desarrollo local? Las razones de los cambios son contextuales. Por un lado, el desempleo ha dejado de ser una prioridad acuciante en el contexto de la expansión y creación de empleo en la economía española durante el ciclo 1995-2007. Y, por otro lado, la exigencia de una nueva estrategia de competencia basada en I+D+i ha constituido un desafío para España y para los países miembros de la Unión Europea. En este sentido, han jugado un papel importante los recursos que las autoridades públicas de la Unión Europea, el Ministerio de Industria y la Generalitat de Cataluña vienen destinando a los programas de innovación de acuerdo con los objetivos de la *Sociedad del Conocimiento* alcanzados en la Cumbre de Lisboa (2000). En particular la UE impulsa un vasto programa de I+D+i basado en la idea de que los incentivos ayudan a fomentar la actividad de innovación y desarrollo porque el mercado por sí sólo no lo hace, ya que la inversión en innovación tiene costes y comporta incertidumbre especialmente para las pequeñas empresas. Por consiguiente, la Administración Pública interviene promoviendo la innovación tecnológica para *corregir los fallos del mercado* (Nicolini y Artige, 2008: 77-80; Herrera, 2008: 20).

Así pues, la siguiente sección recoge, en primer lugar, un análisis detallado de los conceptos básicos y las teorías más relevantes en el contexto de este trabajo, y en segundo lugar, la metodología de estudio. La sección tres aborda el análisis de las iniciativas en los dos casos estudiados. La última sección contiene las conclusiones del estudio.

Gobernanza y desarrollo local

El concepto de gobernanza (*governance*) se define, en primer lugar, como un proceso de "coordinación no jerarquizada entre los actores públicos y privados". Y, en segundo lugar, "como la creación e implementación de las normas y reglas para la provisión de servicios y bienes públicos" (Börzel et al., 2005). Asimismo, nos parece útil la definición de gobernanza para el ámbito local que nos ofrece las Naciones Unidas: "comprende el juego de instituciones, mecanismos y procesos a través de los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses y necesidades, median para resolver sus diferencias y ejercen sus derechos y obligaciones en el nivel local. Los elementos de la gobernanza son muchos: la partici-

pación ciudadana, el paternariado entre los actores sociales, la capacidad de influir de los actores locales en diversos sectores, los múltiples flujos de información, la responsabilidad institucional, entre otros" (UNDP, 2004: 1).

Los nuevos mecanismos de gobernanza responden a la creciente complejidad de las sociedades modernas, que requieren estructuras de gobierno y regulación mediante reglas y procedimientos formales e informales. La moderna gobernanza trata de significar un modelo más cooperativo de gobernanza que difiere de las viejas formas jerárquicas mediante las cuales las autoridades públicas han ejercido la soberanía y el control sobre los grupos de ciudadanos. Dicho de otro modo, gobernanza alude a la idea de mediación entre las instituciones, los actores sociales, las autoridades y la sociedad civil (Mayntz, 2002). En la moderna gobernanza, el Estado y las instituciones no estatales, públicas y privadas, así como los actores sociales participan y cooperan en la formulación e implementación de las políticas públicas. La gobernanza implica una cierta delegación de funciones a los actores públicos y privados. La estructura de la moderna gobernanza no se caracteriza por su jerarquía, sino por la autonomía corporativa de los actores, por la participación, así como por la creación de redes interorganizativas.

La gobernanza no sólo es un modo de gobierno en el marco de la integración europea para abordar problemas que van más allá del estado-nación, como son los problemas económicos y los problemas ecológicos, sino también es un modo de organizar la participación en el ámbito local. Las experiencias de participación local pueden ser consideradas como un sistema de *networked governance* basada en el diálogo social y en mecanismos de coordinación. Una forma de regulación social donde los actores públicos y privados dependen unos de otros para alcanzar los objetivos propuestos (Graziano y otros, 2007: 8). En cierto modo la gobernanza es también una respuesta jurídico-política a la complejidad de los actores sociales que intervienen en el territorio (véase Consell Assessor pel Desenvolupament Sostenible, 2002). La gobernanza comporta la implicación de los gobiernos locales y regionales, así como su articulación con los niveles nacionales y supranacionales para promover determinados objetivos socioeconómicos. En resumen, estamos pasando de una concepción jerarquizada de las políticas de desarrollo local, inspiradas en una perspectiva teórica estructural, a una nueva concepción centrada en la *participación colaborativa* de los actores locales y en el liderazgo (Graziano y otros, 2007).

Estructura, territorio y actor

En los años ochenta se entendía la problemática del desarrollo local como el resultado de un cambio estructural derivado de la crisis del modelo de producción fordista hacia un modelo de producción postfordista. Esta interpretación del cambio en términos estructurales propició la propagación de dos conceptos entre los investigadores de la sociología económica: la "*especialización flexible*" (Piore y Sabel, 1990) y los "*distritos industriales*" (Trigilia, 1987; Castillo, 1989, 1991; Mingione, 1990; Pyke, Becattini y Sengenberger, 1992; Becattini, 2004; Bagnasco, 2007, entre otros). Entonces se entendía que el éxito de las políticas de desarrollo local estaba asociado a la existencia de una serie de precondiciones estructurales del territorio necesarias y previas, tales como la existencia de un tejido asociativo empresarial, la abundancia de pequeñas empresas familiares, la proximidad geográfica entre hogar e industria para facilitar la movilidad, la existencia de familias extensas como fuente y garantía de disponibilidad de fuerza de trabajo y la existencia de una determinada cultura local que proporcionaría a sus miembros una identidad y las claves para mantener las relaciones de reciprocidad entre los miembros de la comunidad local. La investigación de estos años trataba primero de identificar cuáles eran esos *territorios* (Sforzi, 1989; 2004), denominados de forma predominante como "*distritos industriales*", para después impulsar de forma jerárquica la política de desarrollo local. Uno de los principales objetivos de dicha política era la creación de empleo para darle una respuesta al problema del paro originado por la reestructuración industrial de inicios de los años ochenta (véase Sforzi, 1989 y 2004).

Casi de forma paralela algunos investigadores ya comentaban críticamente que se prestaba demasiada atención a las precondiciones estructurales y menos a los actores sociales capaces de ejercer un liderazgo emprendedor. En la última década los investigadores han descubierto la potencialidad de los actores para liderar e impulsar el desarrollo local a pesar de que no existan previamente las precondiciones estructurales de los "*distritos industriales*" (Long, 2007). Especialmente a partir de la Cumbre de Lisboa en el año 2000 (Bellandi y Trigilia, 2007: 10), la Unión Europea ha venido focalizando y *promoviendo intencionadamente* sus políticas sobre los actores locales y el liderazgo para dinamizar la innovación tecnológica, como nueva clave de la competitividad internacional.

En este artículo se presta mayor atención a los actores sociales. La visión teórica sobre el actor y la "participación colaborativa" (Graziano y otros, 2007) está enraizada con la idea de la construcción del cambio social. En otras palabras, se trata de impulsar el desarrollo a partir de la acción colectiva, desde las asociaciones, la sociedad civil, las políticas y el propio liderazgo (Burroni, 2001). Este enfoque teórico centrado en el actor no debe ser confundido con la perspectiva de la Elección Racional, ni con una orientación metodológicamente individualista. Todo lo contrario, también las estructuras económicas y normativas cuentan: el territorio no es una *tabula rasa*, sino un espacio con historia, sujetos colectivos e individuales que pueden tener objetivos estratégicos a largo plazo no siempre coincidentes. La novedad en la investigación es que ahora el énfasis estriba en tratar de comprender por qué y cómo los actores sociales contribuyen a la construcción del cambio (Long, 2007: 27).

El resultado de esta mirada teórica es la investigación de nuevas temáticas vinculadas al desarrollo local. Así, en los últimos años, se ha puesto especial atención en los temas de participación, lo que es un campo genuinamente centrado en el actor (véase Brugué y Gomà, 1998; Blanco y Gomà, 2002), en las estrategias de innovación, transferencia de tecnología, cualificaciones profesionales, temas en los cuales el liderazgo de grupos e individuos es importante (Donate, 2007) o bien en las políticas activas de empleo y en la gobernanza multinivel en los cuales los procesos de interacción y negociación son igualmente importantes, véase, entre otros, Mayntz (2000). Toda esta perspectiva analítica es indicativa de que se está dejando a un lado la determinación estructural externa y se está pasando a prestar atención a los actores institucionales, a los sujetos colectivos e individuales, a las redes sociales y a sus estrategias de cambio. Un ejemplo de ello es explicar precisamente cómo el proceso de innovación tecnológica no es una tendencia ineluctable de la modernización, sino que, por el contrario, la innovación tecnológica requiere una acción emprendedora y decidida de los agentes sociales e institucionales, es decir, de la *participación organizada* (Sánchez, 1997; Graziano y otros, 2007).

A partir de estas consideraciones teóricas sobre los dos enfoques podemos entender por qué algunos territorios se enfrentan de distinta manera a los retos de la competencia, de la innovación, por qué unos territorios son más dinámicos y emprendedores que otros.

Metodología

La perspectiva centrada en el actor nos permite analizar las diferencias en las estrategias de desarrollo local en entornos relativamente similares. Los dos casos de estudios extremos analizados en esta investigación nos permiten contrastar las dos preguntas iniciales. Así, entre el año 2006 y 2008 hemos realizado un estudio contextual de dos casos de estudio territoriales a partir del análisis de documentos, informaciones estadísticas y entrevistas exploratorias. Posteriormente hemos realizado 25 entrevistas selectivas a representantes de las instituciones y de los actores sociales locales y de las instituciones comarcales y regionales. El criterio de selección de los representantes de las referidas instituciones y de los actores sociales se ha basado en el papel de liderazgo y de participación que éstos tienen en sus respectivos ámbitos. La finalidad principal de las mismas era captar el discurso de los actores.

Las tradiciones locales de participación y la distinta naturaleza de los actores condicionan las estrategias posibles, de modo que la movilización de los recursos endógenos depende de ello. Asimismo, las estructuras económicas y sociales también delimitan el margen de operación de los actores, pero no determinan su acción. Los dos casos identificados singularmente como *Sistemas Productivos Locales* diferenciados en el *Mapa Industrial del Departamento de Trabajo e Industria de la Generalitat de Cataluña* (véase Hernández Gascón y otros, 2005, y entrevista EISL1), nos permite comparar modos de organización de la participación que nos muestran papeles diferentes de los actores y distintos modos de liderazgo en dos territorios.

El primero es Manresa³ (provincia de Barcelona), capital del Bages, una comarca con identidad muy acusada, relativamente aislada, identificable e importante en la Cataluña central; tiene una determinada tradición asociativa formada por las élites políticas y económicas locales, que históricamente han dado lugar a la creación de fundaciones, patronatos, centros de investigación y transferencia de tecnología. La peculiaridad de las redes sociales y el liderazgo es que se apoyan en tradiciones asociativas del empresariado local y determinados grupos políticos vinculados a la Cámara de Comercio, al Ayuntamiento, a la Escuela de Ingeniería de la UPC y la Fundación Formación Profesional. En el mencionado Mapa Industrial se destaca las acciones colectivas impulsoras de un proceso innovador. Este acti-

³ Manresa tiene 75.000 habitantes y el conjunto de la comarca tiene 450.000.

vismo emprendedor les ha permitido desarrollar planes estratégicos y proyectos de innovación tecnológica a partir de los recursos locales para hacer frente a la reestructuración de la industria textil y de la industria metalúrgica en los años noventa. En cierta manera, el caso de Manresa representa lo que Storper (2007) llama "sistema de innovación de redes".

El segundo caso es Sant Feliu de Llobregat⁴, capital de la comarca del Baix Llobregat, en el área metropolitana de Barcelona, con cierta desarticulación urbana y, a la vez, con una identidad colectiva menos sólida, a tenor de la fuerte influencia que ejerce Barcelona ciudad. El tipo de tradición participativa y asociativa es diferente: tienen una base más popular, obrera y ciudadana, que se genera en los años ochenta, durante la crisis y reestructuración industrial, en la cual los sindicatos tuvieron un papel protagonista. El asociacionismo empresarial es más débil en consonancia con su estructura productiva. Sin embargo, tiene una tradición industrial de pequeñas empresas especializadas en la fabricación de grifos. Pero a diferencia de Manresa, el impulso para desarrollar políticas de innovación en Sant Feliu es exógeno, proveniente de las autoridades regionales (CIDEM, Generalitat de Cataluña) que han elaborado un plan especial para la innovación del "cluster de la grifería", en el cual se identifican a unas setenta pequeñas empresas ubicadas en distintos municipios del Baix Llobregat y de otra comarca, el Vallès Occidental.

Estos dos casos nos muestran cómo distintos tipos de actores públicos y privados construyen cambios diferenciados y optan por dar respuestas a la globalización desde estrategias distintas: el primero a través de una alternativa endógena y el segundo por una exógena, ya que el capital social, la calidad de las redes sociales y la posibilidad de movilizar los recursos disponibles son distintas. Las diferencias en el origen y naturaleza de los actores conforman distintas formas de participación y, a la vez, distintas formas de hacer frente a los retos de la innovación y a la competitividad en mercados globalizados. Así, en el caso de Manresa, las estrategias de innovación y transferencia de tecnología cuentan con una larga historia que ha permitido reconvertir las industrias textil y la del metal tradicionales en nuevas actividades basadas en la tecnología de los materiales, lo que ha facilitado a las pequeñas empresas operar en mercados cada vez más amplios que sobrepasan el ámbito local, comarcal y regional. Mientras que en el

⁴ Sant Feliu contaba con 42.000 habitantes, según el censo de 2004, mientras que la comarca tenía 571.132 habitantes en el año 2001.

segundo caso, Sant Feliu, la carencia de liderazgo empresarial y de asociaciones emprendedoras ha dado paso a que la iniciativa y el liderazgo lo ejerza el Servicio de Promoción Económica del Ayuntamiento y el CIDEM-CIRIT (Generalitat de Cataluña), para modernizar el diseño y los materiales de la industria de la grifería con la finalidad de hacer frente a la competencia internacional.

A tenor del discurso de los representantes de los actores entrevistados podemos interpretar que los modos de participación están muy influenciados por la práctica tradicional en este ámbito. Por ello pasamos a prestar una breve atención a las tradiciones, para después, siguiendo el hilo conductor de las dimensiones del concepto de gobernanza expuesto en la introducción, abordar la identificación de modos de *organizar la participación*.

Tradiciones de participación y redes sociales

En los dos casos estudiados encontramos dos tipos de tradiciones asociativas distintas. Por un lado, en el caso de Manresa tenemos que las redes sociales que participan activamente en incentivar políticas de innovación son de tipo empresarial y político, ubicados en puestos de influencia en el ayuntamiento y en otras instituciones locales, en la Escuela de Ingeniería UPC local y cuya movilización está ligada a la reestructuración industrial en la década de los noventa. Fruto de las movilizaciones locales es la generación de una serie de pactos que dan lugar al Plan de Planificación Estratégica de 1991, al Plan Estratégico del Textil en 1995, y más tarde al acuerdo sobre el segundo Plan Estratégico de 1998 y al Plan Estratégico Comarcal del Bages el año 2000. Estos pactos son en sí mismos indicadores de la importancia de la participación horizontal como mecanismo organizador de la gobernanza en el territorio.

Mientras que en el caso de Sant Feliu la participación deriva de tradiciones de movilización sindical y política de los años sesenta y setenta y posteriormente de los años ochenta, con la crisis y reestructuración industrial del Baix Llobregat. De hecho, uno de los primeros Consejos Comarcales de España nace en esta comarca a inicio de los años ochenta para hacer frente a la reestructuración industrial y al problema del desempleo, siendo la creación de empleo el objetivo prioritario (EB5).

En la organización de la participación juega también un papel importante la historia y la tradición. En efecto, la participación pare-

ce estar ligada a cierta cultura política, como se puede extraer del discurso de los actores entrevistados en el caso de Sant Feliu (EB4, EB5 y EB11)⁵. Asimismo, en dicha cultura pueden distinguirse dos componentes explicativos. El primero lo podemos calificar como "histórico", ligado al movimiento obrero y a las asociaciones de vecinos que se movilizaron en los años de la crisis económica y la reestructuración industrial de los años ochenta (EB5; EB10). La segunda influencia es más actual, derivada de la experiencia de Porto Alegre, y que los propios entrevistados denominan como "humanista"⁶. Así pues, en el caso de Sant Feliu los pactos resultantes de la movilización local son de ámbito comarcal y tienen una especial importancia socioeconómica, como se puede ver en el *Pacte per al Desenvolupament Econòmic i l'Ocupació del Baix Llobregat*, suscrito en la segunda mitad de los años noventa, que trataba de impulsar la búsqueda y creación de yacimientos de empleo con la implicación de los actores sociales (SEFES, CCOO-UGT y Consell Comarcal).

Según lo expuesto podemos apuntar dos diferencias entre los casos estudiados, las tradiciones participativas son diferentes, así como las redes sociales y su espectro ideológico también son diferentes y por consiguiente, la prioridad de los objetivos de los pactos locales han variado entre los dos casos (véanse tablas 1 y 2 *infra*). En el caso de Manresa la prioridad estriba en la innovación tecnológica y en el caso de Sant Feliu la prioridad ha sido el empleo (EM6; EM8; EM3; EB1, EB3; EB6).

Modo de participación inducida o vertical (Sant Feliu)

El término de participación por "efecto inducido" forma parte de la terminología de las teorías de la convergencia europea. Aquí lo referimos para indicar un modo de organización de la "participación ver-

⁵ Como afirman Font y Blanco: "el impulso de las experiencias de participación ciudadana parece tener una fuerte correlación con el perfil ideológico de los partidos políticos y de la trayectoria y del perfil de las personas que las lideran. Este hecho no condiciona tanto si impulsan o no experiencias de participación, sino más bien los valores de centralidad que se atribuyen a estas experiencias en el marco de la democracia local" (2005: 7).

⁶ La influencia de esta última experiencia en la gestión de los presupuestos de los ayuntamientos se refiere a un nuevo concepto de participación ciudadana, directa y que parece tener como finalidad una profundización en la democracia inspirada en un "enfoque humanista" de raíz cristiana.

tical" que procede del liderazgo y de las iniciativas de innovación de las instituciones europeas. El término "el efecto inducido" alude a los programas vinculados a la idea de "Sociedad del Conocimiento" elaborado en la Cumbre de Lisboa, con la finalidad de impulsar la innovación en determinados clusters. En Cataluña el Observatorio de Planificación Industrial (PIC, CIDEM) ha identificado 42 clusters, formados por 9.000 empresas y 235.000 trabajadores, que representan al 26% del total de las empresas y al 36% de los trabajadores (Amores y Blanco, 2008). Los programas para identificar e impulsar la innovación de los clusters se financian con los Fondos Estructurales Europeos y otros programas del Ministerio de Industria y del Gobierno regional. Estos programas se desarrollan e impulsan a través de una escalada de relaciones institucionales, donde intervienen e interactúan las instituciones europeas, nacionales, autonómicas, la administración local y los consejos comarcales. En el período estudiado (2005-2008) los programas de financiación de los proyectos de I+D+i se coordinan desde el Plan Conjunto de Investigación e Innovación de Cataluña y la institución responsable de ello es el CIRIT, que canaliza los distintos recursos financieros para la innovación (Nicolini y Artige, 2008: 152-153)⁷.

Los actores se coordinan a nivel local en los Consejos Comarcales, en un proceso de cooperación multinivel, de carácter continuo y consensual propio de los nuevos mecanismos de gobernanza mencionados en la sección primera, en los que el actor institucional implica a otros actores en el análisis de la situación y en los procesos de construcción del consenso. Como resultado de este proceso se formulan pactos sociales o acuerdos de ámbito local o comarcal que se encuadran en un sistema multinivel donde otros acuerdos negociados a nivel superior (por ejemplo, a nivel regional, el Acuerdo Estratégico de Cataluña, 2005-2008) afectan los contenidos de los de nivel inferior.

Este plano de la acción inducida desde la UE es la principal característica del Baix Llobregat, donde la dinámica innovadora parece derivarse en parte sustancial del *efecto inducido* de las políticas de empleo de la Unión Europea, como nos confirma un informante: "la figura de los pactos de empleo es impulsada por la Unión Europea, es más que una herramienta de concertación territorial del empleo. (...) Estos pactos integran a más de treinta ayuntamientos de la comarca,

⁷ Los recursos destinados son los siguientes: 180.574€ para 2005, 204.828€ para 2006, 227.145€ para 2007 y 247.145€ para 2008 (Nicolini y Artige, 2008: 156).

en el Consejo Comarcal. A ello hay que añadirle la presencia de los dos sindicatos mayoritarios, Pimec, Fomento Nacional del Trabajo, así como una serie de asociaciones locales” (EB5).

Objetivos de la innovación en Sant Feliu

El objetivo de esta política inducida desde la UE e impulsada desde la Administración Pública catalana es incentivar la innovación tecnológica a través de orientaciones generales. Es decir, se trata de una orientación política exógena que llega al ámbito local de forma selectiva y con planes de futuro, para adelantarse a los problemas del desarrollo económico. El actor líder es institucional, en nuestro caso el CIDEM (Administración Pública, CIRIT), que cuenta con un Observatorio de Análisis y Prospección que le permite adoptar una perspectiva más amplia y completa sobre el marco global de la economía, los problemas de la competencia y la exigencia de innovación tecnológica que la que tienen los actores locales. Al mismo tiempo el discurso global del CIDEM es una de las fuentes de legitimación de su poder para impulsar la política del “efecto inducido”, pero también la implicación de los actores locales en el sentido de auspiciar la “participación vertical”, lo que se efectúa a través de una alianza con entidades y actores públicos y privados locales que forman la red PIC (Puntos de Innovación de Cataluña).

Otra fuente de su legitimación como actor institucional líder es la financiación de programas de innovación tecnológica con fondos europeos (EISL2, EISL3). Una de las diferencias entre los dos casos estudiados, es el mayor dinamismo, autonomía y capacidad de financiación diversificada de Manresa que, a través del CTM y de la UPC, consigue otros recursos financieros directamente de la UE (Programa Marco para la Innovación y la Competitividad —PIC—. Eureka y VII Programa Marco de la UE) y del Ministerio de Ciencia e Innovación (Programas Avanz@, Cénit, Consolider, EuroIngenio, etc). Por el contrario, en Sant Feliu, los recursos financieros se derivan de la política para impulsar los cluster por iniciativa de las instituciones regionales (véase tabla 1).

El “modo de participación inducida” lo ejemplifica bien el estudio de caso de Sant Feliu. Las asociaciones empresariales locales son débiles y poco articuladas como para impulsar el proceso innovador y hacer frente a la creciente competitividad en el marco de la globalización.

TABLA 1. Gobernanza, modos de organización de la participación

	Efecto inducido o participación vertical: Sant Feliu	Participación horizontal Manresa
1. Actores	Actores públicos toman iniciativa (CIDEM, Promoción Económica) e implica a determinadas empresas líderes locales.	Actores privados (Asociaciones empresariales) toman iniciativa e implican a actores públicos (Cámara Comercio y Ayuntamiento).
2. Identidad actores	Difícil identificación actores locales, organización comarcal.	Identificación actores líderes locales, fuerte comunicación por proximidad y existencia previa de redes sociales.
3. Redes sociales	Redes sociales de carácter popular. Bajas posiciones sociales y baja calidad de la información.	Redes sociales emprendedoras y vinculadas al mundo de la política local. Información privilegiada (Who is who).
4. Tradición de la participación	Origen en el tardo-franquismo y crisis industrial años ochenta.	Origen años noventa, tras la crisis del textil y el metal.
5. Iniciativa política innovadora	Exógena. Iniciativa identificación clusters por el CIDEM.	Endógena. Iniciativa local que conecta posteriormente con el CIDEM.
6. Organización de la participación	Vertical, iniciada por el CIDEM que implica a actores públicos (Promoción económica, Consejo comarcal; Universidad y centros formación) y privados locales (SEFES, CC OO y UGT).	Horizontal, iniciada por Cámara Comercio y Ayuntamiento. Implica a actores públicos y privados locales y posteriormente a los regionales.
7. Delimitación territorial	Limites territoriales confusos. Proximidad gran urbe (Barcelona) y proximidad con otros 30 municipios. Comarca del Baix Llobregat.	Delimitación territorial e identidad territorial más clara. Manresa es capital de la comarca del Bages.

Por ello y por consiguiente, el liderazgo de la innovación viene de la mano del CIDEM (Administración Pública, CIRIT) que, a través del Área de Promoción Económica de Sant Feliu, persigue una política selectiva (identificando a empresas y a potenciales líderes personales) para concretar los programas de innovación en el cluster de empresas consideradas como estratégicas. En este caso, el cluster estratégico es el de la industria de la grifería⁸, considerado el tercero de Europa y el primero de España en ese sector. Ahí se fabrica el 80% de los grifos producidos en España y se exporta a más de 50 países. Actualmente ocupa a unos 1.600 trabajadores en 45 empresas, la mayoría de ellas en el entorno de Sant Feliu del Llobregat y otras en la vecina comarca del Vallés Occidental. Son, en su mayoría, microempresas familiares, junto a tres medianas empresas familiares y una empresa grande que produce el 40% de los grifos.

Esta industria ha tenido un ciclo de crecimiento económico impulsado por el boom de la construcción durante el período de 1995 al 2007, que han comportado doce años de crecimiento sostenido. Pero en los últimos años se ha tenido que enfrentar a una serie de retos, tales como: 1) El desafío de tener que competir con la grifería china, más barata, pero de peor calidad. 2) Una escasa colaboración entre empresas del mismo sector. La colaboración empresarial se ha limitado más a cuestiones de reglamentos relativos a las normas de fabricación. 3) El agotamiento del ciclo expansivo de la construcción supone hoy una amenaza para el sector, otra amenaza es el riesgo de cierre por obsolescencia tecnológica de las pequeñas empresas auxiliares de la grifería, que a su vez presentan problemas de cualificación de la mano de obra. 4) Escasa o insuficiente capacidad de competitividad en el exterior. 5) El aprovechamiento de las oportunidades que el desarrollo de nuevos materiales de fusión, y la creación de centros de investigación en tecnología de los materiales presentan para el cluster de la grifería. 6) Otra oportunidad es la creación de nuevos diseños y acabados, teniendo en cuenta que Barcelona es precisamente una de las capitales del diseño, lo que puede abrir las puertas a competir con productos nuevos en la gama alta del mercado.

Por todo ello, el CIDEM, junto con el Área de Promoción Económica de Sant Feliu, viene impulsando una estrecha colaboración entre el ámbito político, el ámbito empresarial y el ámbito tecnológico, lo que implica promover la innovación en empresas concretas, estimular

⁸ El término cluster, que significa racimo o aglomeración en castellano, ha venido substituyendo en la literatura al término más sociológico de "distrito industrial".

proyectos de investigación aplicada entre empresas con universidades o centros de investigación, potenciar la formación de recursos humanos y la colaboración entre empresas. Actualmente hay 18 empresas implicadas en la innovación del cluster de la grifería, se han creado siete grupos de cooperación interempresarial y se ha dotado con 720.000€ al proyecto innovador⁹.

La organización de la participación implica la creación de complejidades, compromisos y un modo de contacto, conflicto y negociación, constante. El proceso de la innovación cuenta, además, con el concurso y la implicación de otros actores diferentes a los tradicionales, como son los Centros de Investigación Tecnológica y las Universidades. La organización de la participación es, como dice un informante, un juego de alianzas: "aquí lo que hemos de buscar son alianzas. El problema que tenemos aquí, en esta comarca, es que muchísimo empresariado son en la gran mayoría de pequeñas y medianas empresas [Pymes], son de empresas muy pequeñas que no tienen suficientes recursos" (EB2). Esta cita pone de relieve un problema tradicional en la economía española: que la innovación tecnológica en la pequeña empresa tiene que venir de la mano de las instituciones públicas porque el empresariado local no tiene ni visión de futuro, ni capacidad estratégica ni recursos para financiar la investigación aplicada. Estos son "los fallos del mercado" (Nicolini y Artige, 2008), que intenta atajar de alguna forma el CIDEM a través de su actuación¹⁰.

En definitiva, esta acción inducida y estratégica cara a la futura competitividad realizada desde el CIDEM es una forma de *reflexividad institucional*. En este sentido, podemos resumir tres observaciones:

1^a Que el *efecto inducido* constituye un modelo exógeno de desarrollo local, como se pone de relieve en el papel de liderazgo que juega la Unión Europea como financiadora de proyectos destinados al desarrollo local en el caso del Baix Llobregat, articulados estos a tra-

⁹ Documento del Área de Promoción Económica de Sant Feliu de Llobregat, "Pla de dinamització del Cluster de l'Aixeta i la indústria auxiliar de Sant Feliu i Vallés Occidental", Jornada de Desarrollo Local, Quit-Uab, 6 de junio de 2008.

¹⁰ A partir de los resultados de una encuesta, identifican a las empresas no innovadoras con el siguiente perfil: empresas de pequeño tamaño, orientadas hacia el mercado provincial, que argumentan las razones de la no innovación por los costes, por el riesgo en la ejecución del proyecto y porque la demanda actual no requiere innovación. Por el contrario, aquellas que innovan son empresas de tamaño medio y grande, con años de experiencia, cuyo estímulo para la innovación suele proceder de sus clientes, tienen, además, una importante actividad exportadora y utilizan las subvenciones públicas para innovar (Nicolini y Artige, 2008: 241).

vés de la organización de la *participación vertical* de los actores por medio del Acuerdo Estratégico de Cataluña (2005-2008).

2ª El liderazgo y el actor principal en el territorio es también exógeno, procede del CIDEM, que, como observatorio, tiene una visión global y estratégica sobre el futuro de la industria catalana (EISL3).

3ª La organización de la participación se realiza a través del Consejo Comarcal, donde se consensúan las políticas y se favorece la creación de nuevas redes sociales, que a su vez implican a otros nuevos actores, como centros de investigación, universidades, etc.

Por el contrario, como veremos en el siguiente epígrafe, en el caso de Manresa, el desarrollo es endógeno, liderado por empresarios y políticos locales, que se conectan desde "abajo", con las instituciones y los programas de desarrollo e innovación del CIDEM y de la Unión Europea. En el caso manresano, la gobernanza del proceso de innovación se deriva de la interacción y negociación surgida a partir de la iniciativa de actores locales: O sea, una *participación de forma horizontal*, que permite a los propios actores locales reaccionar ante los cambios de escenarios en la economía globalizada que afecta a su industria metalúrgica y textil (EM4; EM7, véase tabla 1).

Modo de participación horizontal (Manresa)

El "modo de participación horizontal", ilustra un mecanismo diferente de organizar la participación y el liderazgo "desde abajo y de forma horizontal". En este modo de participación horizontal los actores líderes son locales y surgen cuando en el territorio hay redes sociales influyentes y con acceso a los circuitos privilegiados de información (EM6). Es decir, son redes sociales con mejores y más altas posiciones en la estructura social. Por tanto aquí la innovación no depende tanto del *efecto inducido* de las políticas de la Unión Europea. Al contrario, la innovación tecnológica es una iniciativa endógena: es un proceso iniciado desde la base de los actores sociales locales y también de los actores sociales institucionales locales. Esto es, desde la Cámara de Comercio, el Ayuntamiento y las asociaciones empresariales.

En este modo de *participación horizontal* la gobernabilidad de la política de innovación está consensuada por los actores líderes de las élites locales. El tejido de influencias discurre a través de las relaciones

entre las élites políticas y económicas articuladas con las "élites" políticas del ámbito regional (EM6). Se trata de un entramado de relaciones personales a través de un amplio espectro social y político¹¹ que tradicionalmente ha cooperado a través del Ayuntamiento de Manresa, la Cámara de Comercio, la Patronal Metalúrgica, Caixa de Manresa, el Parque Tecnológico del Bages (PTB)¹² y la Escuela de Ingeniería UPC. Es decir, estamos ante un entramado de líderes empresariales, políticos, empresarios, investigadores y profesores de la UPC, conectados con determinadas redes influyentes y no tanto con movimientos sociales de base obrera, como ocurre en Sant Feliu (EM9).

Este modo de *participación horizontal y endógeno* ha generado una serie de frutos. En primer lugar, destaca la creación de un importante centro de investigación de tecnología aplicada en torno al cual se articulan diversos proyectos de innovación tecnológica, antiguamente vinculado con la Universidad Politécnica de Cataluña y con la Escuela de Ingeniería UPC de Manresa. Además se han creado posteriormente otros centros de investigación aplicada, como Microsoft Innovation Center y el Proyecto Alicia (sector alimentación). En segundo lugar se han creado por iniciativa del Ayuntamiento centros de formación e innovación empresarial como el CEDEM y el CATIC.Y, en tercer lugar, se han creado centros de formación como la Escuela de Manufacturas del Diseño, la Fundación Lactania y el Espacio de Creadores Noveles. Esta iniciativa local está apoyada por la UPC y por la Caixa de Manresa. Para coordinar todas estas actividades innovadoras se ha puesto en marcha el Parque Tecnológico de Cataluña Central (Jorda, 2008). En conjunto podemos decir que la política innovadora tiene una visión anticipatoria sobre el futuro de la competitividad de la industria local y la calidad del empleo, especialmente orientado a la innovación en la tecnología de los materiales, la fusión de metal, plástico y cerámica, la innova-

¹¹ "El alcalde era socialista y había necesidad de dar trabajo y de promocionar la ciudad. Hubo un acuerdo entre el Ayuntamiento y la Cámara de Comercio, el ente público unido a empresarios que en aquel momento tenían bastante empuje empezaron creando el CTB" (EM6).

¹² Los parques tecnológicos consisten en una iniciativa que tratan de introducir las lecciones recibidas de Silicon Valley, expresada en la idea de la Triple Hélice: conexión entre empresas, administración pública y universidades. Estos parques ofrecen servicios generales como incubación de empresas, espacio de localización para empresas consolidadas, equipamientos para la investigación. Así como servicios específicos, tales como valorización de la investigación, asesoramiento en la creación de empresas y servicios científicos para las empresas. En Cataluña hay 13 parques y en España 27 (Egea, 2008).

ción en el cluster de tejidos textiles finos¹³, industria de la alimentación y turismo.

Objetivos de la innovación en Manresa

Hay que subrayar que, en el caso de Manresa, el impulso modernizador nace de una iniciativa colaborativa mixta público-privada local como respuesta a la necesidad de las empresas locales por aplicar las normas de calidad ISO 9000 exigidas por la Unión Europea y los requerimientos de innovación de un grupo empresarial de élite, preocupados por la internacionalización en estrecha colaboración con el ayuntamiento. En una palabra, es una iniciativa mixta privada-pública local¹⁴.

En 1998 los actores locales consiguen recursos financieros de los fondos Feder (Unión Europea) para construir unas instalaciones propias y un centro con personalidad jurídica propia. De esta forma se encuentran y dan la mano el impulso endógeno y el impulso institucional exógeno (efecto inducido). Pero el liderazgo innovador procede de las redes sociales locales, que crean el nuevo centro de investigación el año 2001 y con ello se da un salto decisivo hacia la investigación aplicada. Otro momento importante para el CTM se alcanza con el cambio de gobierno en la Generalitat de Cataluña y la entrada en el mismo de destacados políticos locales en el departamento de industria. Pero con todo, la iniciativa del mundo de la política ha ido por detrás de la iniciativa endógena de las redes locales en el caso de Manresa. De hecho el CTM se convierte en un modelo de referencia en la política de inno-

¹³ El cluster de tejidos finos está compuesto por 50 empresas, de las cuales 21 están en la comarca del Bages. El 80% de esas empresas tienen menos de 50 trabajadores, que deben hacer frente a nuevos competidores con bajos precios.

¹⁴ "La comarca se nos ha quedado atrás, y bueno nos lo tenemos que replantear y nos los estamos replanteando... la gran duda del CTM en estos momentos es: ¿vamos a ser un centro que va a trabajar para las empresitas de Manresa o somos un centro que va a trabajar de cara a Cataluña y de cara a España? Porque son cosas distintas y son proyecciones distintas. ¿Se puede combinar las dos cosas? Sí, pero hasta cierto punto, sólo nos permitiría contar con equis empresas... todo eso de lo local es muy bonito pero poco práctico... si quieres prosperar, tirar para adelante, competir, sobrevivir, sin estar constantemente pidiendo que te mantengan... tú lo que harás es abrirte, proyectarte, salir a competir en el mercado internacional, pero no encerrarte en ti mismo. (...) Hay que cambiar la mentalidad de la empresa... ya no puedes competir por mano de obra barata. Los chinos son más baratos. Hoy sólo se puede competir por tecnología" (EM6).

vación tecnológica catalana: el nuevo gobierno tripartito de Cataluña decide crear el CIDEM como observatorio y promotor de la política de innovación tecnológica y crear una red de centros de investigación tecnológica cercanos a las empresas. Actualmente hay 13 centros en Cataluña. Sin embargo, las subvenciones públicas no sólo han llegado tarde, sino que ofrecen recursos inferiores al que otorgan otras comunidades autónomas. La experiencia de otros centros de investigación en distintas comunidades autónomas, como las del País Vasco, Valencia y Galicia han sido ejemplos de referencia para el CTM¹⁵.

Las redes que movilizan los recursos endógenos son redes de "calidad", entendida dicha calidad como poder, posición, influencia y control de flujos de información en el ámbito local. Elocuencia de ello lo tenemos en las siguientes manifestaciones de un cualificado informante que nos indica la extracción social del patronato del CMT: "está formado por el 'who is who' de las empresas de Manresa: Ausa, Bode Massat; Oliva Torras, Pujol Muntalà. Hay cuarenta empresas metidas en el patronato" (EM6). A lo que hay que añadir significados políticos del ámbito del Ayuntamiento que a su vez han tenido influencias y cargos en el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, como hemos señalado atrás.

Un aspecto interesante, novedoso y diferencial es que el propio Ayuntamiento de Manresa impulsa estrategias de *spin-off* en colaboración con el CTM para crear empresas a partir de un proyecto de investigación llevado a cabo por jóvenes. En cuanto a los problemas de la formación y el reciclaje profesional, en los dos casos estudiados la respuesta es similar. La recualificación del empleo es una derivación de la innovación tecnológica, por tanto la formación y el reciclaje profesional son selectivos (véase tabla 2).

En suma, a pesar de las diferencias, en ambos casos estudiados (Sant Feliu y Manresa), la gobernanza es el resultado de la interacción y de la participación entre múltiples actores y a diferentes niveles, en un proceso continuo. No es un acto único. El pacto o acuerdo comarcal es sólo uno de los momentos del proceso. El seguimiento y la administración del pacto constituyen otros momentos en los cuales se revisan y renegocian los objetivos iniciales. Los actores que intervienen son la administración pública, la autonómica y local, agentes

¹⁵ El cambio de nombre (del CTB a CTM) dará lugar a la formación de un nuevo patronato, donde el 58% del mismo es del sector privado, el Ayuntamiento de Manresa el 15%, la UPC controla el 17% y el 10% restante otras administraciones públicas. El presidente del CTM es el alcalde de Manresa y el vicepresidente es un representante de la UPC.

TABLA 2. Objetivos de la política local de innovación

	Participación inducida o vertical Sant Feliu	Participación horizontal Manresa
1. Objetivos de la política innovadora	Innovación producto. Internacionalización.	Innovación proceso y producto. Internalización.
2. Metodología de la innovación	Metodología selectiva desde el CIDEM: identificación personas y empresas líderes en el ámbito local.	Selectiva desde el CTM. Investigación aplicada y transferencia de tecnología a la empresa. Ayuntamiento impulsa <i>spin-off</i>
3. Innovación	Cluster industria grifería	Proyectos <i>ad-hoc</i> : Cenit, Seat, PSA, Cerámicas. Tecnología de los materiales (láminas y planchas sector automóvil, implantes dentales, etc.). Fibras textiles estrechas. Informática alimentación y restauración.
4. Recursos	CIDEM invierte 720.000 euros. 18 empresas implicadas en el cluster grifería. Fondos Estructurales Europeos. CENIT.	Búsqueda autónoma de recursos: CENIT, Consolider, Avanz@ (Ministerio de Industria). Fondos Estructurales Europeos. Recursos CIDEM.
5. Factores dinamizadores	Competencia con la industria china. Inicio crisis del sector de la construcción.	Normas ISO, exigencia calidad mercados europeos.
6. Formación y recualificación	Formación específica para funciones directivas y de liderazgo local, así como para la tecnología concreta.	Formación específica para determinados empleos asociada a la innovación tecnológica concreta.

económicos y sociales, instituciones privadas y empresas privadas. Los pactos entre los actores sociales que tienen un ámbito nacional o bien regional, como el Acuerdo Estratégico de Cataluña (2005-2008), tienen una importante función legitimadora tanto cara a la opinión pública como para el propio interior de las organizaciones políticas, empresariales y sindicales que participan. El proceso permite generar confianza entre los propios interlocutores, influir y consensuar determinadas políticas y determinados objetivos a lograr (EB5).

Conclusiones

Los cambios en la orientación de las políticas de desarrollo local parecen estar relacionados con cambios contextuales. Por un lado, con la menor presión de los problemas del desempleo a tenor del crecimiento económico y la creación de empleo que ha tenido la economía española entre 1995 y el 2007. (Aunque con la crisis económica actual el empleo vuelve a adquirir prioridad y presión.) Y, por otro lado, con la búsqueda de una nueva estrategia de competitividad de la economía española y de la europea para hacer frente a los retos de un mercado globalizado, en el cual no se puede seguir compitiendo en base a bajos costes laborales, sino en base a I+D+i.

Asimismo, en línea con las dos preguntas iniciales que presiden este artículo y que se corresponden con las dos hipótesis específicas, podemos concluir, lo siguiente:

En primer lugar, ¿está cambiando el modo de participación de las instituciones y de los actores para impulsar las políticas de desarrollo local? De acuerdo con nuestros resultados, está cambiando la política y el discurso de los actores. Un dato indicativo de ello es que ni en el discurso ni en la literatura se da hoy tanta importancia a las "precondiciones necesarias de los distritos industriales" (Sforzi, 1989), como condición previa para impulsar las políticas de desarrollo local. Desde finales de los años noventa y especialmente después de la Cumbre de Lisboa (2000), la política de desarrollo local se viene impulsando de "forma intencional" (Bellandi y Trigilia, 2007) a través de un "proceso de participación inducida o vertical", como observan Scharpf (2000) y Graziano y otros (2007), o bien Storper (2007) con la idea de "sistema regionalizado de innovación" en el sentido desde "arriba hacia abajo". El caso de Sant Feliu ilustra precisamente cómo ante la ausencia de liderazgo empresarial local, el liderazgo lo ejerce la Adminis-

tración Pública regional y local que toma el reto de la innovación del cluster de la industria de la grifería. Es decir, la iniciativa es exógena, cuenta con una importante fuente de financiación de la UE, que a la vez sirve de instrumento de legitimación del liderazgo externo, aceptado por las empresas y los actores sociales. Por el contrario, en el caso de Manresa, la política de innovación surge de forma endógena porque existen redes sociales (según Storper sería un "sistema regional de innovación que parten de redes sociales") que facilitan la participación horizontal, que a su vez se entrelaza con las políticas públicas de desarrollo impulsadas por el Gobierno regional.

En pocas palabras, lo que está cambiando en el modo de impulsar el desarrollo local son dos cosas. Primero, el cambio de perspectiva, ya no cuenta tanto la estructura de precondiciones previas del territorio como antaño (Sforzi, 2004), sino la existencia de actores locales capaces de ejercer el liderazgo innovador. Segundo, la forma de impulsar las políticas de desarrollo es menos jerarquizada. Hoy el concepto de gobernanza nos ofrece una nueva perspectiva analítica para comprender los complejos mecanismos de participación, construcción de alianzas, creación de redes entre actores públicos y privados (universidades, centros de investigación, Cámara de Comercio, etc.) y la colaboración institucional entre distintos niveles. En suma, como ha puesto de relieve Bagnasco (2007: 26) estas formas complejas de participación constituyen hoy una forma de gobierno y planificación estratégica de las políticas locales.

Si retomamos los términos del concepto de gobernanza de Boerzel *et al.* (2005), podemos observar las dos dimensiones prácticas de la gobernanza. Por un lado, en la *dimensión vertical* la provisión de bienes y servicios procede del efecto inducido impulsado por la UE y después por el Gobierno regional que establece las normas y reglas generales. Este impulso inicial es jerarquizado. La coordinación no jerarquizada se plantea después en el ámbito local, cuando los actores públicos y privados acuerdan en las instituciones comarcales emprender una política de innovación para un determinado cluster industrial. Las normas que delimitan el juego entre los actores quedan reflejadas en los pactos y los planes estratégicos locales. Mientras que, por otro lado, en la *dimensión horizontal* la provisión de bienes y servicios se comienzan a desarrollar en el propio territorio, de forma endógena a través de la coalición de intereses entre distintos grupos locales. Posteriormente, esta iniciativa endógena se entrelaza y coordina con otras iniciativas regionales que proveen también de bienes y servicios. El hecho distintivo parece ser que cuando la iniciativa es

endógena el proceso de participación es más horizontal y menos jerarquizada que la anterior.

En segundo lugar, *¿cuáles son las diferencias entre los objetivos de las antiguas y las nuevas políticas de desarrollo local?* La principal diferencia es la prioridad de objetivos. En los años ochenta y noventa, la prioridad de las políticas de desarrollo local era el empleo. Hoy lo es la innovación y, en segundo lugar, aparece el empleo como una derivación del primero. Ello no obsta para que también emerja una cierta preocupación por la sostenibilidad del territorio, así como un cierto empeño por mejorar la calidad de vida y el bienestar de las personas, aunque ello no se traduzca, necesariamente, en cambios en la definición de desarrollo y en sus prioridades.

En efecto, el nuevo discurso del desarrollo local cambia de orientación, la prioridad es ahora innovar para poder seguir siendo competitivos en el marco de la globalización. En el nuevo escenario de la globalización Europa no puede seguir compitiendo en base a bajos costes laborales. Por ello, la política se orienta a incorporar más valor añadido al producto, de modo que hay que transferir tecnología desde las Universidades y centros de investigación a las empresas. La estrategia I+D+i ha llevado a la creación de centros de investigación de tecnología aplicada en determinados territorios para impulsar la innovación en las pequeñas empresas.

Este discurso se fundamenta en el argumento de la Sociedad del Conocimiento (Cumbre de Lisboa del año 2000, Bellandi y Trigilia, 2007) que después se traslada a través de los mecanismos de la gobernanza al ámbito nacional y de éste al ámbito regional y finalmente al local. La metodología también cambia, ya no es una política generalizable, sino una política selectiva destinada al desarrollo innovador de determinados clusters y/o empresas capaces de ejercer el liderazgo en mercados internacionales. La mejora de la calidad del empleo pasa por la recualificación profesional en estas empresas innovadoras. La reducción de la precariedad del empleo, característico de este período actual, no es una prioridad en sí mismo. La prioridad es generar empleos cualificados en las empresas y clusters que están bajo el programa de innovación selectiva.

Acrónimos

AGE	Administración General del Estado.
CATIC	Centro de Aplicación de Tecnología Información y Comunicación. Manresa
CC OO	Comisiones Obreras.
CDTI	Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial. Ministerio Industria.
CEDEM	Centro de Desarrollo Empresarial de Manresa
CIDEM	Centro de Innovación y Desarrollo Empresarial. Generalitat de Cataluña.
CIFO	Centro de Innovación y Formación Ocupacional. Baix Llobregat.
CIRIT	Comisión Interdepartamental para la Investigación e Innovación Tecnológica. Generalitat de Cataluña.
COPCA	Consorcio de Promoción Comercial de Cataluña.
CTB	Centro Tecnológico del Bages (Manresa).
CTM	Centro Tecnológico de Manresa.
OPI	Observatorio de Perspectiva Industrial.-CIDEM.
PIC	Red de Puntos de Innovación de Cataluña (Alianza de centros privados con el CIDEM).
PIMEC	Pequeña y mediana empresa de Cataluña.
PNRI	Pacte Nacional per la Recerca i la Innovació.
SEFES	Sociedad de Estudios Financieros, Económicos y Sociales-Pimec.
UGT	Unión General de Trabajadores.
UPC	Universidad Politécnica de Cataluña.

Referencias

Entrevistas a representantes de instituciones y agentes sociales del Baix Llobregat

EB1	Secretaría de Ocupación y Formación de CC OO del Baix Llobregat.
EB2	Área de Promoción Económica del Consell Comarcal del Baix Llobregat.

EB3	Secretaría General de CC OO, Baix Llobregat.
EB4	Centro de Innovación y Formación Ocupacional (CIFO), Sant Feliu de Llobregat.
EB5	Secretario General UGT, Baix Llobregat.
EB6	Presidente del Área de Promoción Económica de Sant Feliu.
EB7	Director de la Gestión Económica de Cambio Estratégico del CIDEM.
EB8	Responsable Oficina Servicios Ambientales de Sant Feliu de Llobregat.
EB9	Coordinadora Promoción Económica (Cluster de Grifería) del Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat.
EB10	Jefe Promoción Económica de Sant Feliu de Llobregat, Mabel Ibáñez.
EB11	Ex Alcalde de San Feliu.
EB12	Responsable Promoción Económica de Sant Feliu.
EB13	Directora Fundación Domicilia.

Entrevistas Manresa

EM1	Presidente del Consell Econòmic i Social del Bages.
EM2	Regidora de Urbanismo del Ayuntamiento de Manresa.
EM3	Regidor de Empleo, Formación y Economía Social del Ayuntamiento de Manresa.
EM4	Presidente del PIMEC de la Cataluña Central.
EM5	Gerente de la Cámara de Comercio de Manresa.
EM6	Presidente del Centro Tecnológico de Manresa.
EM7	Director del CEDEM de Manresa.
EM8	Secretario Unión Territorial CC OO de Manresa.
EM9	Responsable del Área de Tecnología Ambiental.

Entrevistas instituciones supralocales

ESL1	Responsable Programas de Desarrollo Local del Servicio de Ocupación de Cataluña.
ESL2	Asesor de Dirección del Servicio de Ocupación de Cataluña.
ESL3	Director Gestión Económica de Cambio Estratégico del CIDEM, Generalitat de Cataluña.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amores, X. y Blanco, R. (2008), «Clusters: eines per a la competitivitat en el territori», *Revista Fundació Rafael Campalans*, <http://fundaciocampalans.com>.
- Aragón, J.; Rocha, F. y Fernández, A. (2002), *Política de fomento del empleo en el ámbito local*, Madrid, Fundación 1º de Mayo.
- Audit Commission (1998), *A Fruitful Partnership: Effective Partnership Working*, Luxemburgo, Office for Official Publication of European Communities.
- Bagnasco, A. (2007), «El capitalismo que cambia, el trabajo y las condiciones de vida. Tendencias generales vistas desde Italia», *Sociología del Trabajo*, núm. 61, pp. 7-30.
- Becattini, G. (2004), «Vicisitudes y potencialidades de un concepto: el distrito industrial», en J. Trullén, *El distrito industrial marshalliano. Un balance crítico de 25 años*, Madrid, Ministerio de Industria.
- Bellandi, M. y Trigilia, C. (2007), «Innovazione e politica per lo sviluppo locale: alcune note introduttive», Artimino, *Working Paper* Incontri di Artimino sullo sviluppo locale.
- Blanco, I. y Gomà, R. (2002), «¿Hacia democracias participativas de proximidad?», *Revista Análisis Local*, Madrid, núm. 44, pp. 5-14.
- Börzel, T. et al. (2005), «NEWGOV», *Working Paper* 12, DO1. Glossary of shared terminology. NEWGOV, <http://www.eu-newgov.org/public/Glossary>.
- y Risse, T. (2005), «Public-private partnership: Effective and legitimate tools of International Governance», en E. Grande y L. W. Pauly, *Complex Sovereignty on the Reconstruction of Political Authority in 21st Century*, Toronto, University Toronto Press.
- Brugué, J. y Gomà, R. (1998), «La dimensión local de la promoción económica: el marco conceptual», en J. Brugué y R. Gomà, *Gobiernos locales y políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- Burroni, L. (2001), *Allontanarsi crescendo*, Turín, Rosenberg & Sellier.
- Capecchi, V. (2003), «La crisis del modelo Emiliano: el aumento de los trabajos atípicos y de riesgo», *Sociología del Trabajo*, núm. 48, pp. 17-45.
- Castillo, J. J. (1989), «La división de trabajo entre empresas», *Sociología del Trabajo*, núm. 5, pp. 19-40.
- (1991), «Presentación al número monográfico ¿Neofordismo o especialización flexible?», *Sociología del Trabajo*, núm. extra, pp. 3-11.
- CIDEM (2008), *Informe anual de I+D+i la innovació a Catalunya*, Barcelona, Generalitat de Catalunya. <http://www.cidem.com/cidem/cat/publicacions/ColeEstudis/index.jsp>.
- Consell Assessor per el Desenvolupament Sostenible (2002), *La governança per al desenvolupament sostenible a Catalunya*, Barcelona, Generalitat de Catalunya.
- Donate, M. (2007), *Estrategias de conocimiento e innovación*, Madrid, Consejo Económico y Social.

- Egea, R. (2008), *Els Pars Científics i Tecnològics com a instruments de suport a les ciutats del coneixement*, Barcelona, Fundació Rafael Campalans, <http://www.rafaelcampalans.com>.
- Font, J. y Blanco, I. (2005), «La participación local: factores estructurales, ideológicos e instrumentales», Facultad de Derecho, Universidad Autónoma Madrid, *Working Paper* 42, <http://www.uam.es>.
- Goodwin, M. y Painter, J. (1996), «Local governance, the crisis of Fordims and the changing geographies of regulation», *Royal Geographical Society*, núm. 21, pp. 635-648.
- Granovetter, M. (1973), «The strength of Weak ties», *American Journal of Sociology*, vol. 78, núm. 6, pp. 1360-1380.
- (1985), «Economic action and social structure: The problem of embeddedness», *American Journal of Sociology*, vol. 91, núm. 3, pp. 481-510.
- Graziano, P. y otros (2007), «New modes of governance. Local partnership consolidation in Italy», Milán, Bocconi University. *Working Paper*.
- Hernández Gascón, J. y otros (2005), «Mapa dels sistemes productius locals a Catalunya», en *Papers d'Economia Industrial*, núm. 21, Barcelona, Departament de Treball i Indústria de la Generalitat de Catalunya.
- Herrera, L. (2008), *La política de innovación y la empresa*, Madrid, CES.
- Jorda, A. (2008), «Manresa. El desplegament de la innovació a la ciutat», Ajuntament de Manresa, conferencia Eada-Esade, *Working Paper*.
- Long, N. (2007), *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor*, México, El Colegio de San Luis.
- Lope, A. y otros (2002), *Atajar la precariedad*, Barcelona, Icaria.
- López Novo, J. P. (1990), «Condiciones de trabajo y límites de la flexibilidad productiva: un caso de estudio», *Sociología del Trabajo*, núm. 8, pp. 108-134.
- Mayntz, R. (1998), *New Challenges to Governance. Theory*, Florencia, European University Institute.
- (2000), «Nuevos desafíos de la teoría de governance», *Instituciones y Desarrollo*, núm. 7, pp. 35-52.
- (2002), «The State and civil society in modern governance», <http://www.clad.org.ve>.
- Mingione, E. (1990), *La sociedad fragmentada*, Madrid, MTAS.
- Nicolini, R. y Artige, L. (2008), *Investigación y desarrollo más desarrollo*, Madrid, CES, Colección Estudios.
- Piore, M. y Sabel, C. (1990), *La segunda ruptura industrial*, Madrid, Siglo XXI.
- Polanyi, K. (1989), *La gran transformación*, Madrid, La Piqueta.
- Pyke, Becattini, G. y Sengenberger, P. (1992), *Distritos industriales y las pequeñas empresas*, Madrid, MTAS.
- Ramos, J. (1998), «Una estrategia de desarrollo a partir de los complejos productivos (clusters) en entorno de recursos naturales», Buenos Aires, *Working Paper*, CEPAL.
- Regini, M. (2000), *Modelli di capitalismo*, Roma-Bari, Laterza.
- Sánchez, G. (1997), «La innovación tecnológica en los sistemas productivos locales: los desafíos de la globalización», Universidad de Granada,

Working Paper, I Congreso de Ciencia Regional de Andalucía: Andalucía en el umbral del siglo XXI.

Saviano, R. (2007), *Gomorra*, Barcelona, Debate.

Scharpf, F. (1989), «The geography of industrial district in Italy», en E. Goodman y J. Bamford (eds.), *Small firms and Industrial District in Italy*, Londres, Routledge.

— (2000), *Gobernar Europa*, Madrid, Alianza.

— (2004), «El distrito industrial y el viraje territorial en el análisis del cambio económico», en J. Trullen, *El distrito industrial marshalliano. Un balance crítico de 25 años*, Madrid, Ministerio de Industria.

Sforzi, F. (1989), «The Geography of Industrial District in Italy», en E. Goodman, J. Bamford (eds.), *Small firms and Industrial District in Italy*, Londres, Routledge, pp. 153-173.

— (2004), «Unas realidades ignoradas: de Marshall a Becattini», *Revista Mediterráneo Económico*, Fundación Cajamar, 14 páginas.

Storper, M. (2007), «Does local innovation policy make sense? Lessons from a US-Europe comparison», *Working Paper*, London School of Economics.

Subirats, J. y otros (2001), *Experiències de participació ciutadana en els municipis catalans*, Generalitat de Catalunya, Escola d'Administració Pública.

Trigilia, C. (1987), «Desarrollo de la pequeña empresa y subculturas políticas en Italia», *Revista Española de Investigaciones Científicas*, núm. 38, pp. 93-118.

— (2002), «La nuova sociologia economica», en C. Trigilia, *Sociologia Economica*, Bolonia, Il Mulino.

UNDP (2004), *Decentralised Governance for Development. A Combined Practice Note on Decentralisation, Local Governance and Urban/Rural*.

VV AA (1990), «Regiones industriales en declive», *Sociología del Trabajo*, núm. 8.

— (1991), «¿Neofordismo o especialización flexible?», *Sociología del Trabajo*, extra.

Resumen. «El actor social en las políticas de desarrollo local y de innovación tecnológica»

La tesis que sostiene este artículo es que en la última década el actor viene adquiriendo un papel central en las políticas de desarrollo local como impulsor de la estrategia competitiva basada en I+D+i. Esto ha supuesto un cambio en la orientación de las políticas de desarrollo económico respecto a las décadas anteriores. Entonces se prestaba una especial atención a las precondiciones estructurales del territorio. Hoy la centralidad del actor está vinculada con formas de gobernanza complejas y a diferentes niveles, que implican a actores colectivos públicos y privados. La gobernanza de las políticas de desarrollo comporta dos formas de participación, una vertical y otra horizontal. Estas dos formas de organizar la participación han sido confrontadas en dos estudios de casos.

Palabras claves: Participación vertical; horizontal; tecnología; regional; actor; partnership; liderazgo; innovación; desarrollo endógeno; desarrollo exógeno; formación.

Abstract. «The Social Actors in Local Governance and Technological Innovation Policy»

The main argument in this article consists in highlighting the importance of local actors and their strategic capacity to stimulate innovation policy at local level, which has replaced employment as the main target of local development. This shift has been accompanied by a gradual re-orientation of local development policies with respect to those of previous decades that were mostly concerned with the structural pre-conditions of the local area. Nowadays, the importance of public and private actors as key players of local development policies is increasingly linked to their involvement in complex networks and multi-level governance. Governance of local development policies implies vertical and horizontal mechanisms for structuring the participation of local actors. These two dimensions are analyzed in detail with the help of two case studies.

Keywords: Vertical participation; horizontal; technology; regional; actor; partnership; leadership; innovation; endogenous development; exogenous development; training.