

# **Asociaciones locales para una mejor governabilidad**



ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

## ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

En virtud del artículo 1 de la Convención firmada el 14 de diciembre de 1960, en París, y que entró en vigor el 30 de septiembre de 1961, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) tiene como objetivo fomentar las políticas destinadas:

- a lograr la más sólida expansión posible de la economía y del empleo y a aumentar el nivel de vida de los países miembros, manteniendo la estabilidad financiera y contribuyendo así al desarrollo de la economía mundial;
- a contribuir a una sana expansión económica en los países miembros y en los no miembros en vías de desarrollo económico;
- a contribuir a la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria conforme a las obligaciones internacionales.

Los firmantes de la Convención constitutiva de la OCDE son: Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, los Países Bajos, Portugal, el Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía. Los siguientes países se han adherido posteriormente a esta Convención (las fechas son las del depósito de los instrumentos de adhesión): Japón (28 de abril de 1964), Finlandia (28 de enero de 1969), Australia (7 de junio de 1971), Nueva Zelanda (29 de mayo de 1973), México (18 de mayo de 1994), la República Checa (21 de diciembre de 1995), Hungría (7 de mayo de 1996), Polonia (22 de noviembre de 1996), Corea (12 de diciembre de 1996) y la República Eslovaca (14 de diciembre de 2000). La Comisión de las Comunidades Europeas participa en los trabajos de la OCDE (artículo 13 de la Convención de la OCDE).

*Traducido a partir de las versiones originales en inglés y francés publicadas,  
respectivamente, con los títulos:*

LOCAL PARTNERSHIPS FOR BETTER GOVERNANCE  
DES PARTENARIATS LOCAUX POUR UNE MEILLEURE GOUVERNANCE

© OECD 2001

Las solicitudes de permiso de reproducción parcial para uso no comercial o destinadas a la formación deben dirigirse al Centre Français d'Exploitation du Droit de Copie (CFC), 20 rue des Grands-Agustins, 75006 París, Francia, Tel. (33-1) 44 07 47 70, Fax (33-1) 46 34 67 19, para todos los países excepto Estados Unidos. Para los Estados Unidos, la autorización debe obtenerse del Copyright Clearance Center Inc., (CCC) (1-508) 750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, o en CCC Online: <http://www.copyright.com/>. Cualquier otra solicitud de reproducción o de traducción total o parcial de esta publicación debe ser dirigida a Editions de l'OCDE, 2 rue André-Pascal, 75775 Paris, Cedex 16, France.

Una importante fuerza impulsora del trabajo llevado a cabo durante los últimos años por el Programa de Acción Cooperativa de la OCDE sobre el Desarrollo Económico Local y del Empleo (LEED, por sus siglas en inglés) ha sido la necesidad de coordinar las políticas gubernamentales para hacerlas congruentes con las estrategias diseñadas en el ámbito local. La publicación de 1998, *Local Management for More Effective Employment Policies* (Gestión local para el diseño de políticas de empleo más eficaces) identificó el potencial de las asociaciones locales para la vinculación de las políticas del mercado laboral con el desarrollo económico. El papel de las asociaciones en la reconciliación de las metas de competitividad económica y cohesión social se vio enfatizado por los ministros y los diseñadores de políticas de 25 países de la OCDE durante la reunión llevada a cabo en Venecia, en 1998, con el propósito de discutir los primeros resultados de las reformas de descentralización que se estaban realizando en los países de la OCDE (*Decentralising Employment Policy: New Trends and Challenges*, 1999, La descentralización de la política de empleo: nuevas tendencias y retos).

A petición del Comité LEED y con base en una propuesta de Finlandia, el Secretariado de la OCDE se abocó a la tarea de llevar a cabo el Estudio sobre Asociaciones Locales, con el fin de explorar con mayor profundidad la contribución de las asociaciones al mejoramiento de la eficacia de las políticas y la gobernabilidad. Esta publicación presenta los hallazgos que se desprendieron de dicho estudio, llevado a cabo, entre 1999 y 2000, en siete países: Austria, Bélgica (Flandes), Dinamarca (Storstrøm), Estados Unidos (Illinois, Michigan y Ohio), Finlandia, Irlanda e Italia (Sicilia). Las conclusiones obtenidas, en distintas etapas de culminación, se discutieron en seminarios llevados a cabo en Viena (Austria), Helsinki (Finlandia), Dublín (Irlanda), Gante (Bélgica), Næstved (Dinamarca) y Bergen (Noruega). El Comité LEED adoptó las recomendaciones en su 37ª Sesión, que tuvo lugar en París entre el 16 y el 17 de noviembre del año 2000. El estudio aún se encuentra en curso de realización pues se analizarán, a la luz de las lecciones aprendidas, la región belga de Valonia, México, Noruega, la República Checa y Suecia.

Sylvain Giguère, del Secretariado de la OCDE, dirigió este estudio y elaboró la presente publicación. Asimismo, es de reconocerse la invaluable ayuda presta-

## **Prefacio**

---

da por un panel de expertos integrado por Mike Campbell (Universidad Metropolitana de Leeds, Reino Unido), Marie Corman (FOREM, Bélgica), Sarah Craig (Dublin Institute of Technology, Irlanda), Randall W. Eberts y George A. Erickcek (W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Estados Unidos), Michael Geddes (Warwick Business School, Reino Unido), Ron Imminck (TASC, Irlanda), Michael J. Keane y Micheál Ó Cinnéide (Universidad Nacional de Irlanda, Galway), Alberto Melo (Universidad de Algarve, Portugal), Hans Pflaumer (consultor, Alemania) e Ivan Turok (Universidad de Glasgow, Reino Unido).

Este estudio no habría sido posible sin la participación de los delegados del Comité LEED y de otras personas que prestaron su ayuda en cada uno de los países: Michael Förschner, Martina Berger y Anette Scoppetta (Austria), Erik LoddeWykx y Marion Vrijens (Bélgica), Jan Hendeliowitz, Suzanne Hansen y Jens Josephsen (Dinamarca), Paavo Saikkonen, Matti Pukkio, Lauri Lamminmäki y Helena Korhonen (Finlandia), Paul Cullen, Tony Crooks y Hillary Curley (Irlanda), Carlo Borgomeo, Giuliano Frosini, Fabrizio Barca, Federica Tellini y Raffaella Zinzi (Italia). En Estados Unidos, la colaboración con el W.E. Upjohn Institute for Employment Research (Instituto W.E. Upjohn para la investigación laboral) y la colaboración de Phyllis Molhoek fueron esenciales para el éxito de este ejercicio. Sheelagh Delf, Valérie Labourdette, Stéphane Leroy, Alistair Nolan, Deirdre O'Flynn y Jonathan Potter proporcionaron una ayuda clave para la elaboración de esta publicación.

El presente volumen se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE.

## **Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad**

.....	7
Primeras experiencias .....	9
Las asociaciones llevadas hacia la tendencia dominante .....	10
Un nuevo marco de gestión con base en áreas de trabajo .....	11
El impacto de la descentralización .....	12
Las asociaciones ¿una caja negra? .....	13
La agenda de la gobernabilidad local .....	14
Metodología del estudio .....	16
<b>Capítulo 1.</b> .....	21
La importancia del contexto de gobernabilidad .....	22
Marcos de gestión .....	29
<b>Capítulo 2.</b> .....	39
La cohesión dentro de los sectores .....	39
Interfases entre instituciones .....	44
La cooperación desequilibrada .....	51
La cooperación informal .....	53
Hacia un enfoque integrado .....	56
<b>Capítulo 3.</b> .....	63
Desarrollo social .....	64
Desarrollo económico .....	68
Estrategias en el mercado laboral .....	79
<b>Capítulo 4.</b> .....	93
Diseño y práctica de actividades .....	93
Definición de objetivos .....	101
Prestación de servicios .....	105
Reformas a las políticas .....	110
Fomento y apoyo al empleo de medidas .....	112
<b>Capítulo 5.</b> .....	119
La contribución de las asociaciones .....	120
Fallas en la rendición de cuentas .....	122
Incongruencias en el marco nacional de política .....	123
La capacidad no utilizada para mejorar la gobernabilidad .....	124
Recomendaciones: una estrategia para mejorar la gobernabilidad a través de las asociaciones .....	126

# **Contenido**

**Introducción**

**Contextos de gobernabilidad y marcos de gestión**

**El fomento de la cooperación**

**Diseño de estrategias**

**Puesta en marcha de la estrategia**

**Recomendaciones para mejorar la eficacia de las asociaciones**



.....	137
Asociaciones y gobernabilidad.....	137
Nuevos retos, nuevo potencial.....	138
Un potencial sin explotar .....	139
Fracasos y obstáculos .....	140
Para aumentar la eficacia de las asociaciones.....	141
Bibliografía .....	145
Anexo I. Notas biográficas de los autores .....	153
Anexo II. Detalles del trabajo de campo .....	155
<b>Recuadros</b>	
1. <i>Programmazione negoziata</i> o Planeación en asociación .....	28
2. Capital social.....	43
3. La Ley de Inversión en Fuerza Laboral: una asociación en términos de toma de decisiones y prestación en Estados Unidos.....	48
4. Aumento de la eficiencia en el mercado de trabajo de Limburgo (Bélgica).....	50
5. El modelo danés de cooperación informal .....	54
6. Estrategias de desarrollo social en Irlanda .....	65
7. La congruencia espacial de los objetivos: el ejemplo de Tirol.....	76
8. La reforma de las STCs en Flandes .....	84
9. Implementación de la estrategia local en Finlandia.....	95
10. El Convenio Marco de Empleo Comunitario e Iniciativas de Empleo en Irlanda .....	103
11. Una estrategia para mejorar la gobernabilidad a través de las asociaciones .....	142
<b>Cuadros</b>	
1. Costos operativos para las asociaciones y las organizaciones tripartitas .....	34

## **Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad**

### **Resumen y conclusiones**

El mejoramiento de la gobernabilidad, es decir, la manera en que la sociedad resuelve colectivamente sus problemas y satisface sus necesidades, se encuentra en el núcleo de las estrategias gubernamentales para reconciliar la prosperidad económica, la cohesión social y el progreso ambiental. Dentro de un marco de buena gobernabilidad, los servicios del gobierno en todos los niveles administrativos coordinan sus actividades con el fin de mejorar la eficacia global de las políticas y minimizar las medidas conflictivas. La sociedad civil y el sector corporativo son invitados a participar en la toma colectiva de decisiones y se les alienta a traducir esta participación en iniciativas concretas.

Con el objeto de mejorar la gobernabilidad, los gobiernos de la OCDE recientemente crearon y apoyaron redes de asociaciones por zonas. Mediante las asociaciones, los convenios enfocados hacia prioridades de largo plazo que involucran una amplia gama de grupos de interés se pueden emplear como guía para elaborar programas y prestar servicios que sean congruentes con las condiciones locales así como asignar recursos de manera que lleven al desarrollo sostenible. Estas asociaciones facilitan la consulta, la cooperación y la coordinación. En pocas palabras, son una herramienta para mejorar la gobernabilidad.

Mientras que los gobiernos han aumentado su participación en las asociaciones, las fuerzas que funcionan desde los niveles más bajos también han cambiado. En el pasado se establecían asociaciones principalmente como respuesta a un problema agudo que amenazaba una zona en particular, como el deterioro de alguna industria vital que daba lugar a la necesidad de movilizar los recursos disponibles. Sin embargo, en la actualidad, los participantes locales desean colaborar de manera más sistemática en el diseño de estrategias para su zona. Esta búsqueda de mayor participación local a menudo ha sido consecuencia de una reacción contra los deficientes resultados logrados por políticas que apenas han estado vinculadas con las condiciones locales. También ha sido una reacción ante la persistencia de la exclusión social y los problemas asociados con la misma, a pesar del reciente crecimiento económico. Las asociaciones son consideradas como un camino hacia una mejor calidad de vida.

En la actualidad, existen asociaciones en la mayoría de las regiones de la OCDE. En 1995, Irlanda puso en marcha una red de 38 asociaciones orientadas

## **Introducción**

---

hacia el aumento de la inclusión social, iniciativa reproducida desde entonces en varios países, y en 2000 repitió la experiencia, al establecer juntas responsables por el diseño de estrategias de desarrollo económico, social y cultural en todos los condados y ciudades. Por otro lado, en Italia se encuentran operando cerca de 100 pactos territoriales, que se concentran principalmente en el desarrollo económico. Las redes de asociaciones han prosperado en la mayor parte de Europa, principalmente impulsadas por el ímpetu de la Unión Europea (UE), cuyos programas de financiamiento han favorecido los proyectos acordados en el marco de las asociaciones y estimulado la experimentación con asociaciones desde finales de la década de los noventa. En América del Norte, donde la participación en el ámbito socioeconómico data de tiempo atrás, las asociaciones están abordando de manera creciente diversas tareas, que van desde la coordinación de las políticas gubernamentales en el mercado laboral hasta el agrupamiento de recursos y la búsqueda de coherencia en las iniciativas de regeneración urbana y desarrollo rural.

Aunque muchos de los ejercicios recientes de relacionados con las asociaciones se concentran en metas sociales y de empleo, de manera cada vez más frecuente se asigna a las asociaciones un papel más amplio, como coordinadoras del desarrollo "integrado". Varias redes establecidas recientemente han recibido la responsabilidad de diseñar una estrategia integral de desarrollo adaptada a las condiciones de la zona correspondiente y con base en las ventajas competitivas locales. Como parte de esta tendencia, se pueden enumerar los consejos de desarrollo establecidos en Francia a nivel subregional (los *conseils de développement du pays*), las agencias de desarrollo regional creadas en el Reino Unido, las nuevas juntas irlandesas de desarrollo de los condados que se mencionaron en párrafos anteriores y los convenios de crecimiento regional de Suecia. En Italia, las asociaciones son un elemento clave en los ejercicios de planeación participativa que se llevan a cabo en los distintos niveles de gobierno para diseñar y poner en marcha políticas de desarrollo más integradas y eficaces (la *programmazione negoziata* o planeación en asociación).

Las expectativas son altas para los resultados de estos procesos, que actualmente se encuentran todavía en una etapa de definición de modalidades de aplicación y de identificación de oportunidades y retos.

Por otra parte, son numerosas las oportunidades que presenta este enfoque participativo hacia el desarrollo. En primer lugar, se percibe que toda una serie de inquietudes de la población en general tienen una mayor probabilidad de encontrar una respuesta de política adecuada. Por ejemplo, actualmente existe un consenso amplio sobre la necesidad de proteger el medio ambiente y de trabajar hacia el desarrollo económico sostenible. Lo anterior requiere una mayor coordinación de medidas dentro de un marco a más largo plazo, lo que en principio

## **Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad**

---

puede verse facilitado en las asociaciones por zonas. En segundo lugar, el crecimiento económico sostenido en muchos países deja un mayor margen de manobra para abordar las disparidades geográficas, las burbujas de pobreza y la exclusión social, temas todos para los cuales resulta a menudo apropiado un enfoque de asociaciones. Tercero, las asociaciones pueden contribuir a identificar áreas de sinergia entre actividades con base en los conocimientos y las aptitudes locales, con lo que se permite aprovechar nuevas oportunidades de desarrollo económico en un contexto de intensa competencia global.

Sin embargo, la combinación de las políticas públicas y las asociaciones puede crear dificultades. Los servidores públicos a menudo se encuentran en posiciones ambiguas al trabajar en un ambiente de asociaciones, pues les resulta difícil reconciliar las responsabilidades locales y las institucionales.

La participación en una asociación es un desafío al poder de los funcionarios locales electos, quienes deben cumplir el mandato de sus electores sobre temas que pueden ser planteados en la mesa de debates por otros participantes en la asociación. Los sindicatos y las organizaciones patronales, que defienden los intereses de sus miembros mediante las organizaciones tripartitas, con frecuencia han percibido como una amenaza a la cooperación entre sectores y la participación de la sociedad civil. La sociedad civil también enfrenta retos: en muchos países, las organizaciones comunitarias y las organizaciones no gubernamentales (ONGs) no han sido representadas de manera adecuada para lograr una cooperación eficiente con las dependencias oficiales. Esto socava la legitimidad de todo el proceso y limita el espectro del compromiso institucional hacia las asociaciones.

Obstáculos como estos sugieren que el mejoramiento de la gobernabilidad a través de las asociaciones no es tarea fácil, lo que se confirma a través de los resultados mixtos que hasta la fecha han logrado las asociaciones. Aunque algunas asociaciones han alcanzado sus objetivos con éxito, los esfuerzos de otras por mejorar la gobernabilidad han sido ineficaces.

Dado el nivel de las expectativas que rodea a las asociaciones, las oportunidades que ofrece esta herramienta de gobernabilidad y los retos que presenta, se requiere de un análisis más profundo de los mecanismos a través de los cuales las políticas pueden coordinarse, integrarse y adaptarse a las condiciones locales a través de las asociaciones.

### **Primeras experiencias**

El concepto de asociaciones fue identificado hace cerca de 20 años como una forma prometedora para contribuir a que las comunidades locales sortearan problemas específicos de su zona. Como respuesta a la creciente presión, los funcionarios locales, las empresas privadas y las organizaciones comunitarias buscaron





---

nuevas formas de fomentar el desarrollo económico y el empleo local. La idea de las asociaciones se sugirió como una forma de maximizar la movilización y el impacto de los recursos y ha contribuido a proporcionar respuestas en situaciones críticas, tales como los cierres de plantas y los problemas en zonas urbanas marginadas. Las asociaciones han sido una característica recurrente en las iniciativas de desarrollo y empleo local en el área de la OCDE.

En 1993, la OCDE realizó un estudio de las experiencias con el concepto de asociaciones como respuesta al creciente desempleo. El estudio destacó que las iniciativas locales enfocadas hacia el desarrollo del empleo eran más eficaces cuando se establecían convenios, formales o informales, entre los diversos niveles de gobierno, el sector privado y las organizaciones de trabajo voluntario. Sin un convenio de asociación, las probabilidades de éxito se reducen, pues tanto grupos como individuos pueden intentar abordar problemas estructurales de importancia central sin contar con la información y el apoyo necesarios, existiendo el riesgo de duplicación y de competencia contraproducente. Sin embargo, el estudio sugirió que las asociaciones podían llegar a complicar el proceso, pues los métodos y objetivos de las partes involucradas podían no ser complementarios, lo que llevaría a conflictos de interés. Así, se concluyó que las asociaciones debían ser flexibles e identificar claramente los objetivos y métodos al igual que la asignación de responsabilidades.

El estudio también analizó una serie de iniciativas de empleo basadas en asociaciones e identificó las características comunes de las más eficaces:

- 1) las estrategias y objetivos con claridad y realismo se formulan mejor sobre la base de una evaluación de fortalezas y debilidades y una comprensión sólida del ambiente económico local, sus recursos y mercados de productos; y
- 2) dado que las actividades llevadas a cabo sobre una base local firme tienen mayor probabilidad de ser sostenibles en el largo plazo, deben aprovechar los recursos humanos, físicos y financieros de la localidad.

### **Las asociaciones llevadas hacia la tendencia dominante**

Poco después de las primeras experiencias, se pusieron en marcha las primeras políticas gubernamentales para asociaciones locales. En Canadá, se diseñó el *Community Futures Programme* (Programa de Futuros Comunitarios) a mediados de los años ochenta para contribuir a que las comunidades locales lograran la auto-dependencia sostenida a través de las asociaciones. En Irlanda, luego del éxito del establecimiento de doce asociaciones piloto por el gobierno en 1991 como respuesta al desempleo de largo plazo, el apoyo (con ayuda adicional de la Unión Europea) se extendió a 38 zonas en 1994.

Un estudio llevado a cabo en Irlanda sobre asociaciones locales contribuyó a caracterizar adicionalmente el papel de éstas en el mejoramiento de los marcos de gobernabilidad (OCDE, 1996a). El estudio mostró que las asociaciones propor-

## **Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad**

---

cionan modelos para una participación más amplia en la modificación de la economía y la sociedad. Las asociaciones actúan como conducto para la participación local no sólo en el desarrollo de zonas vecinas, sino también en la orientación de las políticas nacionales conforme se retroalimentan las lecciones aprendidas y las inquietudes a nivel local hacia las autoridades nacionales. A este respecto, las asociaciones irlandesas han sido vistas como portadoras de un importante papel en la estimulación de reformas a la administración pública y la adaptación de objetivos nacionales para satisfacer de mejor manera las necesidades locales.

Sin embargo, se describió a las asociaciones locales como estructuras débiles, carentes de legitimidad institucional y democrática y con problemas de coordinación tanto horizontal (entre asociaciones), como vertical (entre las asociaciones y el gobierno central). Por ello, se requería de un marco más estable para contribuir a que las asociaciones definieran su papel y conservaran su capacidad de innovación. Así, se recomendó fortalecer el marco de rendición de cuentas de las asociaciones, mientras que a la vez se mantenía un grado significativo de flexibilidad en la gestión de la actividad local. Lo anterior podía lograrse a través de un proceso de experimentación, comparación y evaluación de los diversos modelos de coordinación y de las combinaciones de relaciones operadas en el ámbito local (el llamado “experimentalismo democrático”).

### **Un nuevo marco de gestión con base en consideraciones locales**

El surgimiento de iniciativas de empleo y asociaciones locales se vio fortalecido durante los años noventa por un creciente cambio hacia enfoques más locales en las políticas de empleo y desarrollo. Las reformas han ampliado los poderes de los gobiernos regionales, en parte debido a que las presiones presupuestarias han obligado a los gobiernos centrales a compartir la carga financiera del desempleo. En una serie de países, las autoridades locales se han visto obligadas a apoyar las crecientes necesidades de asistencia social. Ciertas actividades y servicios han sido puestos en manos de empresas privadas y otras sin fines de lucro y se ha ampliado el apoyo a las iniciativas comunitarias. A partir de esta consecuencia se multiplicó el número de participantes involucrados en las políticas de desarrollo económico, las sociales y las de empleo a nivel local. En un estudio elaborado por la OCDE, se analizó la dimensión local y regional de las políticas del mercado de trabajo (OCDE, 1998a), examinando la descentralización de las políticas gubernamentales en los países de la OCDE y la contribución de los participantes locales en el fomento del empleo. El estudio reconoció la importancia de proporcionar un marco de gestión flexible para que las políticas a nivel local fomentaran un enfoque integrado en lo correspondiente al desarrollo de políticas y a una mejor adaptación de las políticas de empleo a las estrategias de desarrollo local. Asimismo, destacaba el potencial tanto de la descentralización como de las asociaciones en el fomento de dicha flexibilidad, aunque ninguno de estos avances



---

fue considerado como condición suficiente. Cuando se otorga poca flexibilidad a la gestión de programas, las asociaciones pueden fácilmente continuar siendo herramientas marginales. Aun así, las asociaciones que involucran a participantes locales clave pueden llevar a una mayor congruencia entre la asignación de recursos y las prioridades locales. El estudio recomendó que las asociaciones que operaran dentro del marco de las estrategias de desarrollo local y regional participaran en la puesta en marcha de políticas de mercado de trabajo.

### **El impacto de la descentralización**

¿Deberían los gobiernos descentralizar más la política sobre el mercado laboral con el fin de apoyar este marco de gestión con bases locales? La experiencia indica que la descentralización en sí no necesariamente se traduce en una mayor flexibilidad a nivel local. Naturalmente, la transferencia de la toma de decisiones de un nivel administrativo a otro más cercano a la población puede facilitar la adaptación a las condiciones locales. En los servicios públicos de empleo (SPEs), que son agencias descentralizadas, los funcionarios locales a menudo tienen la libertad de variar la aplicación de diversas medidas como respuesta a las demandas locales y otros factores.

Sin embargo, esta flexibilidad viene acompañada de un control del desempeño, para garantizar que se progrese con respecto a las metas fijadas. De aquí que el grado efectivo de flexibilidad dependa de la forma en que se fijen estas metas y de quién lo haga (como por ejemplo un gobierno nacional o regional, si se negocian con la oficina local o en colaboración con otros participantes en la asociación)<sup>1</sup>.

En 1998, los ministros y diseñadores de políticas de la OCDE enfatizaron el papel de las asociaciones en la coordinación de las políticas sociales, del desarrollo económico y del mercado laboral cuando se reunieron para obtener las conclusiones iniciales de sus procesos de descentralización en curso<sup>2</sup>. Sin perder de vista que la rendición pública de cuentas siga siendo una de las principales prioridades, las reformas descentralizadoras han proporcionado una mayor flexibilidad a los marcos de política, a través de su capacidad para igualar las responsabilidades con las capacidades administrativas regionales. La descentralización asimétrica, como la experimentada en Canadá, España e Italia, ha llevado a observar distintos grados de responsabilidad en las regiones a través de convenios negociados. Sin embargo, se requieren acuerdos de cooperación adicionales con el fin de proporcionar una coherencia satisfactoria entre las políticas para el mercado laboral, puestas en marcha a nivel regional, con los intereses a favor del desarrollo económico y social, que a menudo se expresan a un nivel más local. Se concluyó que las asociaciones resultaban una herramienta útil para reconciliar las metas de competitividad y cohesión social (OCDE, 1999a)<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> 12

## **Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad**

---

## Las asociaciones ¿una caja negra?

Actualmente, en la mayoría de los países de la OCDE, los gobiernos apoyan redes de asociaciones en las que participa el sector público, el privado y las organizaciones sin fines de lucro, representando a gobiernos, empleadores, trabajadores y a la sociedad civil. A pesar de la reciente popularidad de las asociaciones, no son totalmente claros los mecanismos a través de los cuales éstas contribuyen al desarrollo económico, la inclusión social o cualquier otro objetivo de política que se busque lograr.

Algunas veces se compara a las asociaciones con una “caja negra”: los insumos y los productos son visibles, pero los mecanismos que permiten la transformación de los primeros a los segundos no lo son. Los insumos que entran a la caja negra incluyen a los participantes locales, que aceptan colaborar en el ejercicio; los programas públicos que pueden emplearse en distintos grados; y el financiamiento gubernamental disponible para las operaciones y, posiblemente, los proyectos. El producto resultante o el “valor agregado” de las asociaciones, consiste en el número de empleos creados, los individuos canalizados hacia empleos vacantes, las aperturas de empresas y las personas que regresan al sistema educativo, conforme a lo reportado por las asociaciones dentro de sus sistemas de gestión del desempeño.

En un modelo de este tipo, resulta difícil relacionar el producto con los insumos. El grado de utilización de las diversas fuentes de fondos, la distribución de la responsabilidad en la puesta en marcha de los programas, el papel de los diferentes participantes locales y el grado de colaboración institucional son parámetros desconocidos, al igual que los factores externos que pueden influenciar el resultado de la asociación. Por ello, resulta difícil evaluar la eficiencia de las asociaciones y establecer las comparaciones adecuadas con otros instrumentos de gobernabilidad, tales como la operación de programas llevada a cabo por servicios gubernamentales dentro de marcos convencionales de gestión pública. Resulta igualmente difícil formular recomendaciones para mejorar los métodos de trabajo empleados por las asociaciones.

Como se expresó en el Irish National Economic and Social Forum (Foro Económico y Social Nacional Irlandés):

*“El conteo del número de personas y grupos y la elaboración de sus perfiles no transmite ideas acerca de lo que sucede realmente en un programa de asociaciones, porque sucedió así o la eficiencia con la cual se logró que sucediera. (...) La ausencia de un modelo que articule plausiblemente los mecanismos en funcionamiento dificulta llegar a la conclusión de que mucho de lo que ha sucedido no lo hubiera hecho de cualquier manera debido al crecimiento sin precedentes en el empleo agregado, lo que las comunidades locales mismas hubieran realizado sin la existencia de las asociaciones y los cambios en otras políticas nacionales” (NESF, 1999a).*





---

Dado que los sistemas de gestión del desempeño empleados no reflejan del todo los mecanismos en funcionamiento en las asociaciones, se requiere explorar el trabajo de éstas para comprender su contribución en los esfuerzos por alcanzar las metas de política. Dicha evaluación permitiría más precisión en el control y la evaluación del desempeño de las asociaciones, con lo que se facilitaría el análisis de política.

### **La agenda de la gobernabilidad local**

La evaluación del trabajo de las asociaciones representa un reto significativo cuando se considera la diversidad de experimentos con éstas. Dicha diversidad reside en la gama de metas de política que se busca alcanzar. Las asociaciones han buscado cumplir objetivos de manera individual, tales como el fomento del empleo y la inclusión social para grupos en desventaja o el desarrollo empresarial en zonas subdesarrolladas, la capacitación o el fomento de un desarrollo integrado que contemple temas ambientales. Esta diversidad lleva a que los resultados de política de las asociaciones sean una base poco apropiada para realizar comparaciones entre éstas.

Las asociaciones también son diversas con respecto a su estructura, ya que los grupos y sectores pueden estar más plenamente representados en unas asociaciones que en otras. La escala geográfica de las asociaciones también varía significativamente: algunas cubren grandes regiones, mientras que otras operan a niveles más relacionados con ámbitos subregionales y locales.

En términos más generales, las metas que buscan cumplir las asociaciones en algunos países han sido también seguidas por otras entidades con distintas estructuras y antecedentes históricos, como es el caso de las organizaciones tripartitas que reúnen a representantes de sindicatos, organizaciones patronales y gobierno. Con frecuencia creciente, las organizaciones tripartitas, cuya principal preocupación se refiere a menudo a la política en el mercado de trabajo y las condiciones laborales, amplían el alcance de su trabajo para incluir parte de lo que típicamente es llevado a cabo por las asociaciones, como el fomento del desarrollo económico y la cohesión social.

Así, un estudio que analice el trabajo de las asociaciones debería entonces beneficiarse de la ampliación del ámbito de investigación hacia una muestra de este tipo de estructuras tripartitas, sin importar las diferencias aparentes con las asociaciones. El concepto de asociación implícitamente se refiere a la participación de la sociedad civil en general y no sólo a la población representada por los sindicatos y las organizaciones patronales. Sin embargo, algunas veces parecen empañarse las diferencias institucionales entre las asociaciones con respecto a la sociedad civil y las organizaciones tripartitas. Con creciente frecuencia, las organizaciones tripartitas incluyen a las ONGs o consultan a la población a través de

## **Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad**

---

diversos mecanismos, comparables con los empleados por las asociaciones. Asimismo, la coordinación de programas y medidas es una función que claramente comparten tanto las asociaciones como las organizaciones tripartitas.

Por ello, no puede afirmarse que exista un modelo universal de asociaciones. No obstante lo anterior, las recientes oleadas de establecimiento de asociaciones y los nuevos acontecimientos en las organizaciones tripartitas apuntan a una agenda general común para estos organismos de cooperación establecidos en todos los países. Los gobiernos – que son a menudo el patrocinador principal – han asignado a las asociaciones (y a las organizaciones tripartitas en algunos países, en colaboración con el sector social) una “agenda de gobernabilidad local”, sin importar la estructura de los organismos en cuestión.

Los cuatro ejes principales son los siguientes:

1. tener como objetivo una meta de política, como la estimulación del desarrollo económico, el fomento de la cohesión social o el mejoramiento de la calidad de vida;
2. buscar alcanzar esta meta principalmente a través de aumentar el grado de coordinación entre políticas y programas entre servicios y niveles gubernamentales, adaptándolas a las condiciones locales;
3. en los casos en los que no baste una mejor coordinación, buscar establecer nuevos proyectos y servicios;
4. trabajar a nivel local para involucrar a los participantes del lugar, incluyendo la sociedad civil, en la definición de prioridades y en el desarrollo de proyectos y aprovechar los recursos y las aptitudes de la zona.

Este mandato se ilustra adecuadamente en la nueva política para asociaciones estratégicas locales (AELs) puesto en marcha en el Reino Unido. Dicha política busca reunir a nivel local a distintos integrantes del sector público al igual que a los sectores empresarial, comunitario y de trabajo voluntario, con el fin de coordinar las iniciativas y servicios de mejor manera con vistas a lograr una meta de política más global.

*“Nuestra meta consiste en mejorar la calidad de vida de todos. Aceptar que podemos hacerlo de mejor manera trabajando en conjunto es simplemente sentido común. El gobierno considera que las asociaciones estratégicas locales son un camino clave para garantizar que todos trabajemos de este modo. Las AELs son asociaciones multi-organismos, multisectoriales y estratégicas. Tienen la capacidad de coordinarse entre los servicios locales, los organismos y las dependencias para garantizar la coherencia y el trabajo eficaz a nivel local. Además, tienen la posibilidad de reunir a la comunidad, al tercer sector y al sector privado para garantizar su influencia en la prestación de servicios. (...)*



---

*La aspiración detrás de las AELs reside en que todos los prestadores locales de servicios trabajen en conjunto, con el sector privado y la comunidad local ampliada para convenir un enfoque integral hacia la resolución de problemas con una visión común, objetivos acordados, la experiencia acumulada y las prioridades determinadas para la asignación de recursos”* (Hon. Hilary Armstrong Miembro del Parlamento, prefacio del documento de consulta para las AELs, Departamento del Medio Ambiente, Transporte y Regiones, 2000).

El análisis del trabajo de las asociaciones sobre la base de la agenda de gobernabilidad local proporciona la oportunidad para estudiar una amplia gama de experimentos, evitando las limitaciones asociadas con las elecciones arbitrarias de contextos institucionales.

### **Metodología del estudio**

El objetivo de este estudio consiste en identificar la contribución de las asociaciones y otros convenios de cooperación para la búsqueda del logro de metas de política, como por ejemplo, el fomento de la cohesión social y la estimulación del desarrollo económico.

Para lograr dicho objetivo, el estudio analiza el trabajo de las asociaciones a través de un análisis comparativo de sus principales funciones entre países. En línea con la agenda de gobernabilidad local establecida por las partes que constituyen la asociación, el trabajo de éstas puede distribuirse entre algunas tareas principales, llevadas a cabo por todas las asociaciones sin importar la meta de política que persigan y la estructura administrativa que se emplee.

El trabajo de las asociaciones se puede dividir de la manera siguiente:

- *Fomento de la cooperación.* Con el fin de cumplir las metas asignadas, las asociaciones primero fomentan la cooperación entre las organizaciones involucradas en la política del ámbito de referencia, evaluando la coherencia de las distintas medidas llevadas a cabo y proponiendo formas de mejorarla.
- *Conducción de un ejercicio de planeación estratégica.* Como segundo paso, las asociaciones llevan a cabo un ejercicio de planeación estratégica dirigido al establecimiento de objetivos comunes, con el fin de alcanzar las metas de política asignadas.
- *Implementación de la estrategia local.* Por último, la asociación pone en marcha su estrategia, proponiendo o evaluando proyectos, diseñando medidas específicas, prestando servicios, etc.

Para analizar a detalle las actividades llevadas a cabo y los métodos de trabajo utilizados por las asociaciones y los grupos a los que atienden, se realizó un trabajo de campo. Los representantes de todas las organizaciones involucradas en la asociación (el gobierno en términos de niveles administrativos, los gobiernos

## **Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad**

---

regionales y locales, los sindicatos y las organizaciones patronales, las ONGs y las organizaciones comunitarias) al igual que los coordinadores de ésta, recibieron la visita de un equipo de expertos dirigido por el Secretariado de la OCDE.

La investigación y la evaluación siguió lineamientos metodológicos con base en investigaciones llevadas a cabo a nivel nacional e internacional, así como en conclusiones que se desprendieron de una serie de seminarios llevados a cabo por la OCDE sobre desarrollo local y asociaciones<sup>4</sup>. En el presente ejercicio se estudió la experiencia con las asociaciones en siete países: Austria, Bélgica (Flandes), Dinamarca (Storstrøm), Estados Unidos (Illinois, Michigan y Ohio), Finlandia, Irlanda e Italia (Sicilia).

En el Capítulo 1 se analiza el contexto de gobernabilidad relevante para las asociaciones y se estudian los marcos de gestión proporcionados para las asociaciones. El Capítulo 2 estudia la contribución de las asociaciones en el fomento de la cooperación entre las organizaciones relevantes para los temas de política abordados. El Capítulo 3 investiga cómo se ha buscado alcanzar objetivos específicos a través de ejercicios de planeación estratégica. El Capítulo 4 analiza la manera en que las asociaciones han puesto en marcha las estrategias diseñadas y explica su papel general en la puesta en marcha de las políticas. Por su parte, el Capítulo 5 se concentra en las lecciones aprendidas y la formulación de recomendaciones, delineando una estrategia que el gobierno puede poner en práctica para mejorar la gobernabilidad a través de las asociaciones. A manera de recapitulación, se presenta una sección de resumen y conclusiones, titulada Lecciones surgidas de las experiencias con asociaciones. Este libro representa la primera parte de la versión original, la cual está disponible en inglés bajo el título de "Local Partnerships for Better Governance" y en francés como "Des partenariats locaux pour une meilleure gouvernance". La segunda parte (capítulos 6 a 12), explica con mayor detalle la experiencia de las asociaciones en los países analizados. Las referencias a dichos capítulos pueden ser consultadas en la versión original de esta publicación.





---

## Notas

1. No obstante, la garantía de una rendición de cuentas sólida en un marco descentralizado sigue siendo un reto, como lo muestra el aprendizaje de varios países que actualmente están experimentando situaciones de descentralización (OCDE, 1999a). La multiplicación de los integrantes e intermediarios puede venir acompañada por una responsabilidad difusa, de debilidades en el seguimiento y la presentación de información y dificultades para llegar a acuerdos sobre un marco de rendición de cuentas políticamente aceptable para los diversos niveles de gobierno involucrados.
2. "International Conference on the Decentralisation of the Public Employment Service and Local Management of Employment Policies" (Conferencia internacional sobre la descentralización del servicio público de empleo y la gestión local de las políticas de empleo), Venecia, 23 y 24 de abril de 1998, organizada por el Ministerio italiano del Trabajo y Seguridad Social y el Programa OCDE/LEED. Minutas publicadas en OCDE (1999a).
3. También se expresó la necesidad de una mayor coordinación entre las políticas del mercado de trabajo y otras áreas de política en la conferencia "Labour Market Policies and the Public Employment Service: Lessons from Recent Experience and Directions for the Future" (Políticas del mercado laboral y el servicio público de empleo: lecciones de la experiencia reciente y rumbos para el futuro), Praga, 3 y 4 de julio, organizada por el Ministerio checo del Trabajo y la OCDE (OCDE, 2001 a). Las metas de desempeño fijadas para las oficinas locales del servicio público de empleo a menudo pierden relevancia dentro de una perspectiva de política más amplia, pues generan efectos de filtración al privilegiar a los desempleados de corto plazo contra otros individuos con menos aptitudes y experiencia laboral.
4. A partir de la literatura sobre las asociaciones es posible delinear algunas condiciones generales bajo las cuales éstas pueden funcionar más eficazmente. Primero, debe contarse con la suficiente flexibilidad en los marcos de gestión de políticas y programas en los niveles local y regional. El bajo nivel de flexibilidad con que se cuenta en el manejo del servicio público a niveles descentralizados es visto como un obstáculo para los enfoques entre sectores de las políticas (OCDE, 1998a; Sabel y O'Donnell, 2001). En segundo lugar, el compromiso institucional, en particular del servicio público, es esencial para hacer que la asociación sea relevante y útil, pues contribuye a fomentar la confianza en el proceso lo que lleva a una mayor participación y agrupación de recursos. Esta condición se ha demostrado mediante el empleo de teoría dinámica de juegos, realizado por Xavier Greffe (LEDA, 1998a). La eficiencia se alcanza cuando las ganancias de las asociaciones se distribuyen equitativamente entre los asociados, es decir, cuando cada uno de ellos puede, a un costo bajo, anticipar la conducta y prever las reacciones de los demás. Los funcionarios públicos deberán entonces probar ante los otros asociados que su partici-

## **Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad**

---

pación es sustancial y no sólo formal. El sector social (los sindicatos y las organizaciones patronales) deben también asumir responsabilidades locales en un ambiente de asociación y evitar otorgar protección formal a los intereses creados. En tercer término, la participación de la sociedad civil es clave para estimular la innovación y el trabajo en redes (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 1998), aunque el bajo nivel de movilización es una de las principales debilidades de las asociaciones, de acuerdo con los resultados de una comparación realizada entre asociaciones rurales en ocho países (Esparcia, Moseley y Noguera, 2000). La movilización se puede estimular mediante estrategias y objetivos claros (Hutchinson y Campbell, 1998; OCDE, 1999b). En cuarto lugar, se requiere de la rendición de cuentas y la transparencia en el proceso de gestión para fomentar la legitimidad y la eficiencia administrativa (EFILWC, 1998; Westholm, 2000).

Los seminarios y conferencias de preparación incluyeron los siguientes: "Decentralisation of the Public Employment Service and Local Management of Employment Policies" ("Descentralización del Servicio Público de Empleo y Gestión Local de Políticas de Empleo"), Venecia, abril de 1998, "The Local Dimension of Welfare-to-Work" (La Dimensión Local del Programa de Transición de la Asistencia Pública al Empleo), Sheffield, noviembre de 1998, "Local Authorities and Economic Policy" ("Autoridades Locales y Política Económica"), Berlín, diciembre de 1998 y "Forum on Finnish Partnerships" ("Foro sobre Asociaciones Finlandesas"), Järvenpää, Finlandia, diciembre de 1998. La OCDE también presentó su propuesta de metodología en una conferencia que tuvo lugar en Wiesbaden ["Local Authorities and Labour Market Policy" ("Autoridades Locales y Política del Mercado Laboral"), junio de 1998] organizada por la Konrad Adenauer Stiftung y en Lieja, Bélgica ["Seminar on Local Development" ("Seminario de Desarrollo Local"), noviembre de 1998] organizada por la FOREM.





## Capítulo 1

La razón para el desarrollo de asociaciones en los ámbitos del desarrollo social, económico y del empleo tiene un doble propósito: 1) los decepcionantes resultados de las políticas apenas basadas en las condiciones locales y 2) las ineficiencias de los marcos de gobernabilidad.

Los gobiernos han estado mejor equipados para facilitar el ajuste estructural de la economía que para tratar con sus consecuencias negativas. Aunque el desempleo ha sido parcialmente resuelto durante los últimos años, persisten aún algunos problemas: el desempleo de largo plazo; la exclusión social y la pobreza; las deficientes condiciones de vida de los trabajadores de bajos ingresos, los padres solteros y las personas de edad avanzada; y el deterioro urbano. El bajo rendimiento logrado a través de la puesta en práctica a nivel nacional de programas sucesivos de desarrollo económico y los esquemas de subsidios al empleo, en combinación con las restricciones de los presupuestos gubernamentales han alentado a los gobiernos a ampliar el espectro de mecanismos de implementación, al igual que a agrupar recursos con otros asociados.

Los decepcionantes resultados de la política gubernamental también han destacado una serie de debilidades institucionales y administrativas: instituciones rígidas y marcos de política, intereses creados que reducen la velocidad de los ajustes a los cambiantes contextos, un bajo nivel de cooperación y coordinación entre departamentos gubernamentales separados por áreas, la ausencia de políticas de planeación a largo plazo, políticas poco adaptadas a las necesidades de los grupos a los que se dirigen y grandes rezagos en la respuesta de política por parte del gobierno. A menudo se argumenta que la superación de estos problemas llevará a medidas gubernamentales más eficaces para abordar las dificultades en términos de desarrollo, mercado laboral y problemas sociales. Por ejemplo, la coordinación del contenido de los programas de capacitación con los esfuerzos dedicados a la atracción de la inversión puede mejorar los resultados para ambos, aumentando las razones para invertir en una zona específica y las posibilidades de encontrar un empleo después de cursar un programa de capacitación.

## **Contextos de gobernabilidad y marcos de gestión**

---

Otra área de sinergia es la de la regeneración urbana, donde se pueden poner en práctica con mayor eficiencia los programas de financiamiento para proyectos de desarrollo dentro del marco de una estrategia más amplia, que considera las medidas tomadas por otros participantes, como el municipio y las cámaras de comercio. Algunos ejemplos de coincidencias adecuadas en este ámbito se proporcionan en OCDE (1998b).

El contexto de gobernabilidad proporciona los antecedentes sobre los cuales se construyen los convenios de asociación. Este capítulo analiza en primer término las principales características institucionales que son relevantes para la investigación de la contribución de las asociaciones a los temas de política y posteriormente estudia los marcos de gestión establecidos para las asociaciones.

### **La importancia del contexto de gobernabilidad**

El espectro de acción de las asociaciones está cercanamente relacionado con el contexto de gobernabilidad de cada país. La forma en que las regiones son administradas y las políticas son implementadas proporciona las condiciones de base para el establecimiento de las relaciones entre organizaciones. Las principales características del contexto de gobernabilidad que contribuyen a identificar la necesidad de que las organizaciones trabajen en la modalidad de asociación son la descentralización, las organizaciones tripartitas, el papel de las autoridades locales y la distribución del poder, características que se describen más adelante. Posteriormente, se analizará el contexto en los siete países estudiados.

*Descentralización.* En varios sectores, como el de las políticas de mercado laboral y capacitación, la política gubernamental en una serie de países ha sido descentralizada recientemente al nivel regional. Cuando se otorga cierto grado de discreción a las oficinas regionales, la descentralización puede contribuir a tomar en cuenta las inquietudes locales en la puesta en práctica de políticas nacionales. Asimismo, se puede solicitar a los gobiernos electos a nivel regional que se responsabilicen de la coordinación o la supervisión, permitiendo así una mayor representación de los intereses locales en el proceso de toma de decisiones. La capacidad efectiva para tomar en cuenta las inquietudes locales también depende del tamaño de las regiones y la responsabilidad administrativa a nivel local. En un marco de política descentralizado, la toma de decisiones bien puede permanecer relativamente centralizada en las regiones más grandes si la mayoría de las decisiones se toman a nivel regional con poca participación de las oficinas locales.

*Organizaciones tripartitas.* En algunos países, la política de un sector dado se maneja en colaboración con el sector social (los sindicatos y las organizaciones patronales). Las organizaciones tripartitas involucran la participación de grupos con distintas perspectivas, lo que proporciona un foro para la discusión de opciones de política que puede llevar a convenios vinculantes. Un cierto grado de autonomía a niveles regio-



## **Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad**

---

nales puede contribuir a tomar en cuenta las condiciones locales y fomentar las soluciones prácticas (OCDE, 1996b), aunque los organismos tripartitas a menudo se consideran como foros estáticos donde se protegen los intereses creados. Los acontecimientos que se han presentado recientemente (y se presentan aún) en algunos países, han aumentado la relevancia de los mecanismos tripartitas en términos de abordar los temas de cooperación y coordinación, como se verá más adelante. La diferencia entre las asociaciones locales y las organizaciones tripartitas algunas veces se atenúa, pues estas últimas desarrollan mecanismos para involucrar a la sociedad civil y ampliar el espectro de su trabajo a los temas sociales y económicos.

*El papel de las autoridades locales.* Como el órgano más cercano a los ciudadanos, el gobierno local está, en principio, más consciente de las inquietudes locales tal y como las expresa la población. Las autoridades locales a menudo son responsables por la prestación de servicios sociales y por ramificaciones significativas de las políticas de desarrollo económico, particularmente en lo que respecta al desarrollo de infraestructura y negocios así como en la planificación espacial. En países donde éstas cuentan con amplios poderes y estructuras presupuestarias convenientes, las autoridades locales pueden encontrarse en la posición adecuada para abordar inquietudes locales dentro del marco de sus obligaciones. Aunque en muchos países una parte significativa del presupuesto municipal es transferida desde otros niveles de gobierno y asignada para servicios específicos, la capacidad de recaudar impuestos algunas veces proporciona la flexibilidad necesaria para abordar asuntos que no son parte de su ámbito inmediato.

*Distribución de facultades.* El grado al cual las distintas áreas de responsabilidad – ya sea en lo social, el empleo, el desarrollo económico, la educación y la salud – son manejadas de manera integral y coherente en los niveles superiores del gobierno, lleva a un contexto de buena gobernabilidad en los niveles regional y local. Sin embargo, en muchos países la incongruencia de los distintos objetivos buscados y de los programas puestos en marcha entre sectores, ha llevado a ineficiencias al nivel local (EFILWC, 1998). Algunos rubros, como el de política del mercado laboral, están segmentados y pocos mecanismos pueden coordinar eficazmente las acciones cuando los organismos operan bajo jurisdicciones diferentes. La manera en que se distribuyen los poderes entre las dependencias del gobierno, las agencias y las organizaciones tripartitas, el número de organismos involucrados y la existencia o ausencia de mecanismos de consulta, negociación o contratación, son determinantes para la gobernabilidad.

### **El contexto de los países estudiados**

Los siete países analizados en este estudio proporcionan una muestra diversificada de contextos de gobernabilidad, pues cada uno de ellos presenta una combinación única de los factores descritos arriba. Una serie de países se caracterizan por estructuras descentralizadas en el diseño de políticas y dan un papel de



---

importancia a las organizaciones tripartitas. En Austria – un estado federal – y Dinamarca, los gobiernos regionales electos son responsables por una serie de rubros tales como el desarrollo económico, la infraestructura y la educación. En el sector del mercado laboral, ambos países, al igual que la región flamenca en Bélgica, cuentan con juntas tripartitas a nivel regional (o subregional), en las cuales los sindicatos y las organizaciones patronales acuerdan con el gobierno las prioridades de política de la zona. Aun así, aunque coincidan los territorios de los gobiernos regionales y de las juntas tripartitas, esta distribución de responsabilidades podría no resultar en una coordinación eficaz de las políticas de desarrollo económico y de mercado laboral. El establecimiento de objetivos ambiciosos a nivel nacional para la puesta en marcha de políticas de mercado laboral, combinado con recursos presupuestarios restringidos, ha tendido a reducir el espectro del servicio público de empleo supervisado por la junta tripartita, aunque se esperaba obtener una mayor cooperación de su parte. Los gobiernos regionales han expresado la necesidad de contar con una mayor cooperación en el establecimiento de sus proyectos de desarrollo económico y las autoridades locales, la necesidad de proporcionar ayuda a las personas desempleadas que no tienen derecho a la prestación del seguro de desempleo (SD).

Las asociaciones han proporcionado dos tipos de respuesta para superar esta barrera contra la buena gobernabilidad: 1) establecer redes entre la organización tripartita y otros asociados; y 2) ampliar la asociación dentro de la organización tripartita.

En Austria, se han establecido asociaciones para coordinar a los principales participantes a nivel regional y, en particular, a la junta tripartita del mercado laboral (AMS) y el gobierno regional. Luego de una prueba piloto, iniciada por la Unión Europea en 1998, llevada a cabo en tres zonas, el gobierno federal ofreció apoyo financiero a todas las regiones para estimular y formalizar la cooperación en torno a proyectos específicos desarrollados en la modalidad de asociación.

Como resultado de ello, en 1999 se establecieron asociaciones (llamadas pactos territoriales para el empleo) en siete regiones (*Länder*) y, desde entonces, se han cubierto ya las nueve regiones de Austria. La AMS es parte de la asociación en todos estos pactos. Los convenios de asociación se dirigen principalmente a reintegrar a los desempleados de largo plazo, aunque algunas también se ocupan del desarrollo económico. Por su parte, la respuesta en Flandes consistió en ampliar la estructura de las organizaciones tripartitas, los comités subregionales de empleo (STCs) y expandir el espectro de acción. La misión de los STCs ha sido ampliada desde la planeación de la política en el mercado laboral (principalmente dirigida hacia los desempleados que gozan de SD) hacia responder a las necesidades de los grupos en desventaja. La reforma flamenca de 1998 también fortaleció el papel de estas juntas en el panorama institucional subregional, modificando su escala y dándoles mayor autonomía con respecto al servicio público de empleo (VDAB).

## **Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad**

---

Las plataformas distritales (*Streekplatformen*), que se establecieron en 1995 a nivel subregional, representan otra iniciativa para fomentar la cooperación (en un espectro de actividades relativamente más amplio y, en especial, las de desarrollo económico) que también se analiza en este estudio. Estados Unidos ha seguido un camino similar al de Flandes, pues en este primer país existía poca coordinación entre las distintas políticas de empleo apoyadas a nivel federal o estatal. Hasta hace relativamente poco tiempo, las juntas tripartitas (consejos de la industria privada) asesoraban a los servicios públicos sobre las necesidades de calificaciones de los empleados a nivel subregional (el nivel de prestación de servicios). En 1998, el gobierno federal propuso fortalecer estas organizaciones y ampliar su espectro de actividades. Las juntas de inversión en fuerza laboral (WIBs, por sus siglas en inglés) son responsables por la coordinación de todas las medidas relacionadas con el mercado de trabajo, así como los programas sociales y de educación, incluyendo aquellos dirigidos a los jóvenes y otros grupos de población.

En Dinamarca se ha aplicado una combinación de estos dos tipos de respuesta. En 1994, surgió de la reforma al servicio público de empleo (SPE) la organización regional tripartita (la junta regional para el mercado laboral, RAR) para convertirse en uno de los organismos con mayor influencia en el desarrollo económico y laboral. Para fungir en la mesa directiva, donde se discute una amplia agenda, se cuenta con participantes como los políticos del gobierno regional, los alcaldes, los líderes sindicales y de las organizaciones patronales.

Incluso, se otorga precedencia a la RAR sobre las autoridades locales y regionales en una serie de cuestiones de interés económico. Este sólido papel ha proporcionado a la junta directiva con la posibilidad de tomar en cuenta algunas de las inquietudes de los municipios y los gobiernos regionales con respecto a las personas desempleadas que no tienen derecho a los beneficios del seguro de desempleo, así como acerca de algunos temas económicos. Asimismo, el establecimiento de una serie de vínculos de cooperación externos con otras organizaciones relevantes ha convertido a la junta tripartita en el centro de una densa red de instituciones económicas y de capacitación a nivel regional.

En Irlanda, se ha identificado la falta de coordinación entre una serie de servicios públicos (y la junta tripartita responsable de la política en el mercado laboral, la FÁS) como una de las causas de la falta de apoyo hacia los desempleados a largo plazo y los grupos en desventaja. Otros factores, tales como la relativa centralización del servicio público, pueden también haber contribuido a esta situación.

Aparte del nivel nacional, los representantes políticos son elegidos a nivel de condado, es decir, en los 29 municipios y las cinco corporaciones locales (los *boroughs*) que cubren grupos de pequeñas localidades y distritos urbanos. Las autoridades de los municipios o condados y de las ciudades cuentan con poderes muy



---

limitados, que principalmente se relacionan con la planificación espacial y la infraestructura.

Entre las principales fuerzas detrás de la creación de asociaciones entre organizaciones en las zonas en desventaja, se ha identificado a las debilidades de la democracia representativa, la división de los servicios públicos y un bajo nivel de poder local. Se han formado varias iniciativas, entre las cuales se cuenta a las asociaciones por zonas, a las que se hizo referencia en la Introducción. Guiadas principalmente por organizaciones domiciliadas en la comunidad y asociaciones voluntarias familiarizadas con los problemas de los grupos en desventaja, estas asociaciones han crecido a través de programas de desarrollo sucesivos financiados conjuntamente por el gobierno irlandés y la UE, además de haber sobrevivido diversas reformas.

En el caso de Finlandia, fue un contexto muy diferente el que dio lugar a las asociaciones con un enfoque similar. Luego de la profunda recesión sufrida a principios de los años noventa, la demanda por trabajo cayó notablemente. La transición de una situación cercana al pleno empleo hacia una de alto desempleo dio impulso a la búsqueda por nuevas formas de aliviar los problemas del mercado laboral. Inspirado en la iniciativa irlandesa, el Ministerio del Trabajo lanzó un programa de asociaciones en 1996. Financiado en parte por la UE, el programa apoyó a 26 asociaciones, a las cuales se sumaron 10 asociaciones iniciadas independientemente, las cuales fueron financiadas mediante varias fuentes locales y nacionales. A diferencia de Irlanda, las autoridades locales finlandesas tienen un gran poder y un alto nivel de autonomía. Las asociaciones finlandesas son las principales responsables por la educación, el bienestar social, los servicios de salud, el medio ambiente y la infraestructura, recaudan sus propios impuestos y reciben subsidios del Estado y otras transferencias.

La descentralización que prevalece entre los sistemas administrativos en la prestación de los servicios gubernamentales apoya la considerable autonomía local. Los municipios, que comparten la carga del desempleo de largo plazo, a menudo tomaron el liderazgo en el establecimiento de asociaciones de acuerdo con lo ofrecido en el programa gubernamental.

Por su parte, los municipios italianos mostraron una reacción similar, pues a menudo estaban insatisfechos con los esfuerzos aplicados para el desarrollo económico al sur del país y la falta de coordinación entre los distintos servicios públicos. En Sicilia, donde el gobierno regional se ha beneficiado de una mayor flexibilidad en la implementación de políticas proporcionada por su estatus como región autónoma, se han identificado las debilidades en la coordinación y la eficiencia del servicio público como las principales razones para el escaso éxito de las políticas de desarrollo económico. Cuando el gobierno ofreció transferir nuevos fondos para el desarrollo económico para ser asignados entre las asociaciones, los municipios identificaron un claro interés en los esfuerzos de cooperación, pues son estos los que han



## **Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad**

---

proporcionado las bases para las diversas oleadas de pactos territoriales que han tenido lugar desde 1996. Actualmente, las asociaciones diseñan las estrategias locales dentro del amplio marco nacional de la *programmazione negoziata*, un proceso participativo dirigido a incrementar la eficacia de las políticas de desarrollo económico a través de una mayor congruencia entre niveles y zonas (véase el Recuadro 1).

### **La escala geográfica de las asociaciones**

Las diversas combinaciones de factores institucionales han generado así toda una serie de modelos de asociación, además de haber renovado los modelos tripartitas. No obstante, este estudio no requiere una tipología de las asociaciones pues, con el fin de garantizar la congruencia analítica, las asociaciones se comparan en términos de las funciones que desempeñan. Sus diferencias institucionales (en términos de objetivos de política y de membresía) simplemente se destacan cuando esto puede resultar relevante para el análisis de un tema en particular.

Sin embargo, una variación que podría parecer crucial para el análisis de las funciones de una asociación es la escala geográfica. El tamaño del territorio geográfico que cubre una asociación varía ampliamente. Algunas asociaciones y organizaciones tripartitas cubren el territorio de las unidades administrativas de mayor tamaño en un país, a las que se hace referencia en este estudio como “regiones”. Sin embargo, con mayor frecuencia, las asociaciones cubren zonas menos extensas asociadas con grupos de municipios y, algunas veces, con un solo municipio que establece la mejor correspondencia con el término “local”. En este caso, también se emplea el concepto “subregional”. Dicho concepto denota escalas geográficas de menor extensión que la de las unidades regionales de mayor tamaño. En comparación con el nivel regional, el nivel subregional a menudo sugiere un mayor grado de homogeneidad económica y un mayor espectro para el establecimiento de relaciones de cooperación entre actores locales.

Aunque las distinciones entre el ámbito local, subregional y central (nacional) traen consigo cierta precisión en el análisis, este vocabulario puede resultar confuso en ciertas circunstancias. Primero, el tamaño de las regiones y las subregiones es relativo con respecto a la extensión territorial del país. Por ejemplo, las regiones en Dinamarca pueden compararse con algunas subregiones en Estados Unidos, como los condados, en lugar de hacerlo con los estados. Segundo, el nivel subregional proporciona un amplio espacio que a menudo está integrado por una serie de capas empleadas ya sea para propósitos administrativos o de coordinación. En Bélgica, la región flamenca comprende, a nivel subregional, un nivel administrativo, las provincias y dos niveles de coordinación donde operan los comités subregionales de empleo y, en menor escala, las plataformas distritales. En una serie de países, los municipios se agrupan y presentan su propio nivel adicional de coordinación, como es el caso de los diversos tipos de *communautés de communes* (comunidades de comunas) en Francia.



### Recuadro 1.

El diseño de políticas para el desarrollo económico en el sur de Italia fue objeto de cambios significativos durante la década de los noventa luego de que varios decenios de intervenciones habían fracasado en el cumplimiento de sus objetivos. En 1996, como respuesta a la necesidad de un enfoque más centrado en el desarrollo económico de control ascendente, surgió un nuevo concepto en la legislación: la *Programmazione negoziata* o Planeación en asociación. Este cambio de enfoque también se vio estimulado por las iniciativas a nivel local. Ya en 1993, los procesos de cooperación tales como el “convenio local para el desarrollo” firmado en la provincia siciliana de Caltanissetta, destacaban la necesidad de nuevas directivas en el diseño de políticas para el sur de Italia.

La Planeación en Asociación es una estrategia institucional empleada para amonizar la intervención económica de los participantes públicos y privados del territorio. Dicha estrategia requiere que la política pública identifique las prioridades estratégicas de las zonas locales y regionales, selecciona las intervenciones que garantizan la implementación coherente de la política, pone a disposición los recursos necesarios y proporciona un horizonte temporal congruente con el fin de lograr los objetivos entre niveles territoriales. Con base en lo anterior, para optimizar el impacto de la intervención conjunta se sigue un enfoque participativo para involucrar a todos los miembros relevantes en la identificación de prioridades locales, así como para tomar en cuenta sus inquietudes.

La Planeación en Asociación utiliza una serie de instrumentos. El Convenio Institucional (*Intesa istituzionale di programma*) proporciona iniciativas para programas multianuales, que hacen posible que las regiones canalicen la inversión pública hacia proyectos prioritarios. Un Convenio de Programa Marco (*Accordo di programma quadro*) define las condiciones de implementación para esta intervención y acuerda el papel del gobierno central, la región, las autoridades locales y el sector privado.

Los instrumentos empleados a nivel local incluyen los pactos territoriales (*patti territoriali*) y los contratos por zona (*contratti d'area*) que fomentan la cooperación entre participantes locales, definen las prioridades a este nivel, coordinan la inversión pública y privada y estimulan el desarrollo económico. A través de los pactos territoriales, se realizan inversiones en desarrollo comercial (financiadas a razón de 30% por el sector privado) en sectores como la industria, la agroindustria, los servicios y el turismo al igual que en infraestructura. También opera en Italia (al igual que en otros países) una versión ligeramente distinta, apoyada por la UE (los pactos territoriales para el empleo), y permite que el campo de acción incluya temas sociales y de mercado laboral. Los contratos por zona se aplican en territorios definidos donde se están llevando a cabo reestructuraciones industriales que han traído consigo un descenso significativo en el empleo. Dichos contratos fomentan la inversión mediante el empleo de financiamiento público sustancial y a través del establecimiento de convenios locales en torno a medidas administrativas excepcionales.

Fuente: OCDE (2001*b*) y Capítulo 8 de la versión original por A. Melo.

***Programmazione negoziata* o Planeación en asociación**

---

El tamaño de los municipios también tiene implicaciones para la escala de los niveles subregionales. El primer nivel de democracia representativa en Italia se ubica en las comunas, que pueden llegar a ser muy pequeñas, mientras que en Irlanda son los condados, que se sitúan a nivel subregional, y las grandes ciudades. Adicionalmente, la densidad de población varía entre las zonas urbanas y rurales, lo que lleva a una interpretación distinta del concepto de diferenciación geográfica. Así, aunque sea posible diferenciar las asociaciones locales y regionales, dicha distinción debería aplicarse con precaución.

### **Marcos de gestión**

Un análisis de los diversos contextos institucionales presentados en párrafos anteriores confirma la naturaleza de las principales tareas que llevan a cabo las asociaciones para abordar su agenda de gobernabilidad local (como se comentó en la Introducción): estimular la cooperación entre organizaciones responsables por el desarrollo de políticas en sectores relevantes; fomentar la coordinación de política, específicamente a través de la planeación estratégica; y contribuir a adaptar las medidas a las condiciones locales y responder a las necesidades locales como parte de la implementación de la estrategia adoptada.

Esta agenda también contempla un objetivo de política ya que, bajo la influencia integradora de las organizaciones asociadas, se ha solicitado la búsqueda conjunta de una meta general de política de interés común. Esta meta de política frecuentemente consiste en: 1) fomentar el desarrollo económico sostenible; o 2) reducir el desempleo; o 3) aliviar la exclusión social y la pobreza. Dicho establecimiento de objetivos es congruente con los marcos generales de política iniciados por los gobiernos, en los cuales las asociaciones son una herramienta de implementación (por ejemplo, el Programa Operativo para el Desarrollo Local, Urbano y Regional en Irlanda, financiado por el gobierno y la UE, que sufragó las actividades de asociación entre 1994 y 1999). La búsqueda de un objetivo de política es también una característica común del trabajo en las organizaciones tripartitas, que normalmente buscan fomentar la eficiencia del mercado de trabajo.

Una consecuencia de proporcionar a las asociaciones una agenda de política ha sido la de otorgar características similares a las dependencias gubernamentales. Los gobiernos han diseñado marcos de gestión para apoyar a las asociaciones en el desempeño de sus funciones. También han proporcionado a las asociaciones con estructuras administrativas, recursos financieros y mecanismos de evaluación. Esta sección analiza el marco de gestión de las asociaciones.

### **Estructura administrativa**

En una asociación, la lista de asociados puede ir desde un pequeño grupo compuesto de las organizaciones locales más importantes (como las autoridades



---

locales, los principales prestadores de servicios públicos y los integrantes del sector social) hasta empresas privadas, instituciones educativas, prestadores de servicios de salud y otros. En Finlandia, el número de organizaciones afiliadas que apoyan a las asociaciones puede llegar hasta 50. Para adaptar los diversos niveles de apoyo entre asociaciones y los grados de participación entre integrantes, se ha experimentado con diversos tipos de estructuras administrativas, haciendo que la “geometría” de las asociaciones sea variable.

La junta directiva es el principal elemento de las asociaciones. En ella se agrupan las principales organizaciones durante un cierto número de reuniones anuales, donde se toman las decisiones más relevantes. Un comité de gestión más reducido se reúne con periodicidad generalmente mensual, con el fin de supervisar y proporcionar lineamientos. Asimismo, algunas veces existe una plataforma más amplia para agrupar a los miembros de la junta y los administradores involucrados en proyectos relacionados con la asociación y otras organizaciones e individuos que prestan su apoyo. Las reuniones de esta plataforma, que pueden tener lugar anualmente, tienen el propósito de discutir más ampliamente sobre temas relacionados con políticas y proyectos.

Los grupos de trabajo son otro componente importante de la estructura administrativa de las asociaciones. En países donde las asociaciones han estado involucradas en varios sectores de política, el establecimiento de grupos de trabajo ha garantizado la acumulación de la experiencia necesaria en el ámbito local para evaluar las necesidades y proponer las respuestas apropiadas. En Irlanda, las asociaciones que fomentan la inclusión social de los grupos en desventaja han operado normalmente media docena de grupos de trabajo sobre temas específicos (como los relacionados con educación y capacitación, los servicios a las personas desempleadas, los cuidados infantiles, el desarrollo de la comunidad, la creación de empresas, el medio ambiente y la infraestructura).

### **Los miembros**

Las organizaciones más relevantes para la operación de las asociaciones normalmente tienen un escaño en la junta directiva. Éstas son conocidas como las organizaciones asociadas, o afiliadas, aunque la asociación puede recibir apoyo de un número mayor de entidades, como se mencionó anteriormente. La equidad y la inclusión son principios conductores en la composición de las asociaciones. Inspiradas por las juntas tripartitas en el mercado laboral, que formalmente atribuyen un número igual de escaños al gobierno, los sindicatos y las organizaciones patronales, las asociaciones han intentado distribuir equitativamente los papeles en el proceso de toma de decisiones. El respeto a este principio ha sido particularmente importante en el fomento de la rendición de cuentas y la legitimidad en



## **Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad**

---

países donde se han asignado fondos directamente a la asociación para la puesta en marcha de programas y actividades específicos.

Por ejemplo, en Irlanda, se ha prestado particular atención a este tema. Las reglas acordadas a nivel nacional requieren una estructura que involucre los siguientes sectores: 1) el gobierno (que contempla los servicios públicos y, desde 1999, las autoridades locales); 2) el sector social (los sindicatos y las organizaciones patronales); y 3) las organizaciones comunitarias y el sector dedicado al trabajo voluntario. Siempre y cuando se cumpla la condición de que ningún sector tenga la mayoría de los escaños, se permite cierta flexibilidad para adaptar la composición final a las circunstancias locales. Los asociados mismos deciden cuál será la composición final.

Algunas veces, el criterio de inclusión precede al de equidad, particularmente cuando se debe tomar en cuenta una amplia gama de consideraciones en el proceso local de toma de decisiones. En Estados Unidos, las juntas responsables por la aplicación de la política para el mercado laboral (las juntas de inversión en la fuerza laboral) también administran las políticas en los rubros de asistencia social, educación y capacitación vocacional. A condición de que el 51 por ciento de los escaños pertenezca al sector privado, se puede representar a una serie de áreas, como los servicios gubernamentales, la educación, el desarrollo económico, los empleados, la comunidad, los estudiantes y los padres de familia. Cuando las asociaciones abordan un tema de interés especial para los municipios, como el desarrollo económico, a menudo se considera apropiada la inclusión de representantes de todos los municipios asociados, incluso cuando esto suceda a expensas de la equidad. En Flandes (plataformas distritales) e Italia (pactos territoriales) un gran número de municipios a menudo han superado en cantidad a los otros asociados. Un caso extremo de este ejemplo se registró en una zona de Finlandia (Keski-Uusimaa) donde la junta directiva estaba compuesta exclusivamente de representantes de los tres municipios asociados.

Sin embargo, en general, las organizaciones asociadas que se benefician de los requisitos flexibles que determinan las fuentes de financiamiento en cuanto a la composición de las juntas, han intentado reconciliar la equidad y la inclusión. En Italia, algunos pactos territoriales han dado al sector social un número de escaños igual al número de municipios representados. En Finlandia, donde una amplia gama de organizaciones de distintos sectores apoyan las asociaciones, normalmente se establece un comité de orientación que equilibra el peso de los diversos grupos. Las juntas tripartitas fundadas de manera tradicional han sido abiertas a representantes de los gobiernos locales (Dinamarca y Flandes) y a prestadores privados de servicios de capacitación (Flandes).



---

El grado de representación real de cada sector no sólo depende de la proporción de membresías, sino también de otros factores, como el mecanismo de delegación empleado por cada sector, la definición de los mandatos de los delegados y los métodos de diseminación de información empleados dentro de cada organización asociada. Estos temas son abordados en el estudio debido a que tienen un impacto considerable sobre la eficacia, la rendición de cuentas y la legitimidad de las asociaciones. Sin embargo, en esta sección puede notarse que estos factores varían ampliamente entre sectores de política, países y áreas. Por ejemplo, los representantes del sector social y el gobierno a menudo son designados por sus organizaciones y reciben un mandato, cuya claridad y precisión puede variar dependiendo del interés de la organización. La debilidad en los mecanismos de representación a menudo se ve acompañada por bajos niveles de participación y compromiso.

También frecuentemente han surgido inquietudes acerca de la rendición de cuentas de las asociaciones, planteadas por representaciones *ad-hoc* de la sociedad civil, así como sobre el grado desigual de transparencia en los mecanismos de representación utilizados. En Austria, donde el sector social desde hace tiempo se asume que representa a la sociedad civil en su conjunto, algunas ONGs no elegidas han sido invitadas recientemente a unirse a algunas asociaciones, con el fin de contar con más puntos de vista en la junta directiva. Esta forma de designar ONGs no está sujeta al consenso de los demás asociados en la medida en que, aunque la selección probablemente refleje la participación particular de las ONGs en la región, éstas sólo se representan a sí mismas y no los puntos de vista de las personas a las que atienden. Sin embargo, en Irlanda, las organizaciones comunitarias y los grupos voluntarios eligen a sus representantes, reflejando el deseo de reconciliar la sólida participación de ese sector en la operación de las asociaciones y la necesidad de impulsar la legitimidad de la estructura global de la asociación.

Las juntas tripartitas responsables por la implementación de la política tradicionalmente han desarrollado mecanismos de representación más fuertes. En Dinamarca, los delegados regionales en las juntas a menudo son los funcionarios de más alto rango de su organización, incluyendo a alcaldes de gobiernos locales y regionales y jefes de sindicatos regionales y organizaciones patronales. En Estados Unidos, los delegados son designados por funcionarios locales electos y son confirmados anualmente por el gobernador del estado.

Los representantes del sector educativo deben ser miembros electos o nombrados de la junta directiva de su propia institución. Particularmente en Europa, la representación de la sociedad civil en las organizaciones tripartitas se ha llevado a cabo normalmente a través de sindicatos y organizaciones patronales exclusivamente. Sin embargo, recientemente se han tomado medidas para involucrar a la población más ampliamente en las organizaciones tripartitas. Los casos de Bélgica

## **Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad**

---

(grupos de trabajo de ONGs en Flandes) y Dinamarca (talleres locales para alimentar los ejercicios de planeación estratégica) se discuten en los capítulos siguientes.

## **Recursos**

Las organizaciones de asociaciones son entidades pequeñas. Las obligaciones asociadas con la coordinación administrativa y el secretariado de la junta directiva normalmente han sido llevadas a cabo por un grupo de personal de entre dos y cuatro integrantes. El grueso de los costos operativos está representado por el personal, el alquiler de oficinas y el material y equipo, que a menudo han sido financiados por los gobiernos centrales (y la UE para los Estados miembros) durante periodos fijos. Los asociados algunas veces contratan consultores privados para llevar a cabo estas tareas. En la práctica, la cantidad de personal que trabaja para las asociaciones a menudo ha sido mayor que el número cubierto a través de las principales fuentes de financiamiento. Las organizaciones asociadas se han beneficiado de traslados temporales de personal de organizaciones públicas y, en su calidad de organizaciones sin fines de lucro, de subsidios laborales. En Irlanda, las asociaciones involucradas activamente en la implementación de programas y la prestación de servicios han contado con hasta 30 empleados en total, incluyendo a los trabajadores a tiempo parcial (área de Clondalkin, zona metropolitana de Dublín).

En el caso de las organizaciones tripartitas, el número de empleados es normalmente mayor, debido a la responsabilidad que tienen por la puesta en marcha de políticas del mercado laboral y la prestación de servicios. En Dinamarca (región de Storstrøm) y Michigan (condados de Kalamazoo y St. Joseph), trabajan cerca de 10 personas en el campo de la prestación de servicios a la junta regional y en la programación de actividades<sup>1</sup>. En Flandes, los comités subregionales de empleo, que están separados del servicio público de empleo, cuentan, en promedio, con tres personas encargadas de la gestión y la programación, lo que resulta similar en las asociaciones a las cuales se suman uno o dos funcionarios en traslado temporal del servicio público de empleo.

En el Cuadro 1 se presenta un ejemplo de los costos operativos (excluyendo los salarios del personal trasladado temporalmente o de los beneficiarios de subsidios laborales). De este cuadro se desprende que los costos anuales de operación para las asociaciones son relativamente bajos, fluctuando entre 86,800 euros (Bélgica), hasta 183,500 euros (Irlanda), y los niveles son más altos para las organizaciones tripartitas que gestionan y programan servicios de empleo (como en Dinamarca y Estados Unidos). Al observarlos en términos de la población, se nota que estos costos fluctúan desde una pequeña fracción de un euro per cápita en algunos países (como Austria y Bélgica), hasta más de un euro en otros (en el caso



de las organizaciones tripartitas que dirigen los servicios públicos de empleo y en Finlandia e Irlanda, donde las asociaciones a menudo operan en zonas predominantemente rurales).

**Cuadro 1. Costos operativos para las asociaciones y las organizaciones tripartitas**

Organización	Zonas	País	Población de la zona	Costos operativos <sup>1</sup>
Pactos territoriales de empleo	Promedio (9 unidades) <sup>2</sup>	Austria	899 000	165 200 euros (ATS 2.3 millones) <sup>3</sup>
Comités subregionales de empleo	Promedio (12 unidades)	Bélgica (Flandes)	493 000	157 800 euros (BEF 6.4 millones)
Plataformas distritales	Promedio parcial (14 unidades) <sup>4</sup>	Bélgica (Flandes)	303 000	86 800 euros (BEF 3.5 millones)
Consejos regionales del mercado laboral	Región de Storstrøm	Dinamarca	259 000	479 000 euros (DKK 3.6 millones) <sup>6</sup>
Asociaciones "Oficiales"	Promedio (26 unidades)	Finlandia	73 000	101 000 euros (FIM 600 000) <sup>7</sup>
Asociaciones zonales	Promedio	Irlanda	50 000	183 500 euros (IR£ 144 500) <sup>7</sup>
Pactos territoriales financiados por el gobierno italiano	Estimado (7 unidades)	Italia (Sicilia)	120 000	80 000-100 000 euros (ITL 150-200 millones)
Juntas de inversión en fuerza laboral <sup>5</sup>	Condados de Kalamazoo y	Estados Unidos (Michigan) St. Joseph	291 000	US\$420 000 (497 500 euros)

1. Estimación del costo de gestión, coordinación de actividades, seguimiento, evaluación, secretariado de la junta directiva, relaciones públicas. Los estimados se presentan por unidad y por año (2000, excepto donde se especifique).

2. En 2000 existían dos unidades en proceso de establecimiento.

3. Con base en las solicitudes de financiamiento ante el gobierno central en 2000. Las organizaciones que reciben apoyo de otras fuentes pueden emplear dichos apoyos para financiar otras actividades, como estudios de viabilidad para proyectos locales.

4. Tres de las 17 plataformas no registraron costos operativos en 2000.

5. Organización tripartita responsable por la implementación de la política activa del mercado laboral (dirección del servicio público de empleo).

6. Costos operativos de la división regional de política del mercado laboral, incluyendo el servicio del consejo del mercado laboral y el seguimiento del mercado laboral regional.

7. Promedio anual durante el periodo 1997-1999.

Fuente: Gobiernos nacionales.

En algunas asociaciones, los costos operativos han sido financiados por los asociados locales sin apoyo alguno del gobierno central. En Italia, la mayoría de las asociaciones financian sus costos operativos a través de las organizaciones asocia-





---

das. En un procedimiento similar al empleado en las organizaciones cooperativas, los municipios han contribuido al “capital social” de la asociación, luego de haber identificado conjuntamente el nivel apropiado. Parte de este capital social ha sido empleado para cubrir gastos corrientes y como colateral para las posibles operaciones bancarias. En Italia se ha experimentado también con métodos alternativos (iniciados en la zona siciliana de Le Madonie) que incluyen la apropiación por parte de la asociación del uno por ciento de los fondos asignados a cada actividad y proyecto llevado a cabo dentro del marco de la asociación. El capital inicial para establecer la asociación fue proporcionado en un principio por los municipios.

En una serie de países (Bélgica, Estados Unidos y Finlandia), varias asociaciones han sido capaces de funcionar empleando únicamente donaciones locales, en su mayoría provenientes de los municipios (particularmente cuando el enfoque se centra en el desarrollo económico) y la oficina regional del servicio público de empleo. Por ejemplo, la asociación en el municipio de Sipoo (Finlandia), una iniciativa local, ha recurrido al financiamiento compuesto de fondos proporcionados por el Centro Regional de Empleo y Desarrollo Económico<sup>2</sup> que otorga la mayor parte de los recursos, el municipio y la parroquia, al igual que de otras fuentes.

Con relación a los proyectos y actividades, se ha asignado un presupuesto específico a la mayoría de las asociaciones para poner en marcha la estrategia local aprobada, sobre la base de criterios estipulados en los esquemas de financiamiento del gobierno central (y la UE para los Estados miembros). Los Fondos Estructurales Europeos han favorecido proyectos diseñados y acordados en las asociaciones en términos de la asignación de fondos para el desarrollo económico y del empleo, dando un impulso significativo a la creación de asociaciones.

En el ámbito local también se recaudan fondos de una variedad de fuentes, ya sean públicas o privadas. En Irlanda, las actividades de recaudación de fondos han posibilitado que algunas asociaciones dupliquen el financiamiento disponible a partir de las fuentes principales. Adicionalmente, los gobiernos otorgan donativos especiales para llevar a cabo actividades específicas, como sucedió con en Departamento Irlandés de Comercio y Empleo Empresarial entre 1995 y 1999, que financió la puesta en marcha, por parte de las asociaciones, de su red del servicio local de empleo. Las juntas de inversión en la fuerza laboral en Estados Unidos operan hasta 26 esquemas diferentes financiados ya sea a nivel estatal o nacional.

### ***Coordinación y evaluación***

Las asociaciones han identificado la coordinación como un elemento crucial del desarrollo y la gestión eficiente de actividades (OCDE, 1996a). La mayoría de las asociaciones participan en un proceso horizontal de coordinación. Las unidades centrales de coordinación y asistencia están ubicadas ya sea en la adminis-



---

tración gubernamental (por ejemplo, en la agencia nacional del mercado laboral para las juntas tripartitas), en una asociación de municipios (como en Finlandia) o en una organización autónoma, como *Area Development Management Ltd.* (Gestión de Desarrollo Zonal, ADM) en Irlanda y *Zentrum für Soziale Innovation* (Centro para la Innovación Social) en Austria. Estas unidades también proporcionan coordinación vertical para facilitar el intercambio de información entre el gobierno central y las asociaciones, transmitiendo propuestas de reforma y dando a conocer iniciativas exitosas. Este papel es fundamental con respecto a los objetivos de gobernabilidad de las asociaciones, pues el aumento de la coordinación entre servicios públicos puede requerir ajustes institucionales y administrativos basados en las lecciones aprendidas a partir de la experiencia de las asociaciones.

Estas unidades de coordinación también han estado involucradas en la evaluación de estrategias locales, la asignación de fondos y el seguimiento del desempeño y el gasto. Normalmente, el desempeño se evalúa en términos del cumplimiento de los objetivos fijados. Los objetivos consisten en resultados cuantitativos de las políticas (como la reducción en el número de desempleados, la caída en la proporción de desempleados de largo plazo, la cantidad de establecimientos de nuevas empresas), siguiendo los lineamientos de rendición de cuentas proporcionados por las fuentes de financiamiento. El funcionamiento de los sistemas de gestión del desempeño se ve facilitado a menudo por la definición de objetivos generales (como sobre el empleo, la educación, el desarrollo empresarial) que son comunes a todas las regiones. Bajo cada objetivo general, el monto específico de fondos asignados varía entre zonas, dependiendo de las prioridades definidas localmente y, algunas veces, de desempeños previos.

Pocas veces se ha dado seguimiento a las mejoras en la gobernabilidad a través de las asociaciones. En pocos casos, las asociaciones se han encargado de dar seguimiento a sus resultados en este ámbito, además de los rubros requeridos por los esquemas de financiamiento. En Finlandia, por ejemplo, se han llevado a cabo intentos por medir y dar seguimiento a las mejoras en la cooperación y la coordinación entre agencias y la participación del sector privado (zona de Iisalmi). Las evaluaciones finlandesas llevadas a cabo a nivel nacional también han tenido como objeto identificar las mejoras en la cooperación entre sectores, una mayor participación de los grupos en desventaja y la participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones.

## **Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad**

---

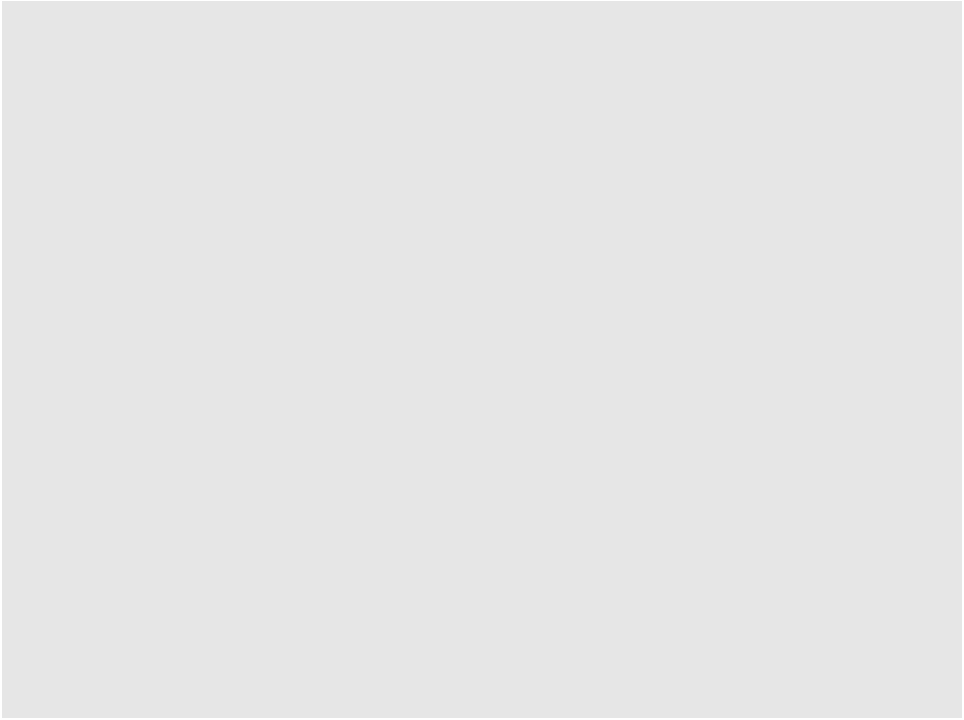
En resumen, las asociaciones contienen las características de las organizaciones dinámicas y flexibles: modernas, a corto plazo y con capacidad de recaudación de fondos. Estas características también son compartidas por algunas de las organizaciones tripartitas estudiadas, que han sido revigorizadas por las recientes reformas.

Al igual que cualquier organización financiada por el público, las asociaciones han buscado lograr objetivos de política y se ha dado seguimiento a su desempeño en cuanto al cumplimiento de las metas correspondientes. También se ha establecido a las asociaciones para superar ineficiencias de la gobernabilidad y el centro de su razón de ser es representado por las inquietudes acerca de la coordinación de políticas así como la adaptación a las condiciones locales, como se mostrará en el siguiente capítulo, que trata con el fomento de la cooperación. Aun así, los sistemas de gestión del desempeño de las asociaciones aún no han cubierto la cuestión relacionada con las mejoras en el ámbito de la gobernabilidad.

Los siguientes tres capítulos analizarán las tareas llevadas a cabo por las asociaciones. El primero describe la manera en que las asociaciones han mejorado el estado de la cooperación entre organizaciones. El capítulo siguiente discute el resultado de los ejercicios de planeación estratégica llevados a cabo en asociación. Por su parte, el Capítulo 4 estudia cómo el trabajo en asociación ha contribuido a la adaptación de las políticas a las condiciones locales y ha respondido a las necesidades insatisfechas a través de la implementación de la estrategia diseñada.

## Notas

1. El total del personal involucrado en tareas de administración y prestación de servicios, incluyendo las oficinas locales, asciende a 127 y 135 funcionarios, respectivamente, en Storstrøm y Kalamazoo/St. Joseph. Esta última cifra incluye el trabajo de 31 voluntarios.
2. Los 15 Centros de Desarrollo Económico y del Empleo reúnen bajo el mismo techo a las oficinas administrativas regionales del Ministerio del Trabajo, del de la Industria y Comercio y del de la Agricultura y Silvicultura.







## Capítulo 2

Los gobiernos han dejado claro que la parte principal de la respuesta de las asociaciones a los temas abordados debe tomar la forma de una mejor coordinación en la implementación de las políticas existentes y una mayor coherencia en las acciones llevadas a cabo por los diversos participantes. En congruencia con ello, los intentos por fomentar la cooperación entre las principales organizaciones relevantes para las metas de política asignadas han sido cruciales para el trabajo de las asociaciones.

Para mejorar la cooperación, las asociaciones analizadas en este estudio han contemplado lo siguiente: 1) los problemas enfrentados en la zona y sus causas; y 2) la forma en que se asignan los recursos de los asociados a los programas y actividades relacionados. El fomento de la cooperación ha requerido entonces que los asociados reúnan información sobre la situación actual y discutan la prioridad con la que se abordan los problemas particulares. También ha requerido de compartir información sobre programas y actividades, algunas veces a través de mecanismos que permiten intercambios periódicos con el fin de mantener la información actualizada.

En este capítulo se evalúan dos tipos de resultados prácticos logrados por las asociaciones a través de su trabajo para fomentar la cooperación. Primero, las asociaciones han fortalecido la cohesión con los sectores asociados y, segundo, han proporcionado un enlace que facilita la coordinación de política. A continuación se estudia un obstáculo frecuente contra la buena gobernabilidad – la cooperación desigual – y el modelo tripartita que evita dicha dificultad. El capítulo finalmente analiza algunos de los retos que implica la construcción de asociaciones amplias y el fomento de un enfoque integral hacia el desarrollo de políticas.

### **La cohesión dentro de los sectores**

La experiencia sugiere que las asociaciones han fortalecido la cohesión entre organizaciones. El más visible de estos efectos cohesivos ha sido observado entre organizaciones del mismo sector y, en particular, entre municipios. En Austria, Finlandia e Italia, los observadores concuerdan que las asociaciones han tenido un impacto significativo en la cooperación entre autoridades locales dentro de las

## **El fomento de la cooperación**

---

subregiones. En Sicilia, donde los municipios son asociados principales en los pactos territoriales, la cohesión ha llegado al punto en el que los municipios concuerdan a menudo unánimemente en transformar el secretariado de la asociación en una verdadera agencia responsable por el desarrollo económico de los territorios sobre los que tienen jurisdicción.

El medio impulsor para el establecimiento de relaciones de cooperación entre municipios a menudo ha sido el financiamiento que pone a su disposición el gobierno (y la UE) para actividades y proyectos programados en sociedad. En comparación con el presupuesto que los municipios dedican a actividades relacionadas, los recursos ofrecidos en los marcos de asociaciones algunas veces han parecido significativos. Este ha sido el caso en Italia, donde el gobierno estimuló la cooperación entre municipios al involucrarlos en la implementación de la totalidad de su política de desarrollo económico para el Sur dentro del marco de la Planeación en Asociación (véase el Capítulo 1, Recuadro 1).

Otros factores (que se detallarán en el Capítulo 3) también han contribuido a fortalecer la cohesión municipal en Italia: se han proporcionado incentivos para comprometerse en esfuerzos de cooperación mutua a través de expectativas de resultados concretos en un plazo razonable (uno o dos años); a través de la visibilidad del papel colectivo de los municipios en las inversiones realizadas por las asociaciones; y a través de cierto grado de flexibilidad en los criterios definitorios para la asignación de fondos a proyectos.

La cooperación entre municipios es a menudo un fenómeno relativamente nuevo en el campo del desarrollo económico. Los municipios vecinos normalmente cooperan en el suministro de servicios para los que existen economías de escala. Por ejemplo, el transporte público y el manejo de desperdicios puede llevarse a cabo con mayor eficiencia y a un menor costo al agruparse los municipios, en lugar de hacerlo individualmente. Sin embargo, es raro que los municipios lleven a cabo actividades conjuntas para estimular el desarrollo económico y del empleo. La poca disponibilidad de recursos para actividades comunes y la a menudo feroz competencia entre los municipios por inversiones comerciales han proporcionado pocos incentivos para invertir conjuntamente en proyectos de cooperación de los cuales los resultados serían prácticamente seguros.

El grado de compromiso de los municipios en términos de la cooperación mutua en Italia se refleja en su propio apoyo financiero para las iniciativas de una asociación. Para la mayoría de las asociaciones (pactos territoriales apoyados por el gobierno italiano), el 30 por ciento del financiamiento para cada proyecto debe ser obtenido del sector privado y los costos operativos de la organización deben ser financiados por los asociados. Los municipios han proporcionado una parte

## **Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad**

---

significativa de los recursos financieros necesarios a este respecto y han cubierto los costos corrientes.

También se ha identificado un impacto de cohesión similar de las asociaciones sobre los municipios y de las organizaciones tripartitas sobre el sector social. Durante la década de los noventa, en países donde el desempleo se elevó a niveles poco usuales, las asociaciones tripartitas sufrieron algunos reveses lo que destacó las divergencias de puntos de vista sobre las respuestas de política más apropiadas. En Suecia, por ejemplo, las organizaciones patronales abandonaron la junta nacional. Aun así, a nivel local y regional, las discusiones a menudo se centran en temas más prácticos que llevan a convenios constructivos (OCDE, 1996b). Asimismo, la significativa autonomía en el empleo de recursos financieros considerables puede desempeñar un papel decisivo en la voluntad de las organizaciones del sector social para cooperar activamente. Este es el caso de Dinamarca, donde los integrantes del sector social tienen un lugar privilegiado en la gestión de programas del mercado laboral a nivel regional. Las organizaciones patronales y los sindicatos han identificado un claro interés por llegar a un acuerdo en los temas principales, pues sus miembros son los primeros en beneficiarse de una gestión eficiente de los presupuestos asignados a las políticas activas del mercado laboral.

Sin embargo, una mayor cohesión dentro de un sector no necesariamente lleva a una mayor cooperación entre sectores. En las asociaciones tripartitas, los convenios que cuidan los intereses del sector social pueden dejar poco margen de maniobra para las inquietudes de otros grupos y llevar a la incongruencia entre la asignación de recursos y las necesidades locales expresadas desde una perspectiva más amplia. La reintegración al mercado de trabajo de personas en desventaja es un ejemplo de inquietud local a la cual puede prestársele poca atención en las juntas del mercado laboral. En los países del norte de Europa a menudo se da una separación clara entre las políticas activas del mercado de trabajo, gestionadas por el servicio público de empleo (SPE), accesibles a los sindicatos y los trabajadores con seguro de desempleo y los beneficios de la asistencia social, disponibles para otros grupos de usuarios, como los jóvenes y los desempleados de largo plazo. Estos servicios a menudo son proporcionados por las autoridades locales a las que se les otorgan menos recursos para cumplir la tarea y que no desempeñan un papel en la coordinación de políticas activas del mercado laboral. Las organizaciones patronales a menudo apoyan esta separación de responsabilidades, pues sus necesidades se ven satisfechas dentro de un sistema que proporciona recursos humanos lo suficientemente capacitados y experimentados para llenar los puestos vacantes.

A pesar de estos problemas, existe evidencia que sugiere que la cohesión entre un sector podría representar un paso hacia una coordinación eficaz. En



---

Dinamarca, los funcionarios locales y regionales se convirtieron en miembros de la junta de organizaciones tripartitas gracias a la reforma del servicio público de empleo que tuvo lugar en 1994, con lo que se le dio cierto peso a las inquietudes locales, incluyendo aquellas relacionadas con las personas con menos experiencia laboral y el establecimiento de las bases para tomar pasos adicionales hacia el equilibrio de los intereses, como se verá más adelante. En Flandes, también se ha solicitado a las juntas tripartitas del mercado de trabajo que aborden las necesidades de los grupos en desventaja, lo que ha llevado a situaciones favorables con respecto a la cooperación con organizaciones comunitarias y los municipios. En Sicilia, los municipios han identificado oportunidades para que éstos estimulen la capacidad de respuesta del gobierno regional ante temas de importancia local. El gobierno regional diseñó un plan de desarrollo integral y a largo plazo para la región (para el periodo 2000-2006) basándose en las extensas consultas sostenidas con los participantes locales. De acuerdo con este plan, los municipios, a través de las asociaciones, proporcionaron insumos basados en inquietudes locales (en los temas de desarrollo comercial, infraestructura y capacitación).

A la dinámica de la cooperación en las asociaciones, esfuerzo a través del cual la cohesión se fortalece dentro de un sector y que a su vez lleva a establecer mejores relaciones con participantes de otros sectores, se le ha hecho referencia algunas veces como la construcción del capital social. Algunas asociaciones explícitamente se refieren a la construcción del capital social como una de sus metas. Sin embargo, el capital social se puede considerar a la vez como un resultado y como un factor de eficacia en las asociaciones.

Aunque las asociaciones intentan fomentar la confianza entre sus integrantes, un contexto dado donde prevalezca la confianza puede llevar al establecimiento de relaciones funcionales eficaces (véase el Recuadro 2).

El establecimiento de vínculos sólidos entre sectores representa un reto difícil para las asociaciones, como lo sugiere la experiencia irlandesa. Irlanda es otro país donde una mayor cohesión ha sido uno de los impactos positivos de importancia de las asociaciones, en este caso, dentro del débilmente estructurado sector comunitario y el de trabajo voluntario. Las asociaciones han armonizado los diversos puntos de vista expresados en este sector y les han dado una plataforma para contribuir a dar a los argumentos de la comunidad mayor peso en las discusiones con representantes del servicio público sobre las maneras de mejorar la eficacia de los programas aplicados.

Sin embargo, en Irlanda, la calidad de la cooperación entre el sector comunitario y el de trabajo voluntario y los servicios públicos ha seguido siendo un tema de debate. Los funcionarios encargados de la prestación de servicios públicos a menudo se han sentido incómodos al compartir información y llevar a cabo activi-

## **Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad**



dades conjuntas con los grupos comunitarios y las ONGs, a pesar de la apertura hacia la participación de la sociedad civil que ha mostrado el gobierno. Esto plantea el tema sobre cómo proporcionar un vehículo eficaz para la cooperación entre sectores con distintos métodos de trabajo y criterios de rendición de cuentas.

### Recuadro 2.

En un estudio reciente realizado por la OCDE (2001c) se define al capital social en términos de “redes que comparten normas, valores y entendimientos que facilitan la cooperación dentro y entre grupos”. Las redes se relacionan con las conductas objetivas de los participantes que realizan actividades de asociación. Las normas, los valores y los entendidos se refieren a la disposición y actitudes subjetivas de los individuos y grupos, al igual que a las sanciones y reglas que rigen la conducta. El hecho de compartir normas y valores posibilita que las personas se comuniquen y den sentido a la experiencia común al igual que a sus divergencias. Si prevalece un clima de tolerancia, es posible que coexistan diferentes sistemas de valores y significados con los compartidos, sin necesariamente minar la cooperación.

El diálogo y la comprensión mutuos fundados en diferentes culturas son una dimensión importante de la cohesión social y contribuyen al apuntalamiento del capital social. Normalmente, la idea de capital social se asocia con las relaciones en la sociedad civil.

El capital social se encuentra inserto en las familias, las comunidades locales, los vecindarios, las asociaciones de trabajo voluntario y las empresas. Sin embargo, las relaciones de confianza y las redes también involucran a las organizaciones e instituciones públicas. La gobernabilidad pública basada en el compromiso hacia el bienestar público, la rendición de cuentas y la transparencia proporciona las bases para la confianza y la inclusión social, que a su vez puede fortalecer al capital social. Las condiciones políticas, institucionales y legales que prevalecen en un país dan sustento a las redes y las normas de cooperación social. De aquí que las instituciones políticas eficaces puedan complementar las redes con base en la sociedad civil.

El capital social es difícil de medir. Las distinciones entre fuentes, funciones y resultados no son claras. Mucho de lo relevante para el capital social es tácito y relacional. Aunque las actitudes individuales (como la confianza) o la conducta (como el unirse a organizaciones y votar) pueden proporcionar medidas aproximadas del capital social, el intento por captar los principales elementos sobre cómo interactúan las personas y se relacionan entre ellas se ve obstaculizado por la falta de fuentes de datos adecuadas. El concepto de capital social es relativamente nuevo y se requiere de trabajo adicional para desarrollar las técnicas de medición adecuadas.

Fuente: OCDE (2001c).

**Capital social**

---

## Interfases entre instituciones

Como se desprende de lo anterior, el fortalecimiento de la cohesión entre un sector contribuye a estructurar y aclarar los intereses de un grupo de asociados, lo que puede representar un paso en la dirección correcta hacia el fomento de una cooperación más amplia y de la asociación entre sectores. Sin embargo, el establecimiento de vínculos entre sectores continúa siendo un reto considerable en sí mismo. En algunos casos, abordarlo parecería como la principal prioridad para acometer los temas eficazmente. Existe toda una serie de ejemplos de asociaciones que se han dedicado a proporcionar una interfase entre algunas instituciones de primera línea con perspectivas diferentes.

El servicio público de empleo (SPE) ha sido el foco de muchas de estas iniciativas. La falta de eficacia en la coordinación de políticas a menudo se refiere a las deficiencias de articulación en dos ejes: 1) entre el mercado laboral y la política social; y 2) entre la política del mercado laboral y el desarrollo económico. De aquí que el mejoramiento de la coherencia de política a menudo se reduzca a mejorar la cooperación entre los SPE y otra organización importante responsable ya sea por los asuntos sociales o el desarrollo económico. En la mayoría de los países, el SPE es el participante más influyente en el mercado laboral en términos de sus recursos y experiencia, aunque el sector se encuentra cada vez más abierto a los prestadores privados de servicios (en algunos países, la responsabilidad por las políticas en el mercado laboral no se concentra en una sola organización, como en Estados Unidos, donde distintas dependencias tanto a nivel estatal como federal están a cargo de diversas políticas).

En el ámbito de la política social, los municipios son a menudo los principales participantes, necesitando un vínculo funcional con los servicios públicos de empleo. En varios países, son responsables por proporcionar servicios de asistencia social a quienes no cumplen los requisitos para los beneficios del seguro de desempleo o cuyo periodo de aseguramiento ha caducado.

Aunque los municipios normalmente utilizan las transferencias recibidas ya sea del gobierno nacional o regional para cumplir esta tarea, la presión ejercida sobre los recursos financieros municipales a menudo ha sido fuerte en años recientes, conforme una parte de los desempleados de largo plazo que enfrentaban problemas particulares en el mercado laboral dejaron de estar protegidos por el seguro de desempleo. Sumándose a esta carga, las reformas de finales de los años noventa que reducían la generosidad de los regímenes de seguro de desempleo y reforzaban las obligaciones de participar en programas activos del mercado laboral tuvieron como consecuencia que muchos de los beneficiarios del seguro de desempleo se desplazaran hacia la asistencia social.

## **Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad**

---

Los servicios prestados a los receptores de asistencia social varían entre regiones y, en algunos casos, entre municipios. Estos incluyen apoyos directos al ingreso y asistencia para la vivienda, alimentación, transporte, servicios de salud y cuidados infantiles. Con el fin de reintegrar a los receptores de asistencia social al mercado de trabajo, los municipios han desarrollado una serie de servicios de empleo, como la colocación, la asesoría y la capacitación. Estos servicios, en distintas medidas, han duplicado los prestados por el SPE. Debido a que los municipios tienen poca experiencia y recursos limitados para dedicarse a estas actividades, a menudo se ha buscado la cooperación del SPE.

Los gobiernos regionales electos también han sentido cada vez más la necesidad de cooperar con el SPE a lo largo de los últimos años. Dichos gobiernos algunas veces apoyan la prestación de costosos servicios sociales por parte de los municipios y son presionados por los votantes al respecto del impacto social que implica la reestructuración industrial. Pero lo que es más importante aún es que los gobiernos regionales a menudo son responsables por el diseño de la estrategia de desarrollo económico para su zona. Cada vez más, las estrategias regionales se dirigen a estimular el desarrollo “endógeno”, aprovechando las aptitudes y las ventajas competitivas locales.

Así, cuentan con actividades para fomentar la iniciativa empresarial y el autoempleo, apoyar las incubadoras empresariales y las empresas sociales y alentar la organización de las empresas en redes. Estas actividades pueden llevarse a cabo de mejor manera en coordinación con programas del mercado laboral. Los SPE pueden proporcionar asistencia técnica y financiera y facilitar el acceso de los participantes de iniciativas regionales a esquemas de subsidio laboral. Adicionalmente, las actividades de ubicación y capacitación de los SPE y las de las autoridades regionales para fomentar la inversión interna pueden reforzarse mutuamente y optimizar el impacto para ambos.

No ha sido fácil para el SPE contribuir significativamente al reemplazo de receptores de asistencia social o de participar activamente en iniciativas de desarrollo económico. Mientras que algunos servicios prestados por el SPE, como la colocación, están disponibles para todas las personas, empleadas, desempleadas o que reciben asistencia social, el acceso a otros servicios está restringido. Las políticas activas del mercado laboral, que incluyen los subsidios laborales, la capacitación y el apoyo hacia el autoempleo, son a menudo financiadas a través de un presupuesto específico asignado por el Ministerio del Trabajo y destinado para personas desempleadas registradas en el seguro de desempleo, mientras que las medidas sociales para otras categorías de personas desempleadas son proporcionadas por jurisdicciones distintas. Esta separación de presupuestos también prevalece en países donde las políticas activas del mercado laboral son financiadas por el régimen del seguro de desempleo, que a su vez está financiado



---

a través de las contribuciones que se realizan mediante la nómina y los salarios. Quienes contribuyen (empleados y empleadores) esperan que este presupuesto sea utilizado exclusivamente para receptores del seguro de desempleo y, en países donde las organizaciones tripartitas desempeñan un papel en este sector, los sindicatos y las organizaciones patronales garantizan que así sea.

Además de estas limitaciones, los recursos de los SPE se han visto presionados por las medidas gubernamentales enfocadas hacia la reducción del costo de la mano de obra. A través de exoneraciones sobre las contribuciones, han reducido el financiamiento total disponible para las medidas activas.

Los métodos de gestión que vinculan la asignación de fondos con expectativas de resultados (estimados sobre la base de resultados previos) han contribuido adicionalmente a garantizar que la implementación de políticas respete los mandatos especificados. Los incentivos para cumplir los objetivos establecidos han ganado una importancia creciente para los funcionarios de los servicios públicos en el contexto actual, de acuerdo con el cual se pone a competir a los SPE con prestadores privados de estos servicios.

A pesar de la poca flexibilidad con que cuenta, el SPE realiza algunas actividades de cooperación, reconociendo que comparte algunos de los objetivos que buscan lograr las autoridades locales y regionales. Por ejemplo, algunos de los grupos a los que se dirige el SPE tienen problemas de reintegración similares a los de los receptores de asistencia social. Este es particularmente el caso en países donde el régimen de seguro de desempleo presta ayuda durante periodos relativamente largos, como los cuatro años en Dinamarca y el plazo ilimitado en Bélgica (siempre y cuando se cumplan algunas condiciones).

En Austria, el SPE es responsable por la gestión de los beneficios que otorga tanto del seguro de desempleo (*Arbeitslosengeld*), como la asistencia a desempleados (*Notstandhilfe*). Esta última puede ser recibida indefinidamente por personas que permanecen desempleadas luego de haber agotado su derecho al primero. Un tercer régimen, el de asistencia social (*Sozialhilfe*), complementa estos dos servicios manejados por el SPE. Este último es financiado por los municipios y los gobiernos regionales y presta ayuda a quienes no cumplan los requisitos para los dos primeros regímenes de asistencia, como las personas jóvenes sin experiencia laboral. De este modo, en Austria, la realización de actividades especiales para contribuir a reintegrar a los grupos en desventaja al mercado laboral es una inquietud tanto para el SPE como para los gobiernos regionales y locales.

Otro incentivo para cooperar surge de los mandatos para poner en marcha subsidios financiados por el gobierno dirigidos exclusivamente al sector voluntario y sin fines de lucro. La implementación de dichos esquemas se ve facilitada a través de los intercambios de información entre los SPE, por una parte, y las orga-

## **Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad**



---

nizaciones comunitarias y los gobiernos locales, por otra. Estos intercambios están compuestos por los proyectos en vías de realización, las iniciativas locales que están siendo elaboradas y los grupos objetivo implicados, tal como lo muestran los ejemplos que se observan en Finlandia e Irlanda (véase el Capítulo 4).

Como resultado de ello, algunas veces se han establecido vínculos de cooperación informal entre los SPE y las autoridades regionales y locales. Los vínculos así creados han contribuido a que los SPE cumplan algunos de sus objetivos en términos de referencias a programas específicos.

Los proyectos de desarrollo local han sido apoyados conjuntamente para dar experiencia laboral a personas aseguradas desempleadas con dificultades para reintegrarse al mercado. Asimismo, los intercambios más amplios de información han facilitado la implementación de medidas que involucran al sector comunitario y al de trabajo voluntario. Estas actividades han destacado los beneficios potenciales de contar con una cooperación más sistemática entre los SPE y otras organizaciones a nivel local.

A menudo se considera necesario el establecimiento de un convenio formal entre organizaciones con el fin de maximizar los beneficios de la cooperación. En Austria, los funcionarios de los SPE locales han encontrado que los proyectos conjuntos pueden llevarse a cabo con mayor eficiencia desde el punto de vista administrativo si se formalizan a través de algún tipo de convenio. La iniciativa de asociación propuesta por el gobierno proporcionó la oportunidad de formalizar aquellos vínculos de cooperación que a menudo se establecían por partes entre el gobierno regional y el SPE. Entre las nuevas disposiciones administrativas establecidas dentro del marco de las asociaciones, se firma un contrato entre el gobierno del *Land* y la oficina regional del SPE. Con el fin de garantizar el compromiso de los sindicatos y las organizaciones patronales, que en conjunto administran el SPE en cada región, el sector social firma un “convenio de apoyo” con la asociación.

De manera similar, en Estados Unidos, conforme a la Ley de Inversión en la Fuerza Laboral de 1998 (*Workforce Investment Act*), las relaciones entre las juntas locales de inversión en la fuerza laboral y sus asociados se formalizan a través de “memorándums de entendimiento”. Estos convenios formales tienen el objeto de garantizar una coordinación eficiente de recursos en la zona así como evitar la duplicación de servicios. Dichas disposiciones sientan las bases para un sistema local de ventanilla única en términos de la prestación de servicios (véase el Recuadro 3).



### Recuadro 3.

La Ley de Inversión en la Fuerza Laboral (Workforce Investment Act, WIA) de 1998 integró un marco legal tanto para el establecimiento de asociaciones para el desarrollo de la fuerza laboral como para el de agencias de prestación de servicios de ventanilla única. De acuerdo con la WIA, las autoridades estatales y locales alientan a las agencias responsables por la gestión de la política del mercado laboral, los programas educativos y sociales para colaborar y crear un sistema de prestación totalmente congruente (centros de orientación profesional de ventanilla única). Las agencias realizan actividades en cada una de las tres categorías siguientes:

- Servicios básicos: determinación de posibilidad de selección; búsqueda de empleo y servicios de colocación; orientación profesional; información del mercado laboral; evaluación inicial de aptitudes y necesidades; información sobre programas, servicios y prestadores de servicios de capacitación; solicitud de seguro de desempleo; y apoyo financiero.
- Servicios intensivos: evaluación integral del nivel de aptitudes y necesidades de servicios; desarrollo de un plan individual de empleo; talleres de búsqueda de empleos; asesoría individual y de grupo; gestión de casos.
- Servicios de capacitación: capacitación; capacitación en el empleo; mejoramiento de aptitudes y actualización; capacitación empresarial; capacitación preparatoria para el empleo.

Las juntas de inversión en la fuerza laboral se establecen tanto a nivel local como estatal con el fin de planear y supervisar los sistemas de ventanilla única. Las juntas locales de inversión en la fuerza laboral (WIB, por sus siglas en inglés) diseñan los planes de desarrollo de la fuerza laboral local, designan operadores de ventanillas únicas, identifican prestadores de servicios de capacitación, negocian las medidas locales de desempeño con la junta estatal y dan seguimiento al desempeño del sistema. Las juntas juveniles (que incluyen a representantes de las agencias de servicios juveniles, autoridades de vivienda y grupos de padres de familia y de jóvenes) se establecen como un subgrupo para desarrollar elementos del plan local relacionados con los jóvenes y coordinan los programas locales para la juventud.

Los asociados que implementan programas contribuyen a cubrir los costos operativos de la agencia de servicios de ventanilla única, participan en la junta local y hacen disponibles, en la agencia de servicios de ventanilla única, los servicios básicos de sus programas. Entre cada asociado y la WIB se acuerda un memorándum de entendimiento (MOU, por sus siglas en inglés) donde se especifican los siguientes elementos: los servicios que se prestarán; el financiamiento de los servicios y los costos operativos; los métodos para referir a quienes buscan empleo y los empleadores entre los operadores del servicio de ventanilla única y los asociados; la duración y los procedimientos para enmendar el MOU; y otras disposiciones acordadas por los miembros de la junta.

Fuente: Balducchi y Pasternak (2001).

**Una asociación en términos de toma de decisiones y prestación: la Ley de Inversión en la Fuerza Laboral de Estados Unidos**

---

## ***Nuevos retos en el mercado laboral***

La acelerada evolución de las condiciones en el mercado de trabajo ha aumentado recientemente el interés de los SPE por cooperar más sistemáticamente con otros asociados locales y regionales. En la mayoría de los países, el decremento del desempleo durante los últimos años se ha visto acompañado por una escasez de trabajo calificado y de mano de obra. Incluso en países donde aún se están experimentando tasas de desempleo relativamente altas se han observado problemas localizados de escasez (por ejemplo en Bélgica, donde se identificaron casos de escasez de trabajo calificado en 1999, mientras que el desempleo seguía en niveles de 8.8%). La movilidad laboral parece no bastar para absorber el exceso de demanda.

Parte de la respuesta al problema de escasez es proporcionada por intentos para aumentar la oferta laboral local y atraer hacia el mercado de trabajo a personas que no han buscado empleo. Esto representa una oportunidad para reintegrar a quienes reciben asistencia social y motivar a quienes han perdido contacto con el mercado de trabajo. Desde la perspectiva de los SPE, esta tarea ha destacado la necesidad de cooperar con las autoridades locales, las organizaciones comunitarias y las ONGs, que a menudo tienen más contacto con los grupos en desventaja y procuran identificar y eliminar los obstáculos al empleo.

También ha entrado en juego otro factor. Paradójicamente, aunque la escasez de mano de obra calificada ha incrementado la demanda de capacitación por parte de los empleadores, la reducción del desempleo también ha tenido el impacto de reducir los fondos públicos disponibles para el financiamiento de estas actividades.

Esto ha requerido de una mayor coordinación entre los diversos servicios de capacitación que se prestan a nivel local, en primer lugar, con el fin de garantizar la prestación de servicios muy necesitados y, en segundo término, para eliminar la duplicación de actividades en vista de la maximización de la eficiencia en la prestación de los servicios. Al compartir información local se hace posible que las necesidades de calificación sean mejor evaluadas, con lo que los fondos se asignan correspondientemente. Con el fin de superar esta situación de manera satisfactoria, se han establecido asociaciones entre los prestadores privados de servicios de capacitación de los SPE, los sindicatos (que proporcionan capacitación en muchos países) y las organizaciones patronales. El aumento del interés de los SPE en las asociaciones en este ámbito se ilustra con un ejemplo de Bélgica (Recuadro 4).



#### Recuadro 4.

En Flandes, el servicio público de empleo (VDAB), en conjunto con los prestadores de servicios de capacitación de los sectores privado y sin fines de lucro, han detectado recientemente una reducción de los fondos disponibles debido a la reducción del desempleo. Sin embargo, la necesidad de trabajo calificado y aptitudes especializadas ha crecido aceleradamente en algunas regiones. En una de las principales ciudades de la provincia de Limburgo (Genk), donde la demanda de trabajo en algunos sectores es aguda, mientras que el desempleo de largo plazo sigue siendo alto, la oficina local de la VDAB y el municipio se han unido en un acuerdo de asociación. El objetivo de ésta consiste en coordinar, en conjunto con otros prestadores de servicios de capacitación que así lo deseen, las actividades de capacitación en el área metropolitana de Genk.

Casi todos los 23 prestadores de servicios en la zona participan en este ejercicio. Aunque enfrentan el riesgo de ser fusionados o de sufrir reducciones en su financiamiento debido a la posible identificación de servicios duplicados durante el ejercicio, los prestadores de servicios valoran positivamente el impacto neto de establecerse en una red. Como parte de la asociación, pueden comercializar mejor su experiencia. Los prestadores de servicios basados en la comunidad, que trabajan con grupos en desventaja (como inmigrantes, personas jóvenes y mujeres) ofrecen una ventaja competitiva en el contexto actual, donde la expansión de la fuerza laboral se alienta y la asociación permite dar a conocer esta experiencia al SPE y las autoridades locales. Los prestadores privados de servicios también pueden aumentar su visibilidad ante el público y la comunidad empresarial a través de la organización de ferias de capacitación. La asociación también organiza talleres para mejorar la eficiencia de los métodos de gestión empleados por los prestadores de servicios.

El VDAB, que transfiere temporalmente a dos de sus funcionarios, y el municipio, cubren los costos de operación de la asociación.

En el ejemplo de Limburgo, la iniciativa de asociación contribuye a que cada organización asociada cumpla sus objetivos. El SPE fomenta la eficiencia en el mercado laboral al ser un punto de encuentro entre los servicios de capacitación mejorados y las necesidades del sector privado. El municipio retiene la inversión en la zona y contribuye a aliviar problemas sociales. Los prestadores privados de servicios tienen la oportunidad de desarrollarse adicionalmente y los prestadores de servicios comunitarios apartan a más personas de la asistencia social, proporcionándoles capacitación inicial y guiándolas a través de actividades adicionales de capacitación que ofrecen tanto el SPE como las instituciones especializadas.

**Aumento de la eficiencia en el mercado de trabajo de  
Limburgo (Bélgica)**



---

similares, conforme se planeen más asociaciones dedicadas a coordinar los servicios de capacitación y educación (EDUFORA) de acuerdo con los lineamientos emitidos por el Ministerio del Trabajo. También se espera el fortalecimiento de los vínculos entre los VDAB y los municipios a través de agencias de servicios de ventanilla única (*Werkwinkels*), donde ambos asociados deben diseñar en conjunto actividades a la medida de las necesidades de los desempleados.

Otros ejemplos de la interacción entre el SPE y el municipio reflejan la identificación del SPE de la necesidad de la prestación de servicios para tomar en cuenta las barreras contra la reintegración de los grupos en desventaja en el mercado de trabajo, como el costo y la disponibilidad de los servicios de cuidados infantiles y las debilidades en la prestación de transporte público. Otros tipos de barrera son los problemas psicológicos y de salud asociados con periodos largos de inactividad. El SPE, en muchas ocasiones, ha identificado que estas barreras eran responsables por los deficientes resultados de las medidas de reintegración. En una zona de Finlandia (Sipoo), la oficina local del SPE y el municipio han desarrollado un enfoque caso por caso para mejorar la eficacia de los programas de empleo. La asociación, apoyada por varias organizaciones locales, ha establecido un grupo de expertos compuesto de directores de la oficina local del SPE, una clínica de salud mental, un centro de salud y el centro social del municipio. Con la autorización de los individuos desempleados de largo plazo, sus casos son evaluados por este grupo de expertos.

De este modo, las asociaciones pueden proporcionar una interfase para que las principales instituciones que operan en términos de las políticas sociales, de empleo y de desarrollo económico cooperen más eficientemente. Limitado por la restricción de recursos financieros, el SPE ha identificado un interés por trabajar en asociación con las autoridades locales, el sector social y las organizaciones comunitarias. Entre las principales tareas que el SPE lleva a cabo en asociación destaca el aumento de la fuerza laboral, a través de la reintegración de los grupos en desventaja y la evaluación de los obstáculos estructurales, además de mejorar la eficacia de las políticas de empleo principalmente a través de una mejor coordinación y racionalización de las actividades de capacitación.

### **La cooperación desequilibrada**

Las asociaciones que actúan como interfase entre instituciones, por definición han sido construidas alrededor de un eje trazado entre unos cuantos asociados principales con vistas a lograr un resultado específico. La relación resultante no siempre ha sido equilibrada y, en algunos casos, las asociaciones han sido dominadas por un solo asociado, que a menudo es el municipio o una agencia pública. Aunque esto no necesariamente daña la eficacia de las medidas tomadas, se pueden esperar pocas mejoras de estas iniciativas en términos de gobernabilidad.



---

## ***El dominio del municipio***

Los problemas sociales y económicos de las grandes ciudades son específicos y complejos y los municipios han iniciado asociaciones para abordarlos de manera diligente. La calidad de la cooperación resultante de dichos convenios de asociación es incierta. Algunos casos reflejan convenios amplios, mientras que otros muestran grandes dificultades para que algunos de los asociados concuerden con las prioridades de la alcaldía.

La ciudad de Gante (Flandes) ha fomentado una amplia agenda que incluye sus propios intereses y los de otras instituciones. En ella se incluyen aspectos sociales, de empleo, económicos, culturales y de infraestructura que inciden sobre la vida de la ciudad. Gante ha establecido una asociación inclusiva alrededor de estos temas y las instituciones pueden participar en las discusiones. Los intereses se han consolidado en torno a un solo plan local y una serie de objetivos. La ciudad proporciona la mayor parte de los recursos necesarios para operar las asociaciones, incluyendo al personal que trabaja simultáneamente para la ciudad y para la asociación.

Sin embargo, si los objetivos son más específicos podría resultar más difícil lograr un grado similar de convergencia de intereses. En Estados Unidos, donde la competencia por inversión interna es a menudo feroz entre las ciudades, los funcionarios electos están ocupados principalmente por promover su propia zona, atraer inversiones y retener empresas en su jurisdicción. Algunas veces surgen diferencias de opinión con asociados de los servicios públicos involucrados en las políticas sociales y del mercado laboral (véase el Capítulo 3). En una serie de ciudades grandes, como Chicago o Cleveland, esto resultó en una separación, donde la alcaldía creó una asociación mientras que se estableció otra bajo el liderazgo del servicio público, conforme a lo cual cada asociación coordinaba distintas medidas.

## ***Dominio del servicio público***

Como se indicó anteriormente, el SPE tiene una agenda específica, que algunas veces deja poco margen para considerar otras inquietudes. Las iniciativas para crear una asociación alrededor del SPE no necesariamente cambian la situación y, como resultado de ello, la asociación establecida puede estar buscando cumplir uno de los objetivos de los SPE como su principal meta de política. En una región de Austria (Vorarlberg), el principal objetivo de una asociación en la que el SPE ha ocupado la posición central, ha sido el de reintegrar a los desempleados de largo plazo, también una meta del SPE de esta región.

Una agenda dominada por un solo asociado puede llevarse a cabo de manera eficaz. En Vorarlberg, el número objetivo de desempleados de largo plazo que debía reintegrarse al mercado de trabajo ha sido alcanzado en su totalidad por la asociación, y en un periodo relativamente corto, de acuerdo con métodos de

## **Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad**

---

seguimiento del desempeño similares a los empleados para el SPE. La asociación ha proporcionado asistencia técnica y administrativa a los gestores de varios proyectos, les ha ayudado a acceder a programas gubernamentales y ha dado seguimiento a los resultados de los proyectos.

Sin embargo, se ha observado poco impacto en el contexto de la gobernabilidad: además de apoyar ciertas actividades (el gobierno regional ha transferido fondos) no ha sido necesaria la colaboración de otros asociados, y el interés del SPE en la asociación cayó rápidamente una vez que se alcanzaron las metas. Las actividades llevadas a cabo por la asociación podrían haberse ejecutado de manera similar bajo el auspicio directo del SPE, a través de algún tipo de convenio de cooperación.

Podría argumentarse que, dentro del marco de una asociación regional que involucre al gobierno de la región, las organizaciones del sector social, el SPE y las ONGs, otras características del mercado laboral – y de otros ámbitos, como el desarrollo económico – podrían haberse encontrado entre los temas centrales a ser abordados. Algunos de estos temas podrían haber necesitado más de un enfoque cooperativo, participativo e integrado que el que estaba siendo estudiado por la asociación. Específicamente, entre los temas del mercado laboral, el desempleo de largo plazo podría no haber sido el principal problema enfrentado en la región de Vorarlberg (véase el Capítulo 10 de la versión original, por M. Campbell).

De este modo, existe el riesgo de que al dar prominencia a un solo asociado, como la ciudad o una agencia pública, se haga énfasis sobre temas específicos que no representan las prioridades, como se expresarían y se abordarían en una asociación más amplia y equilibrada.

La siguiente sección analiza un modelo alternativo de convenios de cooperación entre organizaciones, que puede llegar a lograr objetivos de política de manera similar a las asociaciones, proporcionando una interfase entre instituciones.

### **La cooperación informal**

Las inquietudes sobre la incongruencia entre las políticas del mercado laboral y las de otros sectores, como el desarrollo económico y los servicios sociales, no siempre han llevado a la creación de asociaciones. En Dinamarca, la necesidad de interacción entre las principales instituciones a nivel regional no se ha sentido con la misma fuerza que en otros países. Esto se debe en parte a una actitud generalmente positiva hacia la consulta entre sectores y la cooperación que prevalece en este país, así como al papel también importante que desempeña la junta regional del mercado laboral (RAR). La RAR intenta integrar las distintas inquietudes tanto internamente, a través de una participación más amplia, como externamente, mediante su contribución a la coherencia general de las políticas en la región (véase el Recuadro 5).



### Recuadro 5.

En Dinamarca, el SPE transmite políticas activas del mercado laboral a los miembros de los sindicatos empleados y desempleados. Las personas sin experiencia laboral, que tienen prestaciones por enfermedad y las desempleadas cuyos derechos a prestaciones caducaron, reciben asistencia de los municipios. Como resultado de esta distribución de poderes, los municipios han elaborado programas activos del mercado laboral para contribuir a que las personas que dependen de la asistencia social se reintegren al mercado de trabajo. Sin embargo, su experiencia en este ámbito está menos desarrollada que la de los SPE y los municipios no cuentan con la masa crítica necesaria para ampliarse significativamente.

Entre los SPE y los municipios desde mediados de los años noventa se ha observado un cambio de responsabilidades conforme ha aumentado la proporción de personas que gozan de asistencia social con respecto al desempleo total. Ello se debe al hecho de que el número de receptores de asistencia social ha permanecido constante, mientras que la cifra observada de desempleo ha disminuido en cerca de la mitad. La introducción de medidas que restringen a un año el periodo máximo durante el cual se puede gozar de este derecho para las personas desempleadas que no participen en programas de empleo (medidas de activación) también ha contribuido a este cambio.

Los municipios han expresado su inquietud sobre esta situación, demandando una mayor cooperación con el SPE con el fin de beneficiarse de su experiencia. Parte de la respuesta proporcionada ha consistido en dejar que las preocupaciones municipales se expresen en la junta regional del mercado laboral. Como parte de la reforma de 1994, la agencia nacional del mercado laboral (AMS) ofreció una plaza en la RAR a los municipios y al gobierno regional (la mancomunidad). Aunque esta medida no garantiza un cambio de rumbo y de métodos en el SPE – lo que se atestigua a partir de los pocos ajustes realizados a la fecha en la estrategia regional, como se podrá ver en el próximo capítulo – esta reforma mejoró el papel de la RAR, que actualmente representa puntos de vista e inquietudes más amplios a nivel regional.

Se podría argumentar que la junta del mercado laboral en Dinamarca es la organización con mayor influencia a nivel regional. Así, comparte sus puntos de vista con otras instituciones regionales de importancia y participa en el trabajo de sus comités regionales en una amplia gama de temas, como educación, salud, medio ambiente, infraestructura y transporte público. La RAR también participa activamente en un comité establecido por la mancomunidad para administrar los fondos asignados por la UE para proyectos de desarrollo local, tarea que ha llevado a la creación de asociaciones en otros países.

Con respecto a la prestación de servicios sociales y de empleo para grupos en desventaja, la RAR participa en comités locales de coordinación social dedicados a encontrar las soluciones más apropiadas a dicho nivel, luego de una iniciativa

**Cooperación informal: el modelo danés**



---

Recuadro 5.

(cont.)

planteada por el Ministerio de Asuntos Sociales. En estos comités, las RAR y otros asociados evalúan en conjunto la manera de mejorar los servicios prestados a diversos grupos de personas desempleadas. Los comités también proporcionan al SPE un vehículo para analizar las ganancias que se pueden obtener de la cooperación en la prestación de servicios. Al prestar servicios a grupos para los que los problemas psicológicos y de salud no son raros, los municipios han desarrollado un nivel de experiencia significativo en este sentido, que también puede ser útil para el SPE. Algunas personas desempleadas de largo plazo con derecho al seguro de desempleo tienen problemas similares, que el SPE no cuenta con la experiencia adecuada para abordar.

El audaz papel desempeñado por las juntas danesas del mercado laboral en el fomento de la cooperación y la coordinación a nivel regional no significa que el sistema danés haya proporcionado la respuesta óptima para los principales problemas encontrados a nivel local, particularmente los de los desempleados de largo plazo y los excluidos sociales. El resultado de los debates sostenidos en comités algunas veces es incierto, pues las decisiones pueden resultar no vinculatorias para toda una serie de participantes, como sucede en las asociaciones en otros países. Asimismo, el SPE enfrenta serias limitaciones presupuestarias y restrictivos sistemas de gestión de desempeño, lo que limita la flexibilidad para ampliar sus actividades.

Las lecciones que se desprenden del modelo danés consisten en que se pueden lograr niveles similares de cooperación y coordinación entre las principales instituciones a nivel local, ya sea a través de un convenio formal de asociación o de mecanismos de consulta menos vinculantes. Las organizaciones tripartitas también pueden ser consideradas como un activo sobre el cual pueden basarse los esfuerzos para fomentar la cooperación. Algunas veces puede resultar más eficiente ampliar el alcance de los debates en los marcos existentes que el establecimiento de nuevos foros, a los que se puede oponer resistencia. El reforzamiento de las organizaciones tripartitas puede ser un incentivo para que sus miembros tomen un papel más audaz en la coordinación de políticas, para apoyar un enfoque integral al desarrollo de políticas y para asumir más responsabilidades en los renglones de política relacionados. Esto en efecto representa un resultado que muchas asociaciones se han esforzado por lograr: el cambio en la cultura de las organizaciones.

Las iniciativas para fomentar la cooperación entre algunas de las principales instituciones a través del establecimiento de una interfase o del desarrollo de relaciones informales de cooperación han dado coherencia a las políticas y han contribuido a tomar en cuenta los diversos intereses al diseñar e implementar una política. Sin embargo, pocos de estos convenios han proporcionado una platafor-

**Cooperación informal: el modelo danés**

---

ma para que el sector público intercambie puntos de vista con la sociedad civil. Aun así, a menudo se argumenta que la participación de las ONGs, las asociaciones de trabajo voluntario y los grupos comunitarios es clave para fomentar la innovación en las políticas y la adaptación de la implementación de programas a las necesidades locales.

El papel de las RAR en la mejoría de la coherencia regional de las políticas también se percibe en las áreas de desarrollo económico. La RAR colabora con las empresas en las juntas de desarrollo empresarial que se dedican a diseñar planes de desarrollo económico estratégico a nivel subregional y proporcionar servicios a empresas. Como ejemplo del intercambio cooperativo de servicios, el SPE canaliza hacia las juntas a las personas cuyos planes consisten en establecer una empresa. A su vez, estos últimos canalizan al SPE a las empresas que requieren servicios de capacitación y calificaciones especializadas y que a menudo no están al corriente de los servicios que se prestan.

### **Hacia un enfoque integrado**

En el proceso de fomentar la cooperación, algunos sectores o grupos pueden quedar fuera de la asociación. Los servicios públicos de ámbitos de política que no están directamente relacionados con los temas centrales de interés en la asociación a menudo tienen pocas razones para ser representados en ella.

Frecuentemente, las organizaciones patronales y los sindicatos no participan activamente, debido a una falta de interés y, a menudo, tampoco se invita a participar a la población en general, particularmente en el caso de asociaciones dedicadas principalmente a proporcionar una interfase entre instituciones públicas.

Sin embargo, existen muchos ejemplos de asociaciones que han fomentado un enfoque más integrado al diseño de políticas. En esos casos, se ha invitado a una gran variedad de participantes a contribuir, en términos de apoyo, experiencia, puntos de vista y propuestas.

Pero, ¿qué significa precisamente el concepto de “enfoque integrado”? El enfoque integrado se refiere a la capacidad de realizar propuestas o tomar decisiones sobre un tema en particular con la participación de las dependencias y personas que tienen el potencial de impactar sobre la relevancia, adecuación y eficacia de la decisión tomada. La integración tiene dos dimensiones: 1) la dimensión intersectorial, que se refiere a las áreas de política. Esto se traduce a la representación de los servicios públicos involucrados en las áreas de política relevantes al tema abordado; y 2) la dimensión inclusiva. Esta dimensión se refiere a la capacidad para tomar en cuenta los puntos de vista expresados por las instituciones y los grupos de población ocupados con el tema o que podrían tener una participación relevante en términos del proceso de toma de decisiones. Como combinación de ambas dimensiones, la integración relaciona al gobierno, al sector social, las

## **Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad**

---

autoridades regionales, los grupos de interés y otros sectores de la sociedad civil. Esta sección analiza ambas dimensiones en mayor detalle.

### ***La dimensión intersectorial***

En el análisis de un tema de política en particular, pueden verse involucrados varios sectores de política de entre diversos niveles gubernamentales. Por ejemplo, se argumenta que una respuesta de política eficaz a la exclusión de los desempleados de largo plazo sólo puede elaborarse a través de la cooperación entre las autoridades responsables por la política del mercado laboral, el desarrollo económico, la educación y la capacitación. Debido a las barreras estructurales que enfrentan los grupos en desventaja, se requiere también la participación de los departamentos de servicios sociales (vivienda, servicios de salud y de cuidados infantiles), de infraestructura y transporte público. Con el fin de analizar los temas relacionados con el desarrollo económico, un enfoque adecuadamente amplio podría involucrar algunos de estos últimos, además de las entidades involucradas en la inversión interna, la política sobre la pequeña y mediana empresa (PYMEs) y la de comunicación y tecnología.

Existen numerosos ejemplos sobre la participación amplia de los servicios públicos en las asociaciones y no parece particularmente difícil garantizar la participación de las autoridades más relevantes en las reuniones de las asociaciones. Sin embargo, el compromiso institucional en las asociaciones es otro tema. Una amplia cobertura intersectorial no garantiza un nivel equitativo de participación por parte de los servicios públicos involucrados, que pueden continuar limitándose al compromiso personal. En Irlanda, las asociaciones dedicadas al desarrollo social de los grupos en desventaja han tenido éxito en la reunión de representantes de las dependencias más relevantes en las mesas locales: únicamente el Departamento de Educación ha permanecido generalmente fuera del proceso. Los servicios públicos participantes que pueden decidir por sí mismos los términos y condiciones de su propia participación, en general han designado funcionarios, sin que por ello se defina un mandato específico para su trabajo de representación. Como resultado de lo anterior, el alcance de la coherencia de política entre agencias ha dependido de la capacidad personal de los representantes para convencer a su órgano rector de tomar los pasos convenidos y los propuestos por las asociaciones. Esta situación ha contribuido a generar una amplia variación de desempeños entre regiones.

En Finlandia e Irlanda, el sólido compromiso personal de los servidores civiles en algunos casos ha compensado hasta cierto punto las debilidades del compromiso institucional. El conocimiento que tienen los servidores civiles sobre la situación local y de los programas disponibles ha sido útil para iniciar proyectos bien sustentados en línea con las necesidades locales, llevados a cabo empleando la serie de recursos disponibles. El gobierno ha reconocido esta capacidad de llevar a cabo y



---

ejecutar proyectos eficaces a nivel local, como se verá en el Capítulo 4. Los logros de las asociaciones en términos de una mayor cohesión dentro de los sectores han facilitado el sólido compromiso personal de muchos funcionarios locales. La más sólida cohesión que establecen las asociaciones entre los sectores comunitario y de trabajo voluntario ha hecho que sus objetivos para la zona sean más claros y precisos. Esto a su vez ha sido de ayuda para los servidores civiles locales que desean mejorar su participación en los asuntos a este nivel con el fin de identificar intereses comunes.

### ***Inclusión***

Los sindicatos, las organizaciones patronales, pero también los empleadores no afiliados, los grupos comunitarios de las ONGs y las instituciones religiosas han pertenecido a asociaciones.

Todos estos grupos han compartido sus puntos de vista acerca de cómo abordar los retos locales y han proporcionado apoyo, información y asistencia en sus campos específicos de experiencia.

Las organizaciones del sector social (sindicatos y organizaciones patronales) han estado presentes en la mayoría de las asociaciones de los países de la OCDE. Su principal contribución al trabajo de la asociación ha sido en términos de información y experiencia. En las asociaciones que trabajan sobre temas relacionados con el empleo, los sindicatos y las organizaciones patronales han proporcionado información esencial sobre la necesidad y disponibilidad de aptitudes y calificaciones por sector. En algunos países, los sindicatos han desarrollado un nivel considerable de experiencia en la prestación de servicios, que también han aprovechado las asociaciones. En Irlanda, los sindicatos contribuyeron a establecer servicios locales de empleo (LES, por sus siglas en inglés), administrados por las asociaciones zonales. La comunidad empresarial a menudo ha contribuido con su experiencia en el ámbito de la gestión de proyectos, llevando a cabo seminarios y ofreciendo asistencia específica, como es el caso en Austria e Irlanda.

En algunas instancias, los sindicatos y las organizaciones patronales han participado más intensamente con las asociaciones. Con la ayuda del Estado, han negociado medidas para fomentar el desarrollo económico a nivel local. En Italia, un tipo de convenio de asociación, conocido como el contrato de zona, ha tenido como una de sus metas principales la puesta en marcha de medidas excepcionales dirigidas a mejorar la flexibilidad del mercado laboral, simplificando los requisitos administrativos en torno a la inversión comercial y reforzando los procedimientos de seguridad que pueden tener impacto en las deprimidas zonas del Sur. Para los tipos más comunes de asociación (pactos territoriales, apoyados por el gobierno italiano y pactos territoriales para el empleo, apoyados conjuntamente con la UE), se han simplificado también los procedimientos para la aprobación de proyectos de inversión, proceso que involucró una serie de organizaciones y servicios públi-

## **Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad**



---

cos. Dichas medidas han acelerado notablemente el proceso de establecimiento de una empresa, pasando en algunas zonas de entre dos y tres años a 60 días. Asimismo, han proporcionado agencias de servicios de ventanilla única donde se pueden llevar a cabo todos los procedimientos.

Sin embargo, en general, la participación de las organizaciones del sector social ha sido relativamente limitada. En lo concerniente a los servicios públicos, los delegados designados han servido generalmente de manera voluntaria. Resulta difícil evaluar la medida en que los delegados representan realmente a sus organizaciones, pues pocos mecanismos sugieren la participación oficial de las organizaciones involucradas. En su mayoría, los delegados no tienen mandatos claros a los cuales referirse y no se les exige que reporten a sus organizaciones sobre los debates sostenidos en la asociación. Las organizaciones tienen pocas expectativas con respecto al desempeño de las asociaciones.

Pocas organizaciones del sector social cuentan con políticas sobre los temas tocados por las asociaciones. Por ejemplo, los sindicatos rara vez cuentan con una política sobre desarrollo local. Sin embargo, este no es el caso en todos los países. En Italia, los principales sindicatos fomentan un enfoque de control ascendente en lo correspondiente al desarrollo económico, que da a los representantes de los sindicatos la legitimidad necesaria para proponer y llevar a cabo acciones por cuenta de sus organizaciones.

Adicionalmente, los sindicatos italianos fomentan el empleo en general, y no sólo para sus miembros, lo que explica su voluntad para discutir formas de lograr una mayor flexibilidad del mercado laboral en las zonas marginadas. En otros países se han tomado posturas de política similares, como España y, particularmente en Cataluña, donde los sindicatos participan activamente en la mayoría de las asociaciones dedicadas al desarrollo económico y del empleo. En Flandes, los sindicatos han reconocido que se requiere un mayor esfuerzo en términos del desarrollo económico a nivel subregional. Así, acordaron con las organizaciones patronales fomentar el desarrollo de las zonas en desventaja y sobre un nuevo papel común para reintegrar a los desempleados de largo plazo y a las personas excluidas socialmente.

Una política clara del sector social sobre el desarrollo local, o más precisamente sobre la acción que deberían llevar a cabo las asociaciones, proporciona un papel significativo para sus representantes de forma similar a los involucrados en las organizaciones tripartitas que gestionan la política del mercado laboral. El fomento de una política fortalece la legitimidad de la participación de sus representantes y, de esta forma, mejora la rendición de cuentas de la asociación en conjunto. El fomento de una política requiere informes de las actividades llevadas a cabo para evaluar si la asociación es un vehículo satisfactorio para este fin. En Dinamarca, los representantes sindicales y empresariales tienen mandatos claros y se reúnen periódicamente a nivel regional y nacional, en sus organizaciones res-



---

pectivas, para discutir las medidas tomadas y los resultados obtenidos por los SPE. El interés en el desempeño logrado por la asociación es significativo y lleva a un verdadero compromiso institucional que busca optimizar los resultados.

### ***Representación de la sociedad civil***

En muchos países donde el sector social representa a la mayoría de empleadores y empleados, dicho sector ha sido a menudo considerado como representante de la sociedad civil en conjunto. Este punto de vista es cuestionado por las organizaciones comunitarias, las asociaciones de trabajo voluntario y las ONGs, que agrupan y representan a personas como los desempleados y las minorías, cuyas inquietudes no son abordadas directamente por los sindicatos y las organizaciones patronales. La sociedad civil, de la forma en que es representada por estos grupos, a menudo ha desempeñado un papel importante en el establecimiento de asociaciones.

En cierta medida puede existir un sacrificio entre la inclusión y el compromiso institucional. El papel activo tomado por las organizaciones comunitarias y las de trabajo voluntario en las actividades de las asociaciones a veces es visto como un obstáculo por parte del sector social en términos del fortalecimiento de su compromiso hacia las asociaciones incluyentes. Los sindicatos y las organizaciones patronales son organizaciones que representan formalmente a sus miembros y este nivel de representación podría no ser igualado por los representantes comunitarios. A menudo se espera que esto se refleje en el proceso de toma de decisiones, dando mayor prominencia al sector social.

Aun así, la sociedad civil a menudo realiza contribuciones importantes a las asociaciones, particularmente a las que intentan responder a necesidades locales no satisfechas en el ámbito social. Parte de la razón para la participación de la sociedad civil en general es que la cooperación entre los diseñadores de políticas y los grupos a los que se dirigen las políticas y los programas aumenta la cantidad y calidad de la información que puede emplearse para aumentar la eficacia de las medidas. Sin embargo, en la práctica, los representantes de los grupos objetivo (los desempleados, los jóvenes, las mujeres y los inmigrantes) han sido invitados a formar parte de la junta directiva sólo en algunos países (entre los que destaca Irlanda y algunas zonas de Finlandia). Con mayor frecuencia, la sociedad civil es representada por ONGs que promueven los intereses y prestan servicios a estos grupos.

Las ONGs son entusiastas acerca de estas asociaciones, pues representan un instrumento de democracia participativa que pueden emplear para transmitir sus puntos de vista. No obstante, uno de los principales obstáculos contra su plena participación es la debilidad de sus mecanismos de representación. La participación no ha sido estructurada en todos los países y las ONGs algunas veces han sido invitadas a participar en las juntas directivas sin pasar por un proceso de selección

## **Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad**

---

o de elección. Mientras que el intercambio de puntos de vista con las ONGs familiarizadas con las necesidades de la comunidad local ha sido útil para los diseñadores de políticas en varios casos, la debilidad de la representación puede dañar la legitimidad de su participación.

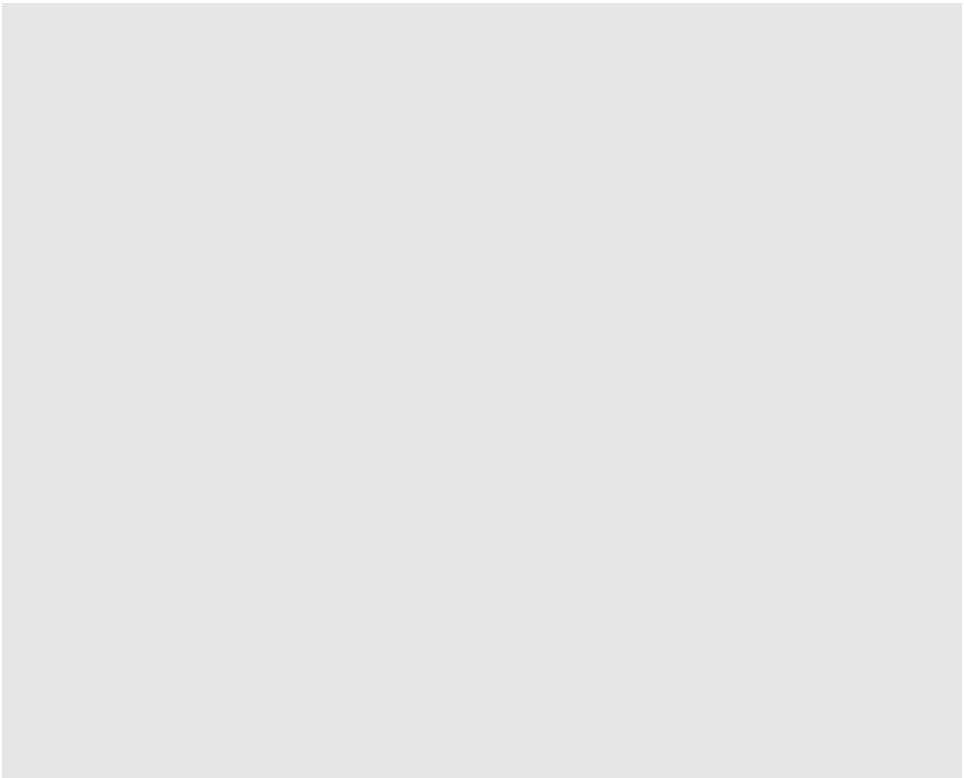
Asimismo, un nivel bajo de representación a menudo se ve acompañado por la falta de informes y mecanismos de consulta, lo que mina la rendición de cuentas del proceso de asociación en general.

Los procedimientos de representación acordados por los asociados fortalecen y sostienen la participación respectiva de cada asociado y son parte esencial de un esfuerzo global por apuntalar la legitimidad y la rendición de cuentas de la asociación. Este tema ha sido abordado en Irlanda, donde todos los representantes de grupos comunitarios y del sector de trabajo voluntario son electos por sus iguales. Como resultado de ello, en este país, la legitimidad de la representación de la sociedad civil generalmente no es un tema que se discuta a nivel local. En lugar de ello, la sólida y experimentada participación de este sector es vista como un activo valioso.

En resumen, las asociaciones han fortalecido con éxito la cohesión entre sectores y a menudo han proporcionado una interfase útil entre las instituciones relevantes, aunque este último caso algunas veces ha resultado decepcionante en términos de mejoras en la gobernabilidad. Aunque las asociaciones que enfatizan el papel de una o dos organizaciones principales pueden llevar a logros eficaces en términos de política, existe el riesgo de que sobreestimen la importancia de ciertos temas que no reflejan las prioridades representativas.

El establecimiento de relaciones informales de cooperación entre organizaciones se puede considerar como una alternativa útil y las organizaciones tripartitas dispuestas a desempeñar un papel más activo a nivel local pueden resultar un activo útil en el fomento de un enfoque integrado al respecto de las políticas. De cualquier forma, las organizaciones del sector social podrían hacer que su participación en las asociaciones fuera más eficaz al fomentar una política clara sobre los temas abordados a nivel local. La sociedad civil debería desarrollar mecanismos de representación que satisfagan las inquietudes de otros asociados.

El aumento de la cooperación y la cohesión han contribuido a que las organizaciones tomen decisiones empleando información de mejor calidad, así como a alertarlas sobre las diversas inquietudes que se plantean a nivel local. Asimismo, se han puesto en marcha los proyectos y actividades que han satisfecho los intereses de diversas agencias. Con el fin de aprovechar todos los beneficios que surgen de la cooperación, los asociados también han acordado buscar el cumplimiento de objetivos estratégicos, permitiendo la implementación conjunta de medidas. En el siguiente capítulo, se analiza la manera en que han sido conducidos estos ejercicios de programación.





### Capítulo 3

El fomento de la cooperación representa el paso inicial hacia la mejoría de la gobernabilidad.

Un acceso más amplio a la información y la consideración de un espectro más extenso de factores en la conducción de la política, contribuyen a eliminar la duplicación de actividades y la incongruencia entre medidas.

La planeación estratégica sería entonces el paso siguiente. La programación en asociación abre la posibilidad de delinear nuevos objetivos, además de los que ya se busca cumplir en cada organización asociada, facilitando así un enfoque más cercano de los temas planteados. Las estrategias conjuntas seguidas por todos los participantes que contribuyen su experiencia y sus recursos puede incorporar prioridades de largo plazo y ayudar al servicio público en el diseño de programas y servicios congruentes con las condiciones locales; del mismo modo, pueden guiar al sector privado en la toma de decisiones de inversión conducentes al desarrollo sostenible.

De forma similar a las dependencias públicas y las ONGs, la mayoría de las asociaciones diseñan un plan de acción. Este plan define las metas de la organización, o establece su misión, y se detalla con una serie de objetivos a seguir y las principales actividades planeadas.

La valoración de un plan de acción es un requisito previo que estipulan la mayoría de los esquemas de financiamiento, como los Fondos Estructurales Europeos.

La conducción de un ejercicio de planeación estratégica no es tarea fácil para las asociaciones, como se verá en este capítulo. Existe una serie de factores que pueden obstaculizar el éxito de la empresa, tales como un grado de compromiso desigual y la débil representación de algunos asociados, que tiene un impacto negativo sobre la legitimidad del proceso de toma de decisiones y la rendición de cuentas de la estructura en conjunto. En consecuencia, no todos los planes de acción incorporarán inquietudes de largo plazo, ni irán más allá de los intereses



## **Diseño de estrategias**

---

respectivos de las principales organizaciones asociadas. En el otro extremo del espectro, los ejercicios de planeación estratégica demasiado ambiciosos algunas veces llevarán a pocos resultados concretos.

Las asociaciones han concentrado sus esfuerzos en ámbitos de política específicos, que son congruentes con sus metas principales: el desarrollo social de los grupos en desventaja, el desarrollo económico de la zona y las estrategias en el mercado laboral. Estos ámbitos se analizan en el presente capítulo. Asimismo, se identifican los principales resultados de los ejercicios de programación: las asociaciones han cerrado brechas de política y precisado objetivos de política cuando resultaban débiles, poniendo en marcha la implementación de actividades en los ámbitos de política involucrados. Los objetivos que se han definido para sectores de política combinados, como las estrategias del mercado laboral y el desarrollo social, han llevado a un desarrollo de políticas más integrado.

## **Desarrollo social**

Las asociaciones que trabajan en el ámbito del desarrollo social tienen en común sus grupos objetivo: los desempleados de largo plazo, los receptores de asistencia social, los jóvenes sin experiencia laboral, las mujeres y los inmigrantes que trabajan en condiciones precarias, los discapacitados y las personas que sufren problemas de salud.

Para estos grupos, los problemas que enfrentan en el mercado laboral y en la vida diaria a menudo están cercanamente vinculados. La exclusión social va más allá del hecho de no tener un empleo.

Así, incluye las dificultades relacionadas con los bajos ingresos y la falta de niveles adecuados de servicios y protección social (como salud, vivienda, educación y servicios legales) (Unidad de Evaluación del Programa Europeo de Fondos Sociales, 1999). En consecuencia, la meta de la asociación en este campo es doble: 1) asistir al grupo objetivo en el mercado laboral, es decir, a encontrar un empleo y mantenerlo; y 2) mejorar las condiciones de vida.

Al evaluar las diversas medidas de política que interactúan con estas metas, a menudo se encontraron vínculos faltantes y se planteó la necesidad de un enfoque más integral para abordar los temas correspondientes.

Las asociaciones en Finlandia e Irlanda han seguido este enfoque. Para el cumplimiento de su meta, han definido y buscado alcanzar objetivos que abarcan un espectro amplio (véase el Recuadro 6).

## **Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad**

### Recuadro 6.

A continuación se describe un ejemplo representativo de las estrategias seguidas por las asociaciones dedicadas a la reintegración y la mejoría de la calidad de vida de los grupos en desventaja. Esta estrategia, articulada a través de siete objetivos amplios, ha sido formulada por una asociación que opera en los condados de Offaly y Kildare:

- fomentar el empleo y la creación de empresas;
- asistir a los desempleados para que desarrollen su potencial y mejoren sus aptitudes para la búsqueda de empleo;
- abordar los problemas de la deserción escolar prematura;
- proporcionar capacitación para el desarrollo comunitario y la acumulación de capacidad;
- apoyar el desarrollo de grupos objetivo y fomentar el establecimiento de redes;
- abordar los problemas de transporte, falta de información, infraestructura deficiente y falta de instalaciones comunitarias;
- contribuir a mejorar la calidad de vida para todos los sectores de la comunidad.

*Fuente:* OAK Partnership.

Las actividades llevadas a cabo para cumplir estos objetivos son muy diversas y van desde proporcionar servicios adecuados en cuanto al mercado laboral y contribuir a un mejor acceso al crédito, hasta luchar contra el alcoholismo y el abuso de las drogas. Algunas de estas actividades han caído dentro de las actividades de los servicios públicos existentes, pero otras no. Por ejemplo, en Irlanda, el fomento de la creación de empresas corresponde a las funciones del Departamento de Empresas, Comercio y Empleo, mientras que no existe una dependencia encargada del desarrollo comunitario.

En los casos en que existan otras organizaciones responsables, las asociaciones han propuesto a menudo el desarrollo de programas conjuntos especializados y de los servicios que complementen a los ya existentes, con el fin de alcanzar las metas de la asociación. Por ejemplo, en términos de la política en el mercado laboral, las asociaciones han propuesto que el SPE ofrezca servicios especiales de orientación, que contemplen el empleo de más tiempo y aptitudes multidisciplinarias, para los desempleados de largo plazo, todo ello en colaboración con otros asociados.

## Estrategias de desarrollo social en Irlanda

---

Los servicios públicos a nivel local y regional han enfrentado dificultades para desarrollar actividades en estos términos, debido a que los nuevos servicios ofrecidos no se adaptarían totalmente a los marcos de política existentes y desviarían recursos dedicados al cumplimiento de objetivos establecidos a nivel nacional. Así, el cumplimiento de muchos de los objetivos de las asociaciones ha sido buscado a través de iniciativas separadas. En Irlanda, con la inspiración de los sindicatos, las asociaciones establecen su propia red de servicios locales de empleo (SLE) con el fin de prestar servicios a los grupos objetivo. En Finlandia, donde la restrictiva administración por resultados ha hecho difícil que el SPE adapte servicios en sentidos favorecidos por las asociaciones, se han desarrollado una serie de servicios separados con la ayuda de las ONGs.

Aunque la cooperación no puede considerarse óptima, estas actividades no se han llevado a cabo totalmente aisladas de los servicios públicos. A menudo las oficinas locales de servicios públicos han participado de manera indirecta, al proporcionar su experiencia a través de representantes en la junta directiva y en grupos de trabajo. Algunas veces han contribuido financieramente a estas iniciativas, empleando asignaciones presupuestarias sujetas a la discreción local. Existen varios ejemplos de proyectos diseñados por asociaciones en Irlanda y Finlandia en los que el SPE cooperó activamente, como es el caso de las ferias de empleo. En Irlanda, el SPE periódicamente transfiere personal temporalmente a los servicios locales de empleo (SLE).

La dificultad que enfrentan las dependencias públicas para alterar los marcos de gestión de política ha dado una razón clara para que las asociaciones se encarguen de la prestación de una serie de servicios a la población, llevando a que la agenda de las asociaciones sea una realidad concreta tanto en términos institucionales como de política. En reconocimiento de la utilidad de las iniciativas tomadas a nivel local, los gobiernos han proporcionado financiamiento a las asociaciones para el desarrollo de actividades adicionales, e incluso han integrado algunas de estas iniciativas a sus marcos nacionales de política. Entre los ejemplos de ello se puede mencionar a los SLE en Irlanda. En 1995, el gobierno amplió la red de SLE, que inicialmente consistía de doce unidades, a todas las zonas donde operaran asociaciones, proporcionando el financiamiento necesario (a través del Departamento de Empresas, Comercio y Empleo). En 1999 se tomaron pasos adicionales, cuando el gobierno delegó la responsabilidad de la gestión de los SLE a la organización tripartita encargada de la implementación de la política en el mercado laboral (FÁS). Otro ejemplo de Irlanda es el programa dirigido a fomentar el autoempleo para receptores de asistencia social, la Asignación para Reintegrarse al Trabajo (Back to Work Allowance), iniciado por una asociación local pero que actualmente se ofrece en todas las zonas.

## **Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad**

---

Las asociaciones irlandesas han generado toda un área de política que los servicios públicos no están preparados para desarrollar y operar. Al cerrar las brechas entre las políticas existentes, han garantizado que el desarrollo social de los grupos en desventaja sea una meta de política que se busque explícitamente cumplir en el país. La cohesión lograda a nivel local entre los diversos participantes, incluyendo entre los grupos comunitarios y los servidores civiles (Capítulo 2), ha sido un factor importante en el desarrollo hacia un enfoque más integral de los problemas enfrentados por los grupos en desventaja.

### ***¿Hacia una vinculación con el desarrollo económico?***

Las asociaciones que buscan el desarrollo social algunas veces han buscado involucrarse más en los asuntos económicos. Este deseo refleja el vínculo directo que existe entre el desarrollo económico local y los temas sociales y, como en el caso de Irlanda, puede ser alentado por la debilidad de la planeación estratégica por zonas para el desarrollo económico, el alto nivel de centralización de los servicios públicos y las limitadas facultades de los gobiernos locales, como se vio en el Capítulo 1.

Los esfuerzos de asistencia para las empresas de reciente establecimiento, el desarrollo de infraestructuras y los temas de transporte público inciden directamente sobre la reintegración de los desempleados de largo plazo.

La regeneración urbana y el desarrollo de atracciones rurales, por ejemplo, como el estímulo de las actividades turísticas, son temas que no pueden dejarse a un lado en las zonas marginadas. La interacción entre ámbitos explica porqué las asociaciones han intentado fomentar un enfoque integrado hacia los problemas de los grupos en desventaja, involucrando a todas las dependencias relevantes en el proceso de toma de decisiones, incluyendo a quienes son responsables por las políticas económicas.

Esta participación de las asociaciones algunas veces ha sido llevada a cabo a riesgo de crear confusiones sobre su papel y sus responsabilidades. En Irlanda, aunque su participación en los temas económicos se ha basado en inquietudes asociadas con sus grupos objetivo, las asociaciones algunas veces han dado la impresión de que también tomaban la responsabilidad por el desarrollo económico, debido al número de iniciativas relacionadas con este ámbito. Una distribución de responsabilidades poco clara puede obstaculizar la cooperación con participantes involucrados en los ámbitos económicos relacionados y llevar a la competencia en lugar de a una mayor coordinación.

Para evitar esta situación, muchas asociaciones han dejado en claro la división del trabajo entre el campo económico y el social. Por ejemplo, en una zona de Finlandia oriental (en los municipios de Iisalmi, Sonkajärvi y Vieremä), el plan de





---

acción para fomentar la reintegración de los desempleados de largo plazo, elaborado por la asociación, se derivó explícitamente del plan regional de desarrollo, diseñado por la asociación de municipios. Con ello se ha garantizado la congruencia de las medidas tomadas por ambas partes y se ha destacado su complementariedad. Asimismo, en Flandes, las metas de empleo planteadas por un pacto territorial como parte de la iniciativa de la UE (en la subregión de Halle-Vilvoorde) han sido establecidas en congruencia con el plan socioeconómico de desarrollo diseñado a nivel provincial por la dependencia de desarrollo económico en colaboración con el gobierno provincial de Vlaams Brabant (Brabante flamenca).

Como se mostrará en la sección siguiente, aunque algunos temas son comunes para el sector económico y el social, la programación de una estrategia para el desarrollo económico lleva implícitos sus propios riesgos.

### **Desarrollo económico**

Las asociaciones han sido capaces de diseñar una estrategia de desarrollo social para grupos en desventaja, cerrando las brechas en el marco nacional de política. Igualmente, han recurrido a la participación de las organizaciones comunitarias además de fomentar la cohesión local, lo que ha atraído también a los servidores civiles. Cabría preguntarse si en la programación para el desarrollo económico funcionan mecanismos similares.

Al igual que el desarrollo social, el desarrollo económico involucra numerosos campos de política específicos, incluyendo el desarrollo empresarial (inversión interna y local, PYMEs), la infraestructura, el transporte público y la planeación del espacio. Estos temas son responsabilidad de varias organizaciones: servicios públicos, dependencias y municipios. Aunque una sola entidad –con mayor frecuencia el gobierno regional o la junta del condado– a menudo está a cargo de garantizar que las diversas acciones se lleven a cabo dentro de un marco coherente (lo que no resulta cierto para el desarrollo social), en la práctica, la coordinación de las acciones para el desarrollo económico ha sido difícil. La distribución de responsabilidad entre las diversas entidades no ha sido clara. A menudo, las organizaciones patronales, los gobiernos regionales y locales llevan a cabo sus propias actividades específicas para fomentar la inversión interna. El coordinador actúa como mediador, sin precedencia sobre las acciones de los demás. Por ejemplo, en varios países, el nivel regional actúa en el mismo nivel que los municipios, llevando a una congruencia débil de las acciones puestas en marcha.

Estas inquietudes se han sumado a las relacionadas con la poca eficacia de los enfoques de “arriba hacia abajo” para el desarrollo económico, particularmente en las zonas subdesarrolladas, la poca atención prestada a las prioridades de los municipios y la ausencia de consulta entre la población. Una serie de iniciativas

## **Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad**

---

presentadas por asociaciones han sido puestas en marcha para eliminar dichas situaciones.

### **Flandes y Sicilia: dos enfoques opuestos**

Las plataformas distritales (*Streekplatformen*) creadas en Flandes en 1995 han recibido la tarea de proponer una estrategia integral para el desarrollo económico (ampliada para incluir temas sociales y de empleo) en su zona subregional.

Se ha solicitado que las plataformas se agrupen, de manera voluntaria (como “fuerzas vivas” de la zona), entre las que se puede mencionar a los representantes de los municipios, el sector social, dependencias y otros grupos interesados para:

1. convenir acerca del territorio cubierto por la plataforma;
2. conceptualizar una visión del territorio;
3. formular objetivos congruentes con la meta a largo plazo; y
4. proponer proyectos que permitirían el cumplimiento de estos objetivos.

Los convenios por zona son presentados ante el Ministerio de Economía, que a su vez consulta con otros ministerios (como el de educación, el de empleo, el de infraestructura) y dependencias del Estado (como el SPE, las agencias provinciales de desarrollo económico) sobre la relevancia de la política, las implicaciones presupuestarias y los mecanismos de implementación de los diversos proyectos propuestos.

El proceso de aprobación consiste de tres pasos: primero, las propuestas se ajustan a través de un diálogo entre el nivel central y las plataformas; segundo, el Ministerio de Economía elabora un documento con base en los resultados de la discusión seguido por las negociaciones entre ministros; por último, tienen lugar las negociaciones al interior del gobierno, llevando a la firma del documento por todos los ministros. Cuando se aprueba la estrategia, las agencias y los servicios públicos ponen en marcha los proyectos planeados bajo supervisión del nivel central, para evitar la duplicación y el conflicto de medidas.

Hasta la fecha, sólo nueve de las 17 plataformas distritales han logrado la aprobación de sus planes (la mayoría en 1999), luego de un largo periodo de consulta. Otros planes se encuentran aún en la etapa de elaboración. La dificultad que se presenta al proponer proyectos realistas y relevantes en términos de política se ha debido en parte al poco compromiso de los asociados mismos. Una evaluación llevada a cabo en 1999 por el gobierno flamenco indicó que el 80 por ciento del plazo entre la creación de una *Streekplatform* y la firma del documento transcurrió en las discusiones a nivel local y no central. Los asociados han abandonado las plataformas y algunas organizaciones han dejado de trabajar en algún



---

punto del proceso (por ejemplo, en la zona de Midden-Limburg, se retiraron cinco de 16 municipios en 2000).

Como se desprendió de las entrevistas, detrás de la débil participación en el proceso se encuentra un nivel significativo de abstracción del ejercicio. Mientras que en Irlanda los grupos se reunían para abordar un tema particular de interés común (como la manera de reintegrar a los excluidos sociales y mejorar sus condiciones de vida), en Flandes, los asociados primero han tenido que decidir cuál era el tema en su zona. El ámbito del desarrollo económico en su totalidad ha sido empleado como escenario para la elaboración de estrategias, proyecto ambicioso para el cual las agencias del Estado están mejor preparadas.

Existen otros factores que podrían haber minado el interés de los principales asociados. En primer lugar, lo engorroso del procedimiento se adapta poco al marco temporal de corto plazo en el que se desenvuelven los municipios. Segundo, la ausencia de un papel en la coordinación de la implementación de la estrategia (asignado a nivel central) no ha proporcionado un marco para exhibir la inversión de los asociados a nivel local. Este puede haber sido un elemento crucial para los municipios que representa la columna vertebral de las plataformas y cubre parte de sus costos operativos. También puede haber debilitado el compromiso de los funcionarios del servicio público delegados a la asociación, pues podrían esperarse mejores recompensas a partir de proponer nuevas medidas desde su propio marco administrativo y de rendición de cuentas que desde la asociación.

Resulta sorprendente que, en otras circunstancias, los municipios hayan sido una fuerza formidable en las asociaciones para el desarrollo económico. En Sicilia, que ha sufrido el subdesarrollo durante décadas, las asociaciones iniciadas por el gobierno en 1995 han mostrado ser una herramienta útil para fortalecer la cohesión entre municipios, como se vio en el Capítulo 2, así como para proponer estrategias alternativas de desarrollo económico.

Las asociaciones cubren grandes zonas del sur de Italia y han llevado a la inversión de montos significativos de fondos, como se verá en el capítulo siguiente.

Los pactos territoriales en el sur de Italia han tenido que abordar un tema claro: la falta de inversión. Exceptuando a los pactos territoriales para el empleo apoyados por la UE, que tienen la posibilidad de cubrir una amplia gama de actividades (incluyendo la capacitación, el medio ambiente y las actividades sin fines de lucro), la iniciativa de pactos territoriales se ha enfocado al desarrollo empresarial y, en menor medida, al de infraestructura. Se ha solicitado a las asociaciones que elijan y promuevan los sectores industriales que presenten venta-

## **Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad**

---

jas competitivas a nivel local y que presenten propuestas relacionadas con la infraestructura.

Al igual que en Flandes, las asociaciones no se han involucrado directamente en la implementación de la estrategia. Las asociaciones establecen una serie de criterios y abren un proceso de licitación.

Sobre la base de estos criterios, una institución financiera acreditada evalúa las propuestas presentadas y asigna los fondos que pone a disposición el Estado (y los asociados locales) para poner en marcha la estrategia acordada. El secretario de la asociación proporciona apoyo a individuos y empresarios en la elaboración de las propuestas.

Sin embargo, la transparencia y la visibilidad de la inversión por parte de los asociados se garantizan en Italia a través del proceso público de licitación y mediante la difusión de información sobre los participantes en el financiamiento en las ubicaciones de los proyectos de infraestructura. Con relación a los horizontes temporales, el proceso actual (que inicialmente implicaba un procedimiento prolongado que preveía la aprobación de cada proyecto por parte del Ministerio del Tesoro) asegura una inversión expedita una vez autorizado el plan.

Al igual que en Irlanda, la programación basada en un número limitado de temas claros ha estimulado la eficiencia en la toma de decisiones y la implementación. En ambos países, un sector ha tomado el papel central y ha realizado mayores esfuerzos en el proceso: las organizaciones comunitarias en Irlanda y los municipios en Italia. La fortalecida cohesión al interior de estos sectores ha contribuido a aclarar y estructurar los objetivos, lo que a su vez ha facilitado que otros asociados identifiquen intereses comunes, como se sugirió anteriormente. Los servidores civiles en Irlanda han sentido que podían mejorar su contribución local a través de asociaciones eficaces. Se han unido al proceso proporcionando conocimientos esenciales y aptitudes para la construcción y puesta en marcha de una estrategia congruente. De forma similar, en Sicilia, la mayoría de los miembros del sector social se han adherido al proceso.

El gobierno regional también ha identificado el interés por aprovechar las aptitudes desarrolladas a nivel local, diseñando su actual estrategia integral de desarrollo para la región en consulta con los municipios y los pactos territoriales.

La comparación de dos enfoques distintos en la programación de “abajo hacia arriba” (o de control ascendente) para el desarrollo económico sugiere que las estrategias basadas en temas, horizontes temporales congruentes y transparencia y visibilidad de la inversión tienen más posibilidades de surgir como un complemento relevante, y un reto útil, para las políticas de desarrollo diseñadas por otras entidades. La experiencia italiana también sugiere que la sólida participación de los





---

municipios es esencial para formular estrategias de desarrollo económico relevantes y realistas. Sin embargo, podría existir el riesgo de que las estrategias guiadas por los municipios se enfoquen abrumadoramente en el desarrollo empresarial.

### ***Congruencia de objetivos con la base municipal***

Las estrategias de desarrollo económico a menudo han sido diseñadas sobre la base de las inquietudes municipales dentro de las asociaciones. Los municipios están muy familiarizados con el contexto económico local y son sensibles a las preocupaciones de los ciudadanos que representan. Consecuentemente, sus acciones gozan de un alto grado de legitimidad.

Otras entidades, como las organizaciones patronales locales, a menudo identifican intereses comunes y se adhieren a la planeación propuesta por los municipios.

Frecuentemente, los municipios están principalmente interesados en el desarrollo comercial y de infraestructura, como lo muestran las experiencias de muchas asociaciones bajo el liderazgo de gobiernos locales, entre las que destaca el caso del sur de Italia. En Estados Unidos, las asociaciones a nivel de ciudad o de condado se dedican de manera similar a promover su zona, atraer inversión y retener a las empresas dentro de un contexto de competencia. Del mismo modo, otros asociados a menudo desearían que la planeación estratégica tomara en cuenta una gama de inquietudes más amplia.

En general, sin embargo, la asociación parece ser una herramienta útil para ponderar los intereses a nivel local o subregional. A menudo se argumenta que los foros a nivel de grupos o municipios son el vehículo más apropiado para sostener discusiones constructivas sobre el desarrollo económico, pues frecuentemente corresponden a áreas "funcionales", donde un número significativo de renglones de política se gestionan en la práctica, como los servicios sociales, el transporte, la garantía de vivienda y el medio ambiente. Asimismo, los grupos de municipios con frecuencia corresponden a zonas geográficas de homogeneidad económica, que comparten condiciones de mercado similares en términos de trabajo y estructura industrial. Los intereses en el ámbito social, económico y del mercado de trabajo se encuentran interconectados a estos niveles, como en el caso de que la mano de obra calificada sea una condición para retener empresas en la zona. Los funcionarios encargados de los diversos servicios, son capaces de identificar, con relativa facilidad, tanto los factores como el impacto de un problema específico, con lo que se facilitan los acuerdos pragmáticos sobre las posibles soluciones.

Las tendencias actuales en el diseño de estrategias de desarrollo económico apoyan esta afirmación. Las estrategias por zonas que siguen las asociaciones y los gobiernos locales se fundamentan cada vez más alrededor del desarrollo econó-

## **Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad**

---

mico “endógeno” que aprovecha las ventajas competitivas, las aptitudes y los conocimientos locales y no se concentran exclusivamente en la atracción de nuevas inversiones. Hoy florecen las iniciativas que buscan fomentar la cultura empresarial, el autoempleo, las empresas sociales, las incubadoras comerciales y las redes de empresas. Estas iniciativas son compatibles con una serie de objetivos diversificados que van más allá del desarrollo industrial y de infraestructura.

Una serie de ejemplos ilustra estos cambios. En la zona austriaca de Tirol (Tiroler Oberland und Außerfern), se han seguido los lineamientos de la planeación estratégica que aprovecha la homogeneidad económica y las ventajas de las zonas funcionales y una asociación ha reunido a los tres distritos que comparten características económicas similares. Las metas se han relacionado con los principales retos que enfrenta la zona: el debilitamiento de la cadena de suministro y el comercio local al menudeo y los problemas asociados con una economía que es altamente estacional. Las actividades para cumplir los objetivos se plantearon en un espectro amplio, reconociendo que sólo mediante una estrategia integral que involucrara nuevas actividades económicas e infraestructura, medio ambiente, recursos humanos, servicios sociales y transporte, se lograría que las medidas fueran eficaces y los resultados sostenibles.

En Dinamarca, las juntas subregionales de desarrollo empresarial, integradas por los municipios y las principales empresas privadas, definen planes integrales de desarrollo económico con el fin de tener un impacto eficaz sobre el ambiente comercial. En una zona de la región de Storstrøm (Østsjælland), la estrategia incluye la promoción de la cultura empresarial, el desarrollo de PYMEs, la mejoría de las aptitudes de los recursos humanos y el estímulo a la actividad empresarial entre los jóvenes. Los proyectos van desde la prestación de servicios para empresas ya existentes hasta el diseño de programas educativos aplicados en las escuelas. Con el SPE se han establecido vínculos de cooperación que han resultado mutuamente beneficiosos, como se mencionó en el Capítulo 2. La junta no cuenta con los recursos para prestar servicios de capacitación y, por ende, fomenta la utilización de los servicios de capacitación vocacional que presta el SPE. A su vez, colabora con las personas desempleadas referidas por el SPE que están interesadas en establecer su propia empresa.

En Italia, muchos pactos territoriales han sometido a aprobación metas similares, como el fomento del desarrollo de los recursos humanos. No obstante, los proyectos propuestos rara vez han sido apoyados, pues estos rubros de política no cumplían las condiciones para calificar como parte de la política gubernamental sobre las asociaciones. Luego de experimentar con otro grupo de asociaciones (los pactos territoriales para el empleo, apoyados conjuntamente por la UE), cuyos resultados están siendo estudiados por el gobierno, podría invitarse a todas las asociaciones a desarrollar en el futuro una gama de actividades más amplias.



---

## **Fortalecimiento de los convenios municipales**

Por integrales que puedan ser, las estrategias seguidas por las asociaciones basadas en el interés de un grupo de municipios, a menudo enfrentan dos obstáculos: la competencia entre municipios y la falta de masa crítica.

Los municipios que han acostumbrado competir entre ellos para atraer inversiones encuentran difícil confiar en sus vecinos en el establecimiento de proyectos conjuntos para el desarrollo económico.

Una de las lecciones que se desprenden de la experiencia italiana es que para contribuir a fomentar un clima de cooperación, se requiere tanto la selección de proyectos por parte de una entidad independiente como una gran flexibilidad para definir las reglas en cuanto a la asignación de fondos. En Italia, los municipios acuerdan una lista de criterios para la selección de proyectos, pero no están involucrados en la selección misma. Esta última es llevada a cabo por un banco acreditado, con lo que se elimina un punto de conflicto potencial. Asimismo, con ello los municipios tienen la oportunidad de proponer sus propios proyectos dentro del proceso de licitación.

La flexibilidad en la definición de reglas para la asignación de fondos puede limitar adicionalmente los intereses propios en la negociación de los criterios: en una zona de Sicilia (Alto Belice Corleonese) se han fijado cuotas mínimas para algunas categorías de proyectos (como los de desarrollo social) para el número de proyectos que presentan los municipios que tengan la posibilidad de ser apoyados por la asociación (en proporción con la población, con un mínimo de dos proyectos).

Otro obstáculo consiste en la baja masa crítica de algunas asociaciones que operan en zonas funcionales reducidas. En algunas zonas, notablemente en Dinamarca, se ha identificado el problema de la baja masa crítica como un factor de debilidad en el estímulo de la inversión y la captación de fondos. La obtención de resultados deficientes en las actividades de desarrollo empresarial puede obstaculizar el compromiso y el apoyo de los principales asociados. Esto también podría haber sido un elemento en el retiro de algunos municipios de la plataforma distrital en la zona de Midden-Limburg en Flandes.

En algunos casos, las asociaciones han sido capaces de proporcionar una respuesta útil a este problema. Una de las soluciones ha consistido en vincular organizaciones entre zonas y consolidar sus metas comunes, aumentando su influencia y credibilidad. El ejemplo anterior sobre la región de Tirol, la iniciativa de asociación ha proporcionado la oportunidad de identificar algunos intereses y necesidades comunes en los tres distritos vecinos (cada uno de los cuales con su propia oficina de desarrollo económico que opera por cuenta de los municipios). La evaluación local reveló que los tres se beneficiarían del establecimiento de una

## **Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad**

---

estrategia común dada su homogeneidad económica y su baja masa crítica. La estrategia establecida en asociación ha contemplado metas comunes a los tres distritos. La congruencia con las preocupaciones municipales proporcionó la estrategia con un alto grado de legitimidad en la zona.

La identificación de objetivos comunes a nivel local puede proporcionar una base sólida para el desarrollo estratégico de abajo hacia arriba, como se muestra en la siguiente sección.

### ***Hacia políticas de control ascendente***

En el proceso de definición de políticas, los gobiernos regionales a menudo se han referido a las estrategias diseñadas por las asociaciones que reflejan objetivos compartidos en una escala geográfica significativa.

En el caso de Italia, ya se cuenta con evidencia al respecto: el gobierno regional de Sicilia, mediante su experiencia con las asociaciones, ha identificado un papel importante para las nueve provincias en la transmisión de objetivos locales en el contexto de la planeación regional. Así, extendió una invitación para que las asociaciones participaran en foros provinciales para alimentar el diseño de una estrategia integral de desarrollo de largo plazo para la región. También se ha delegado responsabilidad adicional a las provincias como parte de este proceso de control ascendente, pues los gobiernos provinciales estarán directamente involucrados en la puesta en marcha de la estrategia regional integral. La mitad de los fondos involucrados serán asignados por las provincias en los distintos niveles administrativos a proyectos congruentes con la planeación acordada<sup>1</sup> (véase el Capítulo 8 de la versión original, por A. Melo).

En Michigan, la agencia estatal responsable por el desarrollo económico y del empleo (*Michigan Economic Development Corporation* – MEDC) estableció una estrategia que contempla a las elaboradas en las principales ciudades, incluyendo a Detroit, la más grande, al igual que a las de las asociaciones establecidas para gestionar la política del mercado laboral (juntas de inversión en la fuerza de trabajo). En Austria, el gobierno regional de Tirol integró en su estrategia regional de desarrollo los objetivos formulados por la asociación que reúne a tres distritos.

Esta configuración, conforme a la cual las políticas de desarrollo económico se basan en estrategias establecidas a niveles más bajos o en consulta con las asociaciones, ha dado coherencia a los objetivos entre los diversos niveles de gobierno. Para ilustrar la congruencia espacial de dichos objetivos se puede utilizar el ejemplo austriaco. En una zona dada, el fortalecimiento de la cadena local de oferta es un objetivo que se sigue de manera coherente entre los cuatro niveles de gobernabilidad (véase el Recuadro 7).





## Recuadro 7.

La congruencia espacial de objetivos se puede ilustrar mediante un ejemplo de objetivos buscados entre niveles de organización. En la estrategia económica del Land de Tirol, se hace referencia al fortalecimiento de la cadena local de oferta en términos de la asociación (región de Tiroler Oberland und Außerfern) que cubre parte del Land, de un distrito (Imst) cubierto por dicha asociación, aunque menos explícitamente y en la estrategia seguida por Tarrenz, uno de los municipios ubicados en dicho distrito.

### **Fragmentos de la estrategia económica del gobierno de Tirol:**

*“Tirol tiene interés en la elaboración de una estructura de suministro altamente descentralizada para su población: La oferta de bienes y servicios para la población es un elemento esencial de la calidad de vida. En correspondencia con la estructura de población de Tirol, la distribución de las ubicaciones para los servicios de comercio y otros orientados al consumidor, debería ser tan descentralizada como sea posible. Entre los factores importantes se incluye una combinación de la calidad de la oferta, la posibilidad de llegar a todas las ubicaciones, la diversidad y la calidad de los productos disponibles y el nivel de precios. Particularmente en lo relativo a sectores de la sociedad sin movilidad, pero también en el interés de los círculos económicos regional así como por razones de política de tráfico, el hecho de garantizar la oferta local es un objetivo importante en la política económica de Tirol. No obstante, ello no debe llevar a la conservación de estructuras de mercado irrealizables.”* (Fuente: *Economic Strategy of Tyrol*, 1998, Item 4.4.2: Consumer-orientated services).

### **Fragmentos de la estrategia económica de la subregión de Tiroler Oberland und Außerfern (distritos de Imst, Landeck y Reutte, cubiertos por un pacto territorial):**

*“Objetivo 2: revaluación de la zona.*

*Medida 1: desarrollar una infraestructura para el sector servicios y garantizar la cadena de suministro (distribución) en la región que corresponda a las necesidades económicas. En particular: 1) comercialización para talleres pequeños; 2) proyectos locales de comercialización; y 3) garantizar la oferta local mediante servicios y asistencia para las empresas locales.*

*Medida 3: apoyo de las PYMEs a través de transferencias de tecnología, innovación, cooperación y tecnologías de información y comunicación. Entre los proyectos posibles se incluye: 1) realizar consultas sobre la innovación regional; 2) establecer una red de comunicaciones que apoye la conexión de medios en la región; 3) establecer una base de datos sobre las condiciones del mercado; 4) comercialización para empresas comerciales pequeñas; y 5) comercialización para ciudades y pueblos para apoyar la oferta local”. (Fuente: *Economic Strategy for the Tiroler Oberland, Economic Strategy for the Außerfern*, 1995, Item: sub-programme EFRE programme 3: SME/trade and industry, development of a balanced structure of trade and industry, on a strong basis of innovative and competitive companies).*

## **Congruencia espacial de objetivos: el ejemplo de Tirol**

## Recuadro 7.

(cont.)

### **Fragmentos de la estrategia en el distrito de Imst:**

*“La meta estratégica consiste en el logro de una estructura económica equilibrada con una reducción de la dependencia estacional (...) Con el fin de mantener la competitividad, la economía del distrito debe fortalecerse debiendo generar nuevas oportunidades para el surgimiento de la actividad económica así como crear empleos calificados. Se debe buscar el cumplimiento de los siguientes objetivos: 1) publicidad para la región con el fin de mejorar la imagen de ubicación atractiva; 2) mejorar el nivel de experiencia en las empresas regionales. Las medidas incluyen el fomento de la comercialización de los proyectos empresariales locales.” (Fuente: Economic Strategy for the District of Imst, 1995, Item: regional economic structure).*

### **Estrategia económica de Tarrenz, pueblo situado en el distrito de Imst:**

*“La principal meta del pueblo de Tarrenz consiste en mejorar la calidad de vida en la zona. Se busca el cumplimiento de tres objetivos: 1) desarrollo de infraestructura (con relación a las desventajas asociadas con la presencia de un eje de tráfico y transportación); 2) fortalecer la cadena local de suministro (desarrollando la producción local y el comercio al menudeo); y 3) revitalizar la zona rural circundante (renovar las viviendas, revisar la planeación espacial).” (Fuente: documentación local).*

La congruencia espacial de objetivos ha fomentado un enfoque de control ascendente en el diseño de políticas, alcanzando así una de las principales metas de las asociaciones. También ha eliminado el riesgo de incongruencias entre las medidas de desarrollo económico llevadas a cabo entre niveles. Como se observó en Austria, la congruencia espacial de objetivos también estimula la cooperación y el compromiso entre niveles administrativos en la medida en que las actividades ejecutadas a un nivel dado contribuyan a lograr metas a otros niveles.

Desde una perspectiva geográfica, esto también puede aumentar la cooperación horizontal, pues otras zonas pueden ganar conciencia de los objetivos buscados por sus vecinos debido a una mayor visibilidad e identificarlos como relevantes para su propia zona.

Las zonas vecinas también pueden evaluar si el trabajo de las asociaciones ha tenido algún impacto sobre el diseño de políticas gubernamentales a niveles administrativos más altos. En Tirol, los distritos que no están cubiertos aún por la asociación han solicitado la puesta en marcha de algunos de los proyectos llevados a cabo en Oberland und Außerfern.

Sin embargo, la congruencia espacial de los objetivos trae consigo el surgimiento de algunas inquietudes sobre la rendición pública de cuentas.

## **Congruencia espacial de objetivos: el ejemplo de Tirol**

---

## ***Congruencia espacial y rendición de cuentas***

La congruencia espacial de los objetivos proporciona un marco que lleva al diseño e implementación de políticas eficaces, a través de reforzar la coherencia de medidas y la cohesión entre asociados entre niveles administrativos. No obstante, también puede debilitar la rendición de cuentas. Cuando se busca lograr las mismas metas en distintos niveles, ¿quién debe rendir cuentas por qué acción? Una distribución de responsabilidades poco clara se puede asociar con la duplicación en la contabilidad de los resultados positivos o con una explicación insuficiente de las fallas o de los objetivos no alcanzados.

La duplicación ocurre ya sea vertical u horizontalmente. La duplicación vertical se observa cuando dos niveles administrativos distintos, que contribuyen directa o indirectamente a la prestación de un servicio o la implementación de una medida, informan de la obtención de resultados positivos. En algunas zonas de Flandes, debido a que muchas entidades de diferentes niveles (municipios, comités subregionales de empleo, pactos territoriales de empleo, provincias) participan en las mismas medidas y comparten los mismos objetivos, resulta difícil identificar el verdadero grado de responsabilidad para cada participante, particularmente de la asociación, por los resultados alcanzados (véase el Capítulo 11 de la versión original, por S. Craig).

La duplicación horizontal se presenta cuando los resultados son transmitidos tanto por la asociación como por un asociado en la tarea de implementación. Por ejemplo, a menudo se informa dos veces acerca del número de empleos creados a través de un programa operado por el SPE en conjunto con la asociación. Los resultados también pueden ser transmitidos por asociados involucrados en el reclutamiento de candidatos para la medida, como sería el caso de una ONG.

Debido a su naturaleza cooperativa, que las lleva a depender de manera intensa de otras organizaciones en materia de recursos, la mayoría de las medidas en las que participan las asociaciones son puestas en marcha conjuntamente con otras organizaciones. Debido a que se requiere que estas organizaciones informen acerca del empleo de los fondos que asignan, sólo en contadas ocasiones se puede esperar que las asociaciones sean la única entidad que informe sobre los resultados de las políticas.

Las asociaciones pueden tener un mayor potencial de pérdida que sus asociados en lo referente a la duplicación, pues hace surgir inquietudes acerca de la gestión de las asociaciones y socava la razón misma de su existencia.

En los casos en los que el papel de una asociación en la prestación de servicios se reconoce plenamente, para evitar la duplicación horizontal de la información se debería establecer una distribución de responsabilidades con los asociados en las diversas etapas de implementación de una política. Asimismo, para

## **Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad**

---

evitar la falta de claridad vertical de una responsabilidad, debería acordarse una división del trabajo entre niveles administrativos (locales, subregionales y regionales) para los asociados del sector público y dar seguimiento al desempeño de las funciones correspondientes.

Cuando el papel de una asociación en la implementación y la puesta en práctica no es lo suficientemente clara, las organizaciones asociadas pueden concluir que resulta más apropiado evaluar el desempeño de la asociación en términos de su contribución a la eficacia y la adecuación de las medidas que aplican. Esto sería congruente con las principales tareas de la asociación, que consisten en fomentar la cooperación entre los asociados y evitar cualquier ambigüedad en el papel de ésta.

Como se subrayó en esta sección, el mejoramiento de la gobernabilidad local representa una parte significativa del trabajo de las asociaciones. Para lograr que la cooperación funcione a niveles de gobierno más bajos y entre organizaciones, se invierten recursos y se realizan actividades, con el fin de integrar las inquietudes locales a las estrategias elaboradas a niveles más altos y garantizar la capacidad de respuesta de las políticas con respecto a la cambiante situación a nivel local. Consecuentemente, incluso cuando una clara distribución de responsabilidades y la división del trabajo garantizan una rendición de cuentas adecuada, las asociaciones que sólo informan sobre resultados de política pueden subestimar considerablemente su desempeño.

El seguimiento y la evaluación en términos de mejoras a la gobernabilidad pueden ser el complemento apropiado.

### **Estrategias en el mercado laboral**

El principal objetivo de la política del mercado laboral consiste en garantizar un funcionamiento eficiente de dicho mercado. Así, contempla la legislación laboral, el apoyo en términos de ingreso para los trabajadores que quedan sin empleo y las medidas “activas”, diseñadas para fomentar una coincidencia adecuada entre la oferta y la demanda de trabajo: principalmente la colocación, la asesoría, la capacitación y los subsidios laborales.

Las políticas activas del mercado laboral también comprenden otra serie de iniciativas, como los programas de asistencia para el autoempleo y los dirigidos al establecimiento de nuevas empresas.

Aunque la legislación laboral se encuentra bajo la responsabilidad directa del Ministro del Trabajo y las medidas pasivas (como el seguro de desempleo y otros esquemas de apoyo) a menudo son administradas por separado por otras dependencias, en la mayoría de los países el servicio público de empleo es responsable por la puesta en marcha de las políticas activas en el mercado de trabajo. También





---

se observa que algunos países se han dado a la tarea de gestionar conjuntamente las medidas activas y pasivas, con el fin de mejorar la calidad de los servicios prestados a los usuarios, al igual que su seguimiento. En dichos casos, los usuarios tienen acceso a los servicios y reciben ayuda en el mismo lugar.

Los ejercicios de planeación estratégica normalmente se llevan a cabo con el fin de guiar la implementación de la política del mercado laboral. A través de ellos, se definen las metas y los instrumentos de política, frecuentemente con una periodicidad anual. En la mayoría de los países, estos ejercicios son orientados tanto desde el nivel nacional como del regional, para tomar en cuenta las condiciones del mercado laboral que son específicas a cada región.

Las juntas tripartitas a menudo están involucradas estrechamente y algunas veces conducen estos ejercicios, dejando cierto margen para ponderar el interés entre los trabajadores, los empleadores y el gobierno a nivel regional. En algunos países, como Austria, Bélgica y Dinamarca, los sindicatos y las organizaciones patronales coadministran el SPE o por lo menos proporcionan asesoría sobre sus programas y actividades. En Italia, el sector social está asociado con el diseño de políticas a nivel nacional principalmente y supervisa las actividades de capacitación, que se ponen en marcha a nivel regional. En Estados Unidos, la responsabilidad por la capacitación que asumen las asociaciones guiadas predominantemente por los empleadores se ha expandido recientemente para abarcar todas las medidas del mercado laboral (conforme a la Ley de Inversión en la Fuerza Laboral, véase el Capítulo 2, Recuadro 3).

Aunque la participación del sector social en la planeación estratégica debería contribuir a adaptar las políticas a las condiciones locales, a menudo se expresan reservas acerca de la capacidad de las organizaciones tripartitas para moldear la política del mercado laboral de forma que refleje adecuadamente las necesidades percibidas en la realidad. Las reservas se basan en los argumentos siguientes:

- El sector social no representa a todos los empleados y empleadores. Existe un número creciente de empleados contratados externamente, autoempleados y microempresarios que no son miembros de organización alguna. Asimismo, en la mayoría de los países el sector social tampoco representa a los desempleados y a quienes reciben asistencia social.
- La participación de las organizaciones en las juntas tripartitas a menudo está motivada principalmente por el mandato que reciben sus miembros para defender sus intereses. Pocas organizaciones han aprovechado esta oportunidad para participar en los procesos de diseño de políticas con el fin de proponer maneras para mejorar la calidad de los servicios prestados y para tomar un papel más activo a nivel regional durante épocas de retos económicos y sociales.

## **Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad**

- 
- Los gobiernos no siempre han dado el suficiente margen de maniobra a las organizaciones tripartitas y las oficinas del SPE para adaptar significativamente las políticas a las condiciones locales.
  - Podría argumentarse que los restrictivos marcos de gestión por resultados funcionan y las medidas para fomentar la activación de beneficios han tenido un impacto recentralizador sobre la gestión de las políticas del mercado laboral (véase el Capítulo 12 de la versión original, por M. Keane y M. Corman).

El papel del sector social en la política del mercado laboral es un tema del campo de las relaciones industriales, que supera el alcance de este estudio, al igual que los acontecimientos generales que resultan en las funciones del SPE. En las publicaciones de la OCDE (1999a, 2001a) y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2001) se puede encontrar más información sobre los cambios ocurridos en el SPE. Por otra parte, cabe apuntar que, durante los últimos años, el mercado laboral se ha abierto cada vez más a la competencia que presenta el sector privado, acontecimiento que no sólo concierne a la prestación del servicio sino también al diseño de programas y que ha llevado a la realización de grandes reformas privatizadoras en algunos países (como Australia y los Países Bajos). Otro tema de importancia ha sido el mayor empleo de la nueva tecnología de la información, que cambia la relación entre el SPE y el usuario y contribuye en cierta medida a una recentralización de servicios.

Más directamente relacionada con el tema central de este estudio está la tendencia conforme a la cual los ejercicios de planeación estratégica para la política del mercado laboral abarcan cada vez más los temas sociales y económicos. Como respuesta a las inquietudes expresadas y las cambiantes condiciones en el mercado laboral, las organizaciones tripartitas han ampliado su espectro de responsabilidad, tanto en términos de políticas como de grupos objetivo.

### ***La integración del desarrollo social***

Una crítica que se ha hecho de las estrategias del mercado laboral diseñadas por juntas tripartitas ha sido que se han enfocado demasiado en su grupo objetivo (personas desempleadas con derecho al seguro de desempleo, miembros de sindicatos), desatendiendo los problemas de los desempleados de largo plazo y los grupos en desventaja. Esta ha sido una de las principales razones para la creación de redes de asociaciones que fomentan el desarrollo social de los grupos en desventaja en Finlandia e Irlanda. Sin embargo, en algunos países, el alcance de las estrategias del mercado laboral ha sido ampliado para incluir algunos de estos aspectos.

Los cambios hacia este fin se han presentado recientemente en Estados Unidos, Dinamarca y Flandes.



---

En Estados Unidos, las inquietudes sociales han integrado estrategias del mercado laboral en la medida en que las juntas de inversión en la fuerza laboral se han vuelto responsables ante la Ley de Inversión en la Fuerza Laboral por los programas dirigidos hacia los grupos en desventaja, como los que asisten en la transición entre la recepción de asistencia social hacia el empleo y los que contribuyen al paso del sistema educativo al trabajo. Esta reforma ha aumentado la conciencia entre el SPE acerca de los problemas de acceso al mercado laboral para los grupos objetivo relacionados.

En lo relativo al programa de transición entre la asistencia social y el empleo, el SPE puede emplear los fondos para apoyo monetario que no hayan sido utilizados debido a la reintegración de los receptores al mercado laboral para iniciativas relacionadas y esta disposición ha posibilitado la superación de las barreras contra la reintegración.

En Michigan (condados de Kalamazoo y St. Joseph), se han puesto en marcha proyectos para proporcionar transporte entre el domicilio y el empleo y servicios de cuidados infantiles para padres solteros con ingresos bajos.

En Dinamarca, la distribución de responsabilidades al respecto del desarrollo de recursos humanos a menudo ha sido percibida por los municipios como injusta, pues son estos los que deben diseñar y operar las medidas activas del mercado laboral para ayudar a los receptores de asistencia social a que se reintegren al mercado laboral. Aunque su nivel de experiencia en este ámbito es reducido en comparación con el del SPE y aunque los municipios no cuentan con los recursos para expandirlo significativamente, su carga relativa aumentó durante la segunda mitad de la década de los noventa. Como se observó en el Capítulo 2, los municipios constataron cómo el número de personas que recibían asistencia social permanecía constante mientras que el número de desempleados registrados se reducía a la mitad.

La reforma de 1994 del SPE permitió que las autoridades locales se convirtieran en miembros de la junta regional del mercado laboral (RAR) y expresar sus inquietudes dentro de los marcos de diseño de políticas en el mercado laboral. También se ha otorgado flexibilidad a cada región para modificar la composición de la junta de la manera más apropiada. En la región de Storstrøm, se ha decidido añadir cuatro escaños, tres para los municipios y uno para el gobierno regional (mancomunidad)<sup>2</sup>. La oficina que consta de tres miembros y se encarga de las operaciones cotidianas también incluye a un representante de las autoridades locales y regionales (los demás miembros pertenecen a sindicatos y organizaciones patronales).

Uno de los impactos directos de la presencia de representantes municipales en la mancomunidad se observa en el ejercicio de programación para 2000, al soli-

## **Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad**

---

citar al SPE que proporcione un porcentaje mínimo de sus servicios a las personas que reciben asistencia social: “*debe incrementarse la proporción de receptores de asistencia social con respecto a los empleos con relación al año anterior*” [requisito de resultados 1.3 (AF-Storstrøm, 2000; Capítulo 12 de la versión original)]. Esta solicitud se basa en la estimación del porcentaje real para 1999, cifra que nunca había sido calculada y para la cual se requirió mayor manejo de los datos en las cinco oficinas locales del SPE de la región. La actualización de la proporción se requiere ahora anualmente, pues con ello se contribuirá a que las prioridades laborales en las oficinas locales respondan a las condiciones locales gracias a una mejor información.

No obstante, este nuevo requisito no significa que quienes reciben asistencia social ya tengan acceso a los mismos servicios que los desempleados con derecho al seguro de desempleo. Las medidas activas en el mercado laboral, como las reseñas de servicios, los subsidios al empleo y la capacitación vocacional gestionadas por el servicio público de empleo aún están reservadas para miembros de sindicatos.

### *Participación de la población*

La participación de las autoridades locales y regionales no es la única manera a través de la cual se pueden transmitir las inquietudes locales a las juntas regionales del mercado laboral en Dinamarca.

También se realizan consultas públicas en la etapa inicial del ejercicio anual de planeación estratégica para la política del mercado laboral. Las metas preliminares se determinan a través de seminarios y talleres organizados en todo el país a los cuales se invita a participar a todos los grupos y las personas. La oficina regional del SPE organiza estas reuniones a nivel de oficinas locales, tan cerca como sea posible de la población, con el fin de fomentar la participación y tomar en cuenta la diversidad geográfica. Sobre la base de los objetivos provisionales delineados a este nivel, se proponen metas y objetivos para la región. Estos, y el presupuesto correspondiente, son el tema a negociar entre la oficina regional y la oficina nacional.

Así, los miembros de la sociedad civil que no estén representados por organizaciones del sector social pueden proporcionar sus ideas para las estrategias regionales. Aunque la capacidad de la oficina regional del SPE para tomar en cuenta todas las inquietudes expresadas se ve limitada por los requisitos administrativos y presupuestarios del marco nacional de política y los sacrificios realizados a nivel central, el ejercicio lleva a una mayor rendición de cuentas de la RAR ante el público. A través de consultas, el público se vuelve más consciente del papel del SPE en la región. Los representantes del sector social ante la junta regional del mercado laboral pueden involucrarse más a nivel local, al actuar como conducto de las inquietudes expresadas. En Dinamarca, esta actividad se fomenta adicio-





---

nalmente por el hecho de que los representantes de los sindicatos y el sector empresarial no sólo son nombrados por sus organizaciones, sino que también la representación de una zona geográfica específica como subdivisión territorial para las organizaciones del sector social sea congruente con la subdivisión del SPE. En la región de Storstrøm, por ejemplo, cada delegado que alterna en la junta directiva representa una de las cinco zonas locales de la región.

Es posible que se requiera tomar medidas adicionales en Dinamarca para integrar plenamente las inquietudes sociales al consejo de las juntas del mercado laboral, como lo refleja la creación de comités locales de coordinación social dirigidos a mejorar los servicios que se prestan a receptores de asistencia social y prestaciones por enfermedad, como se comentó en el Capítulo 2. No obstante, el influyente papel de la RAR en la región, combinado con una gama más amplia de temas en la media de discusión de la junta y mecanismos más amplios de consulta llevan a una integración más sólida de los temas sociales.

#### *El camino hacia una mayor integración*

La región flamenca de Bélgica proporciona uno de los modelos más avanzados de integración de temas sociales y del mercado laboral dentro de un marco unificado de política.

Este modelo ha surgido de una reforma realizada a los comités subregionales de empleo (véase el Recuadro 8).

#### Recuadro 8.

Tradicionalmente, los comités subregionales de empleo (STCs) han actuado como cuerpos consultores para el servicio público de empleo (VDAB). Al igual que en Dinamarca, el SPE atiende principalmente a las personas con derecho al seguro de desempleo, dejando que los municipios proporcionen asistencia social financiada por el gobierno federal\*.

La reforma de 1998 amplió el mandato de los STC. Las estrategias diseñadas por los STC que delinean las prioridades del SPE a nivel subregional, actualmente incluyen temas sociales y abordan los problemas que enfrentan en el mercado laboral todo tipo de personas sin empleo. La nueva misión de los STC es triple:

1. coordinar la política regional del mercado laboral, incluyendo las políticas y los servicios dirigidos a los grupos en desventaja;
2. contribuir a un buen funcionamiento del mercado laboral; y
3. estimular la cooperación entre empleadores, empleados y otras agencias involucradas en el contexto del empleo local.

**La reforma de los STC en Flandes**

## Recuadro 8.

(cont.)

Para lograrlo, se aumentó el tamaño de la junta directiva: además de contar con representantes de sindicatos y empresas, ahora incluye a representantes del gobierno local, de organizaciones privadas de capacitación, del SPE, del Ministerio flamenco del Empleo y del personal. También se ha fortalecido adicionalmente a estos comités a partir de la racionalización de sus operaciones, reduciendo el número de STCs de 18 a 13. Se han establecido mecanismos para reforzar el seguimiento y la coordinación, tanto vertical como horizontalmente. Mensualmente se reúne un grupo de orientación que involucra a todos los presidentes de comités con el fin de coordinar las medidas e intercambiar información a nivel de la región flamenca. El personal adscrito al Ministerio del Empleo proporciona ayuda a los coordinadores subregionales.

En cumplimiento con su nueva misión, también aumentó el alcance de las responsabilidades de los STC. Además de elaborar un plan anual de política, que proporciona información sobre el mercado laboral y asesora al SPE, los STC actualmente operan en la economía social e inician proyectos para grupos en desventaja. Luego de la aprobación de sus objetivos estratégicos, los STC pueden ya sea recomendar que el SPE lleve a cabo una medida dirigida hacia grupos en desventaja o iniciar un proyecto por separado, por ejemplo, mediante la contratación externa de un servicio en particular.

Esta ampliación de los STC es congruente con la misión y las facultades del VDAB. Con un enfoque hacia el suministro de políticas activas en el mercado laboral, los servicios del VDAB excluyen las diversas actividades que podrían ser contratadas externamente por el STC (por ejemplo, un proyecto dirigido hacia la eliminación de una barrera a la reintegración al mercado laboral). No obstante lo anterior, se han mejorado las tareas de los VDAB para los grupos en desventaja, siempre dentro de su ámbito de experiencia. En 1999, el gobierno le requirió que prestara servicios tanto a los desempleados registrados como a los grupos en desventaja. Por ejemplo, en el contexto actual, un STC puede solicitar a un VDAB que proporcione servicios de capacitación para una categoría específica de personas desempleadas.

La capacidad de gestión de las organizaciones tripartitas también se ha fortalecido, con el fin de llevar a cabo estas nuevas responsabilidades y de satisfacer las crecientes necesidades de las empresas. Los STCs ahora cuentan con un mayor presupuesto, al cual contribuyen las autoridades regionales y las provinciales, al igual que con un mayor poder en la toma de decisiones. Parte del presupuesto puede emplearse para financiar actividades locales y algunos STC gestionan fondos proporcionados por programas de la UE para fomentar el empleo y el desarrollo social.

## La reforma de los STC en Flandes

## Recuadro 8.

(cont.)

El Ministerio de Empleo ha asignado a cada STC un secretariado de, en promedio, tres personas, asemejándose al de las asociaciones en otros países, al cual se suman funcionarios transferidos temporalmente del SPE, como reflejo de los objetivos comunes que buscan cumplir ambas organizaciones.

Como fundamento del apoyo del SPE se encuentra el tema de la escasez de mano de obra calificada en algunos sectores que hace necesario abordar eficazmente los problemas de reintegración al mercado laboral como medio para aumentar la fuerza de trabajo. El SPE considera útil cooperar con otras organizaciones mejor relacionadas con los grupos en desventaja. Con el fin de analizar las barreras a la reintegración, cada STC ha formado un grupo de trabajo, que incluye a representantes de organizaciones que trabajan con grupos en desventaja, principalmente ONGs. Con este propósito también se llevan a cabo consultas públicas.

\* En principio, los desempleados de Bélgica tienen derecho indefinidamente a los beneficios del seguro de desempleo, por lo que el alcance de la segmentación de usuarios es reducida si se le compara con otros países. Sin embargo, en la práctica se han suspendido los beneficios del seguro de desempleo para muchos desempleados, luego de aplicarse las medidas que exigen que los receptores participen en programas activos del mercado laboral. Asimismo, muchos desempleados nunca han tenido experiencia en el mercado laboral, por lo que no cumplen las condiciones para obtener seguro de desempleo. Una iniciativa gubernamental tomada recientemente (2000) tiene el propósito de prestar conjuntamente, en oficinas de ventanilla única (*Werkwinkels*), los servicios que ofrecen los municipios y el SPE.

Actualmente, los comités están en una posición adecuada para proponer respuestas coordinadas a dos de los principales retos que enfrenta hoy el mercado laboral: las barreras a la reintegración y la escasez de mano de obra. Una adecuada cooperación entre las asociaciones y los servicios públicos fomenta la eficacia al abordar estos temas. Luego de la reforma y otros acontecimientos sucedidos en Flandes y que se mencionan en el Recuadro 8:

- Existe un nivel satisfactorio de congruencia entre los objetivos seguidos por los asociados a nivel central con relación a las metas buscadas por las asociaciones.
- Los sindicatos, las organizaciones patronales, el gobierno y los servicios públicos incluyendo al SPE (VDAB en Flandes), han acordado abordar la inclusión social, un objetivo asignado a los comités.
- Existe una distribución de responsabilidades clara. El sector social ha coin-

**La reforma de los STC en Flandes**

---

cido que los STC son responsables por la coordinación, mientras que el VDAB se encuentra a cargo de la puesta en marcha de las medidas activas para el mercado laboral.

Un apoyo adicional hacia la coordinación eficaz proviene del hecho de que la toma de decisiones en los STC sobre temas de inclusión social puede aprovechar la legitimidad asociada con las organizaciones del sector social. Esta legitimidad a menudo falta en las asociaciones dirigidas principalmente por grupos comunitarios, como se vio anteriormente.

En Flandes, el sector social está particularmente comprometido con el éxito de la misión de las asociaciones. El compromiso institucional de los sindicatos y los empleadores tiene su origen en el marco de política que negociaron con el gobierno a nivel central. A través de mejorar su responsabilidad en temas sociales y de empleo, el acuerdo ha fortalecido la capacidad de respuesta de las organizaciones del sector social a las inquietudes de otros asociados sobre estos temas, de aquí que se fortalezca también la rendición de cuentas entre asociados.

Aunque hasta la fecha el modelo ha sorteado varias de las dificultades que enfrentan las asociaciones (la competencia con los servicios públicos, la falta de legitimidad de la toma de decisiones, una deficiente rendición de cuentas del desempeño), persisten algunos obstáculos comunes. La discreción de que goza el VDAB para adaptar significativamente las políticas a las condiciones locales es limitada, como también lo es para todos los servicios públicos de empleo (SPE). Las STC pueden sentir al final que es necesario desarrollar medidas complementarias, que involucren la prestación directa de servicios y la información sobre los resultados de las políticas.

Al igual que para las asociaciones, esto puede llevar a difuminar la responsabilidad y a tener un impacto negativo sobre la eficacia de la cooperación con los servicios públicos.

### ***Integración del desarrollo económico***

También se han hecho intentos por integrar las inquietudes sobre el desarrollo económico en las estrategias del mercado laboral, aunque pocos resultados parecen prometedores en este sentido.

En Italia, la capacitación vocacional es operada por los sindicatos, bajo la responsabilidad de los gobiernos regionales. Con el fin de dar un mejor apoyo a las iniciativas de desarrollo empresarial a nivel local, las asociaciones de Sicilia han propuesto, con poco éxito, su participación en la coordinación de los servicios de capacitación, que se dice que responden deficientemente a las cambiantes condiciones del mercado. Dentro de un marco distinto de pactos territoriales para el empleo apoyado por la UE, han sido capaces de financiar sus propias actividades





---

alternativas de capacitación sin recurrir a los fondos de capacitación que son administrados a nivel regional.

En algunos casos, los intentos por integrar el desarrollo económico han tenido el impacto de subordinar la política del mercado laboral a las prioridades del desarrollo económico.

En Estados Unidos, el enfoque que consiste en atraer y retener empresas a las estrategias diseñadas por asociaciones dirigidas por municipios y organizaciones patronales en Michigan (por ejemplo, en la ciudad de Grand Rapids) ha ampliado el alcance a la capacitación especializada. Estas asociaciones han puesto en marcha la implementación de programas del mercado laboral puestos a disposición por el estado y el gobierno federal con el fin de impulsar el crecimiento económico local de manera adecuada. En Michigan, la capacitación vocacional fomentada por el gobierno estatal también es gestionada localmente por organizaciones privadas sin fines de lucro, que garantizan la satisfacción de las necesidades del sector privado.

Desde una perspectiva de política más amplia, la relevancia de permitir que la implementación de la política en el mercado laboral sea determinada principalmente por las prioridades del desarrollo económico puede resultar cuestionable. Podría argumentarse que las asociaciones para el desarrollo económico desatienden las necesidades de los desempleados e incluso más las de los receptores de asistencia social. Por ejemplo, la mejoría de las aptitudes de los trabajadores que acaban de reingresar al mercado laboral luego de un largo periodo de inactividad es una inquietud sentida cada vez más por los servicios públicos. Otra inquietud residiría en la necesidad de responder satisfactoriamente a las barreras estructurales que enfrentan los desempleados de largo plazo. La diferencia en el balance de las inquietudes lleva entonces a una asignación de recursos distinta. Incluso, algunas veces los puntos de vista divergentes sobre el empleo apropiado de los instrumentos de la política del mercado laboral han llevado a escisiones en las asociaciones. En las grandes ciudades, como Chicago y Cleveland, se han creado asociaciones distintas para la gestión de la política de empleo y para el fomento del desarrollo económico y cada una involucra a distintas entidades e implementa diferentes programas en el mercado laboral.

La necesidad de coordinar las políticas económicas y del mercado laboral de manera equilibrada ha sido un tema de creciente importancia entre los países de la OCDE. Actualmente, los intentos serios por abordar este problema han surgido de las juntas tripartitas del mercado laboral. A menudo se argumenta que los sindicatos y las organizaciones patronales, junto con otros asociados de la sociedad civil y los gobiernos regionales y locales, alimentan una serie de inquietudes lo suficientemente amplias como para orientar las iniciativas económicas y del mercado laboral de forma eficaz y equilibrada. Este punto de vista también se mantiene en Estados Unidos, donde se han creado las juntas de inversión en la fuerza laboral para coordinar las políticas del mercado de trabajo con la participación de

## **Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad**

---

representantes de los sectores público y privado y la sociedad civil. La importancia que se da al sector privado en la junta directiva garantiza un vínculo más estrecho con las prioridades del desarrollo económico.

Este punto de vista se defiende incluso más fuertemente en Dinamarca, donde los miembros de las juntas tripartitas del mercado de trabajo son particularmente poderosos a nivel regional, como se observó anteriormente. La mayoría de los contactos entre el ámbito económico y el laboral se realizan a través de relaciones externas de cooperación entre la organización tripartita y otras entidades, como los consejos de desarrollo empresarial a nivel subregional y las instituciones de capacitación. También se cuenta con un amplio margen para presentar internamente las inquietudes del sector empresarial, pues entre los asociados se encuentran presidentes de organizaciones patronales, funcionarios del gobierno regional y alcaldes. Sin embargo, en Dinamarca, la falta de claridad sobre el papel de la junta regional del mercado laboral en la coordinación de asuntos públicos ha llevado a una situación en la cual los convenios alcanzados en la junta no necesariamente resultan vinculantes para las organizaciones asociadas y, en particular, para el gobierno regional (la mancomunidad). Es claro que debe fortalecerse la rendición de cuentas entre los asociados para fomentar una integración eficaz de las medidas económicas y del mercado laboral. Las autoridades regionales carecen de congruencia en su respuesta a los temas regionales que se debaten y a los convenios alcanzados en la junta tripartita. La toma de posturas por parte de la mancomunidad acerca de la distribución de responsabilidades considerada deseable entre el gobierno regional y la junta tripartita podría contribuir a aclarar los papeles y lograr una coordinación más eficaz. Al fortalecer la rendición de cuentas de los representantes a través de la obligación a cumplir con los métodos de entrega de información internos del gobierno regional y la definición de un mandato más claro para los representantes, aumentaría la legitimidad de sus medidas en la junta del mercado laboral.

También en Flandes, donde se presenta un reto debido a lo reciente de la reforma previa, también se ha percibido la necesidad de integrar el trabajo social y para el empleo con inquietudes económicas. Dadas las dificultades enfrentadas por las plataformas distritales para diseñar una estrategia de desarrollo a la cual se comprometan los participantes más importantes, podría resultar difícil observar cómo las organizaciones ocupadas primordialmente con el empleo, y más recientemente con los asuntos sociales, serían capaces de mejorar en los asuntos económicos. Sin embargo, algunos argumentos favorecen un papel incluso más fuerte de los STC, dado que están basados en un fuerte número de afiliados, lo que proporciona legitimidad a las decisiones tomadas en común. Las estrategias que diseñan podrían hacerse congruentes con los objetivos comunes identificados por grupos de municipios a nivel local, relacionándolas con las lecciones aprendidas en la sección precedente sobre la experiencia de la planeación estratégica en el desarrollo económico.



---

Las plataformas distritales que se concentran en áreas de interés municipal deberían transmitir objetivos comunes y alimentar ejercicios de programación más integrados llevados a cabo por los STC. Estos mecanismos para lograr una mayor coordinación entre, por una parte, la intervención social y el empleo y, por otra, el desarrollo económico, podría contribuir a fortalecer el compromiso municipal en torno a objetivos locales claros, haciéndolos más relevantes aún para el diseño de estrategias subregionales y políticas regionales.

En resumen, los ejercicios de planeación estratégica de las asociaciones han llenado brechas de política y fortalecido metas de política débiles, impulsando el desarrollo de actividades que satisfagan las necesidades locales. Las estrategias definidas sobre la base de temas (como el subdesarrollo y la exclusión social) y el hecho de aprovechar la fuerte cohesión lograda entre los participantes dentro de un sector (como los grupos comunitarios y los municipios) a menudo han fomentado la claridad en los objetivos, lo que ha posibilitado que otros asociados identifiquen intereses comunes.

La transparencia y la visibilidad de las inversiones realizadas por los asociados y un horizonte temporal congruente han garantizado el compromiso institucional.

Los marcos estratégicos que han permitido a los asociados aportar ideas al ejercicio y buscar sus propios objetivos de política a través de la asociación han sido un estímulo adicional para la participación de los asociados. Por su parte, las estrategias basadas en las inquietudes municipales han llevado a una política de control ascendente a niveles administrativos más altos, fomentando así la cooperación vertical. Sin embargo, el potencial para una coordinación de política eficaz se ha visto minado por las incongruencias del marco nacional de política, en la distribución de responsabilidades a nivel local y regional y en los marcos de rendición de cuentas.

Los cambios positivos hacia una mejor integración de los ámbitos de política han sido impulsados principalmente por la renegociación de los marcos de política a nivel central, involucrando en ello a los sindicatos y las organizaciones patronales. La evidencia muestra que es posible fomentar una agenda integrada de manera relativamente integral a favor del desarrollo económico, el empleo y la cohesión social sobre la base de estructuras tripartitas, como alternativa al establecimiento de una nueva red de asociaciones. Al aprovechar la legitimidad asociada con los marcos de rendición de cuentas de las organizaciones del sector social, resulta posible fomentar una gobernabilidad adecuada.

En el siguiente capítulo se analizará cómo se han traducido los ejercicios de planeación estratégica y los diferentes niveles de coordinación de política en términos de actividades y proyectos.

## **Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad**

---

## Notas

1. Estas medidas han sido tomadas dentro del más amplio marco de planeación que proporciona la *programmazione negoziata* que fomenta el gobierno italiano en el ámbito del desarrollo económico.
2. La distribución de escaños es igual entre las organizaciones patronales, los sindicatos y el gobierno, cada uno con siete escaños.







## Capítulo 4

En el capítulo anterior se evaluaron las maneras en que las asociaciones diseñan estrategias basadas en zonas geográficas para cumplir con las metas de política que se les han asignado (como la inclusión social del desarrollo económico). Las asociaciones también desempeñan un papel central en la puesta en marcha de estas estrategias. En este estudio se han identificado cinco maneras a través de las cuales las asociaciones alcanzan sus objetivos estratégicos: 1) el diseño y práctica de actividades; 2) la definición de metas para programas gubernamentales; 3) la prestación de servicios a la población; 4) la proposición de reformas de política; y 5) el fomento y apoyo en el empleo de medidas gubernamentales.

Como se mostrará en este capítulo, las decisiones que toman las asociaciones sobre la forma de poner en marcha las estrategias locales tienen implicaciones directas sobre la calidad de la gobernabilidad.

### **Diseño y práctica de actividades**

Entre las tareas llevadas a cabo por las asociaciones, una de las que atrae más atención es seguramente la de diseñar y poner en práctica programas y actividades. Al estar relacionada con la asignación directa de fondos por parte del gobierno, esta tarea a menudo proporciona a las asociaciones una visibilidad significativa a nivel local.

Dentro del marco de políticas gestionadas por el gobierno central o la UE (Fondos Estructurales), se ha observado la disponibilidad de asignaciones presupuestarias para poner en marcha estrategias diseñadas por asociaciones. Dependiendo del país o la región y del tipo de convenios alcanzados entre niveles de gobierno, los fondos han sido asignados ya sea analizando caso por caso o mediante un presupuesto global administrado central o regionalmente. Las asociaciones han diseñado y puesto en marcha programas y actividades en una amplia gama de ámbitos que van desde el desarrollo social de los grupos en desventaja hasta el desarrollo económico.

## **Puesta en marcha de la estrategia**

---

## **Asignación de fondos**

¿Qué escala de financiamiento está involucrada en las operaciones llevadas a cabo por las asociaciones?

Aunque resulta relativamente sencillo obtener los montos correspondientes a medidas puestas en marcha por organizaciones tripartitas y el servicio público de empleo (SPE), resulta más difícil estimar cifras similares para las asociaciones. La mayoría de las organizaciones han recaudado fondos adicionales de diversas fuentes (como empresas privadas, fundaciones, servicios públicos locales, el gobierno local y otras organizaciones) para llevar a cabo actividades específicas adicionales a las financiadas por fuentes del gobierno central. En algunas zonas de Irlanda (como por ejemplo Clondalkin), las asociaciones han logrado duplicar los montos asignados para poner en marcha su plan anual. El hecho de que las estrategias a menudo abarcan un cierto número de años también complica la estimación. Si se calcula un promedio para un plan de tres años se reflejarían sin precisión las operaciones cotidianas, pues se incurre en pocos gastos en la etapa inicial de elaboración de planes. Asimismo, resulta riesgoso realizar comparaciones entre países, debido a la posibilidad de que difieran las metas de política y los contextos. A pesar de estas limitaciones, el cálculo de estimados de gasto puede ser útil para visualizar la escala de las operaciones realizadas.

En el ámbito del desarrollo social ha sido posible estimar algunos gastos en programas y actividades en dos de los países analizados en este estudio.

En Irlanda (pob. 3.6 millones), el gasto total de las asociaciones dedicadas al desarrollo social en programas y proyectos financiados a través de diversas fuentes públicas y privadas (mediante actividades de recaudación de fondos) en 1997 se estimó en 28.8 millones de euros (22.7 millones de libras irlandesas)<sup>1</sup>. En Austria (pob. 8.1 millones), donde los pactos territoriales de empleo han diseñado actividades principalmente en términos de proyectos para el desarrollo social, aunque también para el desarrollo económico, la estimación del gasto total en programas y proyectos durante 2000 asciende a 228 millones de euros (3,136 millones de schillings austriacos) en siete de nueve *Länder*.

Aunque estos montos representan asignaciones considerables, son relativamente modestos si se les compara con el gasto público en ámbitos relacionados como el mercado de trabajo y los asuntos sociales. Tanto en Austria como en Irlanda, el gasto estimado de las asociaciones corresponde a tres por ciento de los programas activos del mercado laboral<sup>2</sup>.

Estos programas incluyen actividades de capacitación vocacional, subsidios laborales y medidas dirigidas a grupos específicos<sup>3</sup>.

Como refuerzo de la idea de una reducida inyección de fondos se encuentra el hecho de que este gasto se ha distribuido entre una amplia gama de sectores,

## **Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad**

### Recuadro 9.

En la zona de Keski-Uusimaa (las ciudades de Järvenpää y Kerava y el municipio de Tuusula), la estrategia de la asociación – dirigida hacia el desarrollo social de los grupos en desventaja y la reintegración de las personas excluidas – ha sido delineada en cuatro objetivos generales: fortalecer las comunicaciones, fomentar la iniciativa empresarial, proporcionar nuevas oportunidades para la economía local y reforzar los recursos y las aptitudes individuales. Entre 1997 y 1999 se buscó el cumplimiento de estos objetivos a través de los siguientes programas y actividades:

- *Fortalecer las comunicaciones*, la creación de redes y el flujo de información: mediante la elaboración de artículos sobre nuevas oportunidades de empleo; la organización de seminarios de capacitación; la elaboración de folletos; la gestión de la tecnología de la información y el otorgamiento de apoyos de comunicación para proyectos; y la organización de ferias de empleo con la participación del SPE y los empleadores locales.
- *Fomentar la iniciativa empresarial y reducir los umbrales para la creación de empresas*: mediante la capacitación para los autoempleados; proporcionar servicios financieros para las empresas recién establecidas; preparar paquetes de apoyo para las microempresas; proporcionar asistencia a la iniciativa empresarial comunitaria y las empresas sociales.
- *Proporcionar nuevas oportunidades para la economía local*: desarrollar iniciativas de empleo basadas en las empresas; reutilizar un molino de grano como centro empresarial que proporciona espacio para incubadoras empresariales, servicios de asistencia técnica y capacitación en administración de empresas para empresarios locales, graduados de escuelas de arte, artistas y artesanos; capacitación para desempleados con el fin de encontrar empleos en el ámbito del medio ambiente a través de trabajos de restauración de edificios antiguos y otros esquemas de mejoramiento del medio ambiente; desarrollo de servicios en zonas suburbanas.
- *Reforzar los recursos y las aptitudes individuales*: proporcionar capacitación y apoyo para personas que trabajan con organizaciones voluntarias y compañías sin fines de lucro; fomentar la cooperación en la prestación de servicios para los desempleados de largo plazo; desarrollar servicios sociales como alternativa para el desempleo.

Entre otros resultados, estos proyectos e iniciativas han llevado a la creación de 20 empresas y 300 empleos entre 1997 y 1999.

Fuente: Keskisen Uudenmaan Kumppanuusprojekti.

## **Implementación de la estrategia local en Finlandia**



---

reflejando la diversidad de objetivos que buscan alcanzar las asociaciones. En Irlanda, el gasto financiado por fuentes gubernamentales entre 1997 y 1999 se distribuyó de la manera siguiente: actividades empresariales (23.9%), medio ambiente e infraestructura (18.4%), educación preventiva (18.3%), desarrollo comunitario (16%), educación complementaria (12.6%) y servicios a los desempleados (10.8%) (con base en datos proporcionados por Area Development Management Ltd)<sup>4</sup>. La diversidad de actividades desempeñadas por las asociaciones se ilustra en un ejemplo de Finlandia (Recuadro 9).

Dada la pequeña escala de los fondos manejados por las asociaciones dedicadas al desarrollo social en Austria e Irlanda, contra lo asignado a la política del mercado laboral, las comparaciones entre una asociación y las organizaciones tripartitas responsables por la implementación de la política en el mercado laboral aportaría poco al estudio<sup>5</sup>. Aun así, vale la pena destacar los fondos puestos a disposición de los comités subregionales de empleo en Flandes (pob. 5.9 millones), cuyo monto se aproxima más al de las asociaciones que a los de otras organizaciones tripartitas, al no tener responsabilidad directa por la gestión de las políticas activas del mercado laboral. Los STCs proporcionan financiamiento sólo para actividades – dirigidas a los grupos en desventaja – que no pueden ser llevadas a cabo por el SPE (Capítulo 3).

El desarrollo de su agenda está aún en proceso de llevarse a cabo y, en algunas zonas (como Limburgo y Turnhout), la UE ha asignado fondos (Fondos Estructurales). En estas zonas, el presupuesto total de que se dispone para programas y actividades asciende en promedio a apenas 150 000 euros (6 millones de francos belgas).

El contexto presupuestario de las asociaciones involucradas principalmente en el desarrollo económico es distinto, como en el caso de Italia (pob. 57.2 millones), donde operan 61 pactos territoriales y en 2000 se establecieron 32. La mayoría de estas asociaciones (es decir, pactos territoriales financiados por el gobierno italiano) se centran en la inversión empresarial y la infraestructura y una minoría (10 pactos territoriales para el empleo apoyados por la UE) generan una gama más amplia de actividades. En el caso de las asociaciones que están actualmente en operación, las inversiones totales que provienen de fuentes públicas y privadas han ascendido a la significativa cantidad de 4 428 euros (8 573 miles de millones de liras italianas)<sup>6</sup> desde su establecimiento en distintas épocas (las primeras datan de 1996). Cerca de la mitad de estos fondos han provenido de fuentes locales públicas y privadas. En Sicilia (pob. 5.1 millones), donde el territorio se encuentra adecuadamente cubierto por 10 pactos territoriales (de ambos tipos), la inversión total se estima en 596 millones de euros (1 155 miles de millones de liras italianas).

Hasta la fecha en Italia, ¿en qué sectores se ha empleado esta palanca para el desarrollo económico? El presupuesto, de financiamiento central, para los pactos territoriales italianos ha sido asignado principalmente a proyectos de inversión

## **Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad**

---

empresarial que llevan a la creación de empleos y a proyectos de infraestructura (estos últimos por un máximo local de 30%). Se han llevado a cabo proyectos de inversión empresarial principalmente en manufacturas (59%), seguidos por el turismo (17%), la agricultura y alimentación (14%) y los servicios (9%). Poco más del 89.7 por ciento de las empresas participantes fueron PYMEs (Ministerio del Tesoro, Presupuesto y Planeación Económica, 2000a; se pueden encontrar más detalles al respecto en el Capítulo 8 de la versión original).

### ***Distribución de responsabilidades***

Para garantizar la implementación eficiente de los programas, se ha experimentado con varios modelos de distribución de responsabilidades. En la mayoría de los países, las juntas directivas y los grupos de trabajo involucrados en la definición de la estrategia local también tienen la tarea de evaluar proyectos que llevan a decisiones de financiamiento. En Bélgica, Finlandia e Irlanda, las propuestas de proyectos se realizan en grupos de trabajo, emanando de los miembros mismos o de grupos invitados a proponer nuevas actividades. En general, las ONGs, las organizaciones comunitarias y las asociaciones voluntarias han presentado la mayoría de las propuestas en las asociaciones concentrándose en temas relacionados con grupos en desventaja y el sector privado ha tenido un papel central en las asociaciones que tratan con el desarrollo económico.

Algunos países han separado las tareas de planeación estratégica y los proyectos de evaluación. En Italia, ni la junta directiva, ni los grupos de trabajo están involucrados en la aprobación de proyectos y la asignación de fondos. La junta se pone de acuerdo en una serie de objetivos estratégicos y sobre una serie de criterios congruentes para la selección de proyectos que recibirán el apoyo. A través de un proceso de licitación, un banco acreditado recibe las propuestas, clasifica los diversos proyectos que sigan los criterios y selecciona una serie de ellos dependiendo de los fondos disponibles.

Esta separación de responsabilidades conduce a una buena gobernabilidad de tres principales maneras:

1. aumenta la rendición pública de cuentas, pues los beneficiarios de los proyectos seleccionados no están involucrados en la aprobación de los mismos, con lo que se limita la posibilidad de conflictos de interés;
2. mejora la cohesión entre asociados, debido a que la junta no es responsable por llegar a un acuerdo acerca de propuestas que compiten; asimismo, se les permite que presenten propuestas ellas mismas, manteniendo su compromiso;
3. una mayor división del trabajo fomenta el aumento de la eficiencia en la gestión. Se podría argumentar que, cuando los proyectos empresariales



---

son analizados por instituciones financieras, se emplean las aptitudes adecuadas para las tareas correctas. Del mismo modo, se alivia la carga administrativa del personal adscrito al secretariado de la asociación, que puede entonces concentrar sus actividades en prestar ayuda a los solicitantes en la elaboración de propuestas de proyectos, completando así la división del trabajo.

En Austria se ha aplicado un enfoque similar en el *Land* de Kärnten o Carintia.

Conscientes del hecho de que la rendición de cuentas sobre las decisiones puede resultar más difusa en las asociaciones que en las agencias públicas debido a la diversidad de asociados y los mecanismos de representación, la junta directiva decidió concentrarse en la programación de actividades en lugar de hacerlo en la asignación de fondos. Las propuestas para el apoyo de actividades acordadas por la junta directiva se someten a decisión de las principales organizaciones asociadas (como el SPE y el gobierno regional)<sup>7</sup>. Además de mejorar la rendición de cuentas y el compromiso de los principales asociados, este modelo ha hecho posible que las entidades principales en términos de apoyo aborden sistemáticamente, para cada proyecto propuesto, la cuestión sobre quién sería el asociado más competente para ponerlo en marcha. Con ello se evita tanto la duplicación de servicios, como la multiplicación de prestadores de estos, con lo que se fomenta una coordinación eficaz.

Dicha cuestión (acerca de *quién debe poner en marcha los programas y actividades de la asociación*) también ha sido planteada en otros países. A menudo los proyectos son puestos en marcha directamente por la asociación, es decir, por su personal, bajo la coordinación de un grupo de trabajo. En Irlanda, la mayoría de los proyectos han sido puestos en marcha por las asociaciones y sus principales grupos de interés, que son las organizaciones comunitarias y las de trabajo voluntario. Se ha argumentado que esto puede resultar conflictivo con una de las principales metas de las asociaciones, que consiste en mejorar la eficacia y la adecuación de los programas y servicios que aplican y prestan los gobiernos. La puesta en marcha de proyectos sin la participación de las estructuras gubernamentales podría reducir el alcance del cambio en los métodos de trabajo de los servicios públicos y la calidad de los servicios que se ofrecen. Asimismo, los programas que las asociaciones aplican entre grupos marginados podrían reforzar su marginación cuando se separan los servicios (Unidad de Evaluación de Programas del Fondo Social Europeo, 1999).

### **Seguimiento y evaluación**

Los esquemas de financiamiento puestos en marcha por las asociaciones y las organizaciones tripartitas tienen objetivos precisos en términos del desarrollo económico, social y del empleo.

## **Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad**

---

La rendición pública de cuentas exige que las medidas financiadas por el sector público y conducentes al alcance de estos objetivos sean supervisadas y evaluadas. Por ejemplo, en el ámbito de la política en el mercado laboral, se han establecido marcos estrictos de gestión del desempeño para dar seguimiento a la eficacia de los programas. Las organizaciones tripartitas responsables por la implementación de las políticas activas en el mercado laboral, que se presenta algunas veces trimestralmente, informan los resultados que muestran los progresos logrados con respecto a las metas establecidas.

En el caso de las asociaciones se han empleado técnicas similares. En las instancias en que las asociaciones ponen en marcha directamente programas que proporcionan fondos para actividades específicas como la colocación de desempleados de largo plazo en empleos o el fomento de la inversión empresarial, se debe evaluar el desempeño de las asociaciones de modo que justifiquen que las actividades financiadas cumplen con los objetivos expresados por las fuentes de financiamiento. Las asociaciones han informado en consecuencia sobre el número de creaciones de empleos y empresas para ilustrar su desempeño<sup>8</sup>.

Por muy similares que puedan parecer sus actividades algunas veces, la comparación de resultados entre asociaciones y agencias públicas no siempre resulta apropiado. El desempeño de las asociaciones en el logro de resultados de política es más vulnerable a factores de variación entre ámbitos, como el grado de cohesión entre sectores, la participación de servidores públicos –a menudo sobre bases personales (véase el Capítulo 3)– así como el nivel de aptitudes disponible en la localidad, pues el personal adscrito al secretariado de la asociación a menudo cuenta con menos capacitación y asistencia técnica que los funcionarios del servicio público. La divergencia en las metas que buscan alcanzar las organizaciones asociadas y relaciones débiles en cuanto a la rendición de cuentas también socava el desempeño al compararlo con las agencias públicas.

No todas las asociaciones se ven afectadas por tales incongruencias al mismo grado, pues algunas tienen más características similares a las de las agencias públicas que otras.

Por ejemplo, en Italia, la clara separación entre la planeación estratégica y la evaluación de proyectos reduce la dependencia de las asociaciones del compromiso de quienes las apoyan para lograr resultados satisfactorios. Los bancos desempeñan un papel clave en la implementación del plan local, y la división del trabajo que prevalezca maximiza la eficiencia en el empleo de las aptitudes disponibles a nivel local, como se comentó anteriormente. De aquí que, en este caso, las asociaciones tengan una menor dependencia de los grupos que las apoyan. Sin embargo, en la mayoría de los países, las aportaciones de ideas de los servicios públicos han sido cruciales para la elaboración, evaluación y conducción de





---

proyectos eficientes. La cooperación eficaz y el compromiso institucional han sido un factor esencial en la generación de desempeños satisfactorios en términos de resultados de política, lo que podría compararse con los mostrados por los servicios públicos.

Las mayores disparidades geográficas en términos de la eficacia de las asociaciones en contraste con las de los servicios públicos explican porqué se han dedicado esfuerzos significativos para lograr la coordinación vertical y horizontal. En Irlanda, una agencia central y autónoma (Area Development Management Ltd. – ADM) estableció un marco para dar congruencia a todos los objetivos que buscan cumplir las asociaciones en todo el país y dar coherencia a los servicios prestados por los distintos departamentos del gobierno. Así, asiste a las asociaciones en la implementación de actividades y proyectos y estimula el intercambio de información y experiencia entre ellas. ADM es responsable por la evaluación de las estrategias locales, el seguimiento de los desempeños y el suministro de recursos financieros. La coordinación de los servicios prestados se complementa mediante una red independiente establecida por las asociaciones mismas (PLANET).

La evaluación del desempeño de las políticas y su comparación con los servicios públicos enfrenta una dificultad adicional: los métodos de evaluación rara vez captan y dan seguimiento a todas las consecuencias que se desprenden de la alta concentración de esfuerzos, al concentrarse en un problema específico y aprovechar toda la flexibilidad posible con distintos instrumentos, características que, en conjunto, son muy importantes para el trabajo de las asociaciones. La evidencia observada en Irlanda sugiere que se han puesto en marcha soluciones eficaces, mediante combinaciones de esfuerzos específicos, a una amplia gama de problemas localizados, como la deserción escolar, la pobreza rural, la escasez de aptitudes especializadas o los vecindarios marginados (véase el Capítulo 6 de la versión original, por I. Turok).

Al concentrarse en un tema específico, las asociaciones han identificado áreas de sinergia entre políticas y programas que son capaces de maximizar el empleo y los resultados de los fondos que se ponen a su disposición. A menudo se ha combinado la asignación de fondos para proyectos con subsidios laborales para aumentar el impacto de ambos. Por ejemplo, en una zona rural de Irlanda (el condado de Kildare) la agencia nacional de capacitación ha utilizado un proyecto dirigido a generar actividad turística a través de la regeneración de las estructuras existentes (un canal, una embarcación y un hotel con valor histórico) para propósitos de capacitación, combinación planeada dentro de la estrategia local. Otros instrumentos para las asociaciones (como por ejemplo la participación en la definición de metas para programas nacionales, como se verá más adelante) han aumentado adicionalmente el grado de concentración de los esfuerzos locales. Aunque cada uno de los resultados de política correspondientes logrados podría

## **Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad**

---

no explicar una gran proporción del total en términos nacionales, cada medida puede haber tenido un mayor impacto debido a las sinergias creadas con otras iniciativas e instrumentos de política. Los efectos registrados de las políticas podrían subestimar la suma real de los impactos a nivel local.

También se han expresado inquietudes acerca del seguimiento de los resultados de política generados por las asociaciones. En el Capítulo 3 se mencionaron ejemplos de duplicación en la contabilidad, se plantearon inquietudes sobre la falta de claridad en la responsabilidad y se sugirieron ajustes y alternativas.

Las evaluaciones que se basan únicamente en el desempeño de política no reflejan por completo el trabajo de las asociaciones, que a menudo se concentran en el mejoramiento de la gobernabilidad local, el fomento de la cooperación y en garantizar que la estrategia convenida sea implementada, como se reflejó en el ejemplo anterior. Así, como se explicará en el resto de este capítulo, la puesta en marcha de la estrategia local toma muchas otras formas aparte de la de erogación de fondos en programas específicos.

### **Definición de objetivos**

Las asociaciones han participado en distintas etapas de la implementación de la política gubernamental. Una de ellas ha sido la participación en la definición de metas y de condiciones para la implementación de programas gubernamentales, tarea particularmente adecuada a la naturaleza estratégica de las asociaciones. Esta es también una de las principales tareas de las organizaciones tripartitas.

Una de las razones para la existencia de las organizaciones tripartitas a nivel regional es la necesidad de tomar en cuenta la diferenciación del mercado laboral y las condiciones económicas al poner en marcha la política del mercado de trabajo. A través de negociaciones entre los niveles central y regional, las organizaciones tripartitas y el SPE fijan las metas regionales y ajustan los términos y condiciones de las diversas políticas nacionales.

Los miembros pertenecientes al sector social que participan en las juntas tripartitas regionales rara vez han empleado plenamente la flexibilidad de que gozan para abordar las disparidades regionales, pues a menudo ha predominado la necesidad de proteger los intereses de sus miembros (Capítulo 3). Este hecho explica en parte porqué los gobiernos, de acuerdo con el sector social a nivel nacional, ha decidido reforzar a estas juntas tripartitas y fortalecer su capacidad para abordar temas locales en un marco descentralizado. Entre los ejemplos de este caso se puede mencionar la reforma que fortalece a los comités subregionales de empleo en la región flamenca de Bélgica, la inclusión de autoridades locales y regionales en las juntas regionales del mercado laboral en Dinamarca y la Ley de Inversión en la Fuerza Laboral de Estados Unidos.



---

Sin embargo, el fortalecimiento de las juntas tripartitas podría no ser condición suficiente. Cuando el grado de flexibilidad en la gestión se ve limitado por múltiples fuentes de financiamiento, la adaptación de las políticas nacionales a las condiciones locales continúa siendo un reto, como lo ilustra el caso de Estados Unidos.

### ***Los retos que enfrentan las juntas de inversión en la fuerza laboral (WIBs)***

En 1998, la Ley de Inversión en la Fuerza Laboral de Estados Unidos facilitó la coordinación de las medidas de desarrollo del empleo a través de asociaciones y la prestación de todos los servicios en un solo punto (véase el Capítulo 2). Gracias a esta ley se ha aprovechado una serie de oportunidades significativas: los usuarios han tomado decisiones mejor informadas y el intercambio de información entre asociados ha aumentado.

A pesar de lo anterior, la adaptación eficaz de las políticas a las condiciones locales ha continuado siendo un reto, pues la Ley de Inversión en la Fuerza Laboral (WIA, por sus siglas en inglés) no reestructuró los canales de financiamiento.

Cada una de las políticas y los programas bajo la coordinación de las juntas de inversión en la fuerza laboral (WIBs, por sus siglas en inglés) y ejecutadas a través de “centros profesionales de ventanilla única” cuenta con su propio financiamiento, que proviene ya sea del gobierno estatal o federal, así como sus propios canales de rendición de cuentas, que a su vez las vinculan con su fuente. En el caso de las políticas financiadas por el gobierno federal, se fijan objetivos locales a través de negociaciones realizadas entre el nivel estatal y el federal, en principio sobre la base de planes locales diseñados por las WIBs.

A nivel local, la existencia de canales de financiamiento diferenciados, con distintos requisitos de presentación de información, ha llevado al desarrollo de complejos mecanismos administrativos, conservando algunas de las divisiones en la prestación de los servicios (OCDE, 1999e). Este contexto se ha traducido en cierto grado de rigidez en la gestión de las medidas existentes, pues deben alcanzarse metas más o menos congruentes con la situación local para cada uno de los diversos programas implementados.

Como resultado de esta falta de flexibilidad, en zonas de Illinois, Michigan y Ohio, los funcionarios públicos enfrentan dificultades para responder a los cambios en la situación del mercado laboral y para ajustar las medidas a las nuevas prioridades. Por ejemplo, de acuerdo con las oficinas locales del servicio público de empleo (SPE), actualmente uno de los principales rubros de política al que se deberían dedicar más recursos es el de la mejoría de las aptitudes de los empleados. La participación de personas en desventaja que acaban de reingresar al mercado laboral en actividades de capacitación les podría ayudar a permanecer en él en caso de una desaceleración económica.

## **Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad**

## **Establecimiento de nuevos marcos para la participación de asociaciones**

Las asociaciones también han participado en la adaptación de programas gubernamentales a condiciones locales. Así, se les ha invitado a cooperar con los servicios públicos y a fijar objetivos y definir condiciones a nivel local para la implementación de programas. En algunos países, como Irlanda, dicho acuerdo se ha formalizado en marcos nacionales de política (véase el Recuadro 10).

### Recuadro 10.

En Irlanda, las asociaciones (y más precisamente, su grupo de trabajo sobre el empleo) definen las condiciones para que el SPE (FÁS) implemente a nivel local dos esquemas de promoción de la reinserción al mercado de trabajo a través de subsidios al empleo en el sector sin fines lucrativos (empleo comunitario, CE, e iniciativa laboral, JI, ambas por sus siglas en inglés). La participación de las asociaciones está inserta en un marco nacional de política, el Convenio Marco de Empleo Comunitario e Iniciativa de Empleo. El objetivo central del convenio consiste en garantizar que los programas de empleo comunitario y los de iniciativas de empleo satisfagan las necesidades de las zonas en desventaja, en términos del tipo y alcance de los proyectos apoyados y la combinación de participantes.

El convenio marco delega responsabilidad a los grupos de trabajo, incluyendo al FÁS y los demás asociados interesados, por el establecimiento de objetivos detallados, el seguimiento del desempeño y el intercambio de información relacionada con las operaciones de ambos esquemas. Los grupos de trabajo también elaboran su propio plan relacionado con la implementación del convenio marco. De acuerdo con el convenio marco, se otorga flexibilidad adicional al considerar un 10 por ciento del presupuesto para proyectos y participantes que no cumplan los criterios de selección de los esquemas. Las asociaciones no son responsables por la evaluación de los proyectos, ni por la ejecución de la medida, que continúan siendo responsabilidad del FÁS.

Los costos directos de la implementación de los esquemas de CE y JI para el año 2000 en Irlanda ascendieron a 317.4 millones de libras irlandesas\* (403.0 millones de euros), 289.5 millones de libras irlandesas para el esquema de CE y 27.9 millones de libras irlandesas para el de JI. Dado que las asociaciones que abarcan el convenio marco cubren zonas que representan cerca de la mitad de la población del país, por lo menos la mitad de estos montos han sido erogados con la participación de las asociaciones. (De acuerdo con funcionarios del FÁS, esta proporción se acercaría más al 70 por ciento, debido a que las asociaciones operan en zonas designadas como en desventaja, donde la implementación de las medidas es relativamente intensa.)

**El Convenio Marco de Empleo Comunitario e Iniciativa de Empleo en Irlanda**



Recuadro 10.

(cont.)

Cabe apuntar que este modelo se está expandiendo a todo el país. Una parte del presupuesto para el esquema de CE se redistribuye al nuevo Social Economy Programme (SE) (Programa de Economía Social) que se encuentra disponible en todas las zonas. Conforme al Convenio Marco de Economía Social, las condiciones locales de implementación para el esquema de SE son definidas ya sea por los grupos de trabajo bajo la responsabilidad de las asociaciones o, en zonas donde no existe una asociación, por grupos de trabajo que cuentan con la participación del FÁS, de grupos comunitarios y otros asociados relacionados. En este caso, y a diferencia del marco que contiene el esquema de CE y II, los grupos de trabajo están encargados de la aprobación de los proyectos.

\* Los costos directos cubren los salarios de participantes y supervisores, los materiales, los costos operativos de los proyectos y los costos de capacitación para participantes y supervisores (datos proporcionados por el FÁS).

Fuente: ADM, FÁS.

La participación indirecta de las asociaciones en la puesta en marcha de políticas gubernamentales en Irlanda ha sido significativa. La definición de metas para los esquemas de empleo comunitario (CE) y de iniciativas de empleo (II) es un instrumento importante para las asociaciones al abordar su propia agenda local. Esto resulta particularmente sorprendente cuando se comparan los montos involucrados (317.4 millones de libras irlandesas) con los fondos disponibles para que las asociaciones diseñen e implementen sus propias actividades (de acuerdo con una aproximación basada en el gasto estimado de 1997 para programas y proyectos financiados a través de diversas fuentes públicas y privadas de 22.7 millones de libras irlandesas, cifra que se proporcionó páginas previas).

Este acuerdo fomenta una cooperación eficaz entre asociados. La asociación aprovecha la oportunidad de proporcionar apoyo adicional a otras iniciativas conducidas en línea con las prioridades locales, mientras que el SPE obtiene información útil que contribuye a la implementación eficaz del programa así como a alcanzar los objetivos establecidos por la oficina nacional. Debido a que el SPE continúa siendo responsable por la puesta en marcha del programa, la participación de la asociación no se presenta como un reto para su terreno de responsabilidad. Asimismo, la carga administrativa continúa correspondiendo al servicio público.

**El Convenio Marco de Empleo Comunitario e Iniciativa de Empleo en Irlanda**

---

Al reflexionar sobre la eficacia de este tipo de mecanismo de cooperación, se observa el surgimiento de casos similares en algunas zonas de Finlandia, aunque no existe en ese país un marco nacional que los convierta en sistemáticos. Con el fin de canalizar de mejor manera la implementación de un subsidio al empleo (similar al de Irlanda), las oficinas locales del SPE (Ministerio del Trabajo) buscan la participación de las asociaciones. Las solicitudes de subsidio presentadas ante el SPE se discuten en grupos de trabajo, que intentan adaptar la selección a las prioridades locales.

Los representantes de la agencia de desarrollo económico proporcionan asesoría dirigida a garantizar la congruencia con el plan regional de desarrollo. Los servicios sociales municipales y las ONGs contribuyen en este proceso aportando su conocimiento de las necesidades locales y los grupos en desventaja. En entrevistas realizadas a funcionarios de las oficinas locales del SPE (en el municipio de Iisalmi) éstos explicaron que la complementariedad de aptitudes y experiencia de otros participantes han sido fundamentales para la implementación eficaz de este programa.

Otros acontecimientos han demostrado el interés de los funcionarios de los servicios públicos locales en las asociaciones. En Irlanda, la posibilidad de asignar fondos con cierto nivel de poder discrecional ha llevado a medidas adicionales de cooperación en algunas regiones, pues los administradores locales del SPE han aprovechado esta oportunidad para financiar actividades delineadas en asociación (por ejemplo, en los condados de Offaly y Kildare). Un marco voluntario de este tipo, que refleja el compromiso de los funcionarios públicos con la asociación, involucra asumir cierto nivel de riesgo, pues los fondos disponibles podrían ser asignados alternativamente a actividades que pueden contribuir más directamente a que la oficina local del SPE alcanzara las metas establecidas por el nivel central. Los objetivos del SPE son a menudo menos amplios que los de las asociaciones, ya que frecuentemente se concentran en la colocación y las referencias hacia políticas activas del mercado laboral. En Finlandia, la necesidad de combinar la experiencia del SPE con la de otras entidades para proporcionar una respuesta eficaz a los problemas de los desempleados de largo plazo contribuyó a la decisión tomada por la oficina local del SPE para apoyar una asociación (véase el ejemplo de Sipoo en el Capítulo 2).

### **Prestación de servicios**

En las dos secciones previas se describió el papel de las asociaciones en dos distintas etapas de la implementación de políticas: la primera en la cual las asociaciones diseñan sus propios programas empleando financiamiento del gobierno y la segunda en la que participan indirectamente, al definir metas, términos y condiciones de la puesta en marcha de la política gubernamental. Con el fin de



---

implementar su estrategia, las asociaciones también han sido prestadoras de servicios para la población en su ámbito de especialidad.

El grueso de los servicios prestados por las asociaciones se ha centrado en los relacionados con el empleo, particularmente para los grupos en desventaja, incluyendo la asesoría, la capacitación y la colocación. A menudo, toda una serie de asociados ha alentado a las asociaciones en este sentido: el gobierno mismo, el sector privado, los sindicatos, las autoridades locales y los grupos comunitarios. El objeto de esta participación es el de proporcionar servicios que sean complementarios a los prestados por el SPE y su motivación surge de varios factores: el mandato estricto que impide que el SPE preste todos sus servicios a receptores de asistencia social, el bajo nivel de recursos de los municipios para proporcionar dichos servicios y una débil respuesta de los servicios públicos a las necesidades locales. Sin embargo, los nuevos servicios ofrecidos a menudo pueden ser vistos como alternativa de los servicios públicos, en lugar de como complemento.

### ***¿Asociaciones o estructuras separadas?***

En Estados Unidos, las organizaciones patronales, en particular las cámaras de comercio locales, a menudo han impulsado a las organizaciones no gubernamentales y las comunitarias a prestar servicios de empleo y capacitación a personas desempleadas y grupos en desventaja. En Cleveland, la asociación para el desarrollo económico guiada por una organización patronal (Cleveland Growth Association) apoya el Centro de Capacitación para el Empleo (Center for Employment Training), que proporciona una amplia gama de servicios para grupos en desventaja. Bajo la asesoría directa de la Asociación para el Crecimiento, la capacitación se diseña y especializa para satisfacer las necesidades de las empresas de la zona.

Por su parte, en Chicago, un grupo de empresas comerciales (Chicagoland Business Partners) ha apoyado la prestación de servicios de empleo y capacitación que realiza la Universidad DePaul, que está vinculada a una serie de organizaciones comunitarias que tienen contacto con grupos en desventaja.

En ambas ciudades, los servicios de estas asociaciones privadas y sin fines de lucro son prestados a través de una estructura separada de los servicios públicos. Dos (o más) estructuras de servicio se encuentran así operando en estas zonas, a pesar de los esfuerzos realizados por reunir a todos los servicios en una sola ubicación mediante un sistema de ventanilla única supervisado por una sola asociación (la WIB).

Durante la primera mitad de los años noventa, las asociaciones irlandesas, inspiradas por las iniciativas de los sindicatos y por el resultado de su propia experimentación a nivel local en el área norte de Dublín metropolitano, guiadas

## **Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad**

---

por organizaciones comunitarias, prestaron sus propios servicios de empleo con el fin de complementar los prestados por el servicio público de empleo (FÁS). En una decisión gubernamental de 1995, la red SLE (el servicio de empleo para desempleados de largo plazo) se expandió para cubrir 25 zonas.

Estas oficinas tienen como propósito el de prestar servicios adaptados a las necesidades de los desempleados de largo plazo y los grupos en desventaja. Los SLE tienen la misma capacidad que el FÁS para asignar más tiempo a las actividades de asesoría. También han complementado al servicio nacional de colocaciones al concentrarse en áreas locales, donde el personal tiene la posibilidad de visitar a los empleadores locales para igualar la oferta con la demanda e identificar oportunidades para capacitar en el trabajo a los desempleados no calificados.

En Irlanda, han coexistido dos redes durante años, como reflejo de la satisfacción con los resultados logrados por el SLE. El grado de colaboración entre el SPE y el SLE ha variado entre regiones. Muchas oficinas locales del SPE han considerado la cooperación activa favorable a sus intereses y han transferido personal temporalmente para colaborar con los grupos en desventaja. A nivel nacional, se han alcanzado acuerdos para compartir bases de datos.

Sin embargo, en Irlanda, al igual que en Estados Unidos, la existencia de dos redes separadas ha limitado el alcance para una mayor participación de los servicios públicos en temas relacionados con grupos en desventaja, en la medida en que otros asociados han desarrollado una especialización en este ámbito. Esto puede haber impedido que el SPE mejore sus métodos y aptitudes en este campo.

En Estados Unidos, estas iniciativas han contribuido al relativo aislamiento de los servicios públicos, debilitando su capacidad para integrar políticas y servicios en vista del desarrollo de una estrategia más eficaz e integral. Incluso en su principal campo de experiencia, los servicios públicos no han sido los únicos participantes involucrados, pues los mismos objetivos que ellos buscan cumplir han sido seguidos independientemente por los sectores privado y sin fines de lucro mediante redes separadas.

En Cleveland, uno de los principales objetivos de la Asociación para el Crecimiento consiste en mejorar la eficiencia del mercado laboral, que es normalmente la principal meta del SPE. Como parte de su misión, la asociación ha ayudado a las empresas locales a encontrar trabajadores y ha fomentado la actualización de las aptitudes de los empleados, con poca participación de los diversos servicios públicos.

También se ha identificado en Irlanda cierto nivel de duplicación de actividades, pues el enfoque de las actividades de la red SLE se ha ido difuminando





---

con el tiempo. En 1999, sólo la mitad de los usuarios del SLE eran desempleados de largo plazo que provenían de grupos en desventaja (Foro Económico y Social Nacional, 2000).

En el sur de Italia, donde el SPE ha aprendido pocas lecciones de la experiencia de las asociaciones, se han planteado inquietudes similares sobre la separación de redes. Los servicios de empleo en conjunto (distintas entidades responsables por las diversas medidas, como la colocación, la capacitación y el seguro de desempleo) han tenido poca participación en las asociaciones. En Sicilia, la oficina regional de empleo, que goza de cierta autonomía del nivel central debido al estatus especial de la región, no ha desempeñado un papel significativo en la definición e implementación de las estrategias locales. La mayoría de las asociaciones han expresado necesidades, particularmente en el ámbito de la capacitación, y han incluido objetivos relacionados con el mercado laboral en sus estrategias: para actualizar las aptitudes de los trabajadores poco calificados, mejorar la coincidencia entre oferta y demanda de empleos y estimular el autoempleo<sup>9</sup>. El fracaso en la fertilización cruzada entre los servicios públicos y otros participantes a través de las asociaciones puede llevar a que la eficacia de los servicios que en general se prestan a la población dependa crecientemente de la participación de los sectores privado y voluntario. El grado de participación del sector privado y las organizaciones sin fines de lucro varía significativamente entre regiones. En zonas donde la comunidad empresarial no participa en el desarrollo local de recursos humanos, como sucede frecuentemente en las zonas urbanas marginadas donde la comunidad empresarial está relativamente ausente (como en los distritos del sur de Chicago), las asociaciones de trabajo voluntario han quedado sin apoyo ni guía. A falta de experiencia relevante sobre dichas condiciones, el servicio público a menudo está poco preparado para ayudar, lo que puede resultar en la calidad desigual de los servicios de empleo.

La eficacia general también puede volverse cada vez más dependiente de los ciclos económicos, pues parte de la participación privada se asocia con la necesidad de impulsar el crecimiento económico local. Resulta poco claro si la comunidad empresarial mantendrá su nivel de participación cuando la restricción del mercado laboral en Estados Unidos se relaje (véase el Capítulo 9 de la versión original, por R. Eberts y G. Erickcek).

### ***La diversificación lleva a la proliferación***

Entre otros de los servicios prestados por las asociaciones se encuentran los programas de asistencia para el desarrollo empresarial. En Irlanda, el gobierno ha fomentado este tipo de desarrollo al solicitar a las asociaciones que participen en la implementación del subsidio de reingreso al empleo (Back to Work Allowance), un programa que ayuda a los receptores de asistencia social a establecer una

## **Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad**

---

empresa. El programa involucra la asistencia y el seguimiento de los participantes durante un número de años. Las asociaciones son responsables por el primer año de implementación para cada participante, luego de lo cual entregan el expediente de éste al Departamento de Asuntos Sociales, Comunitarios y Familiares, que se encarga de los años restantes.

Normalmente, las asociaciones han considerado como positiva esta oportunidad para prestar los servicios ellas mismas, pues aumenta su visibilidad local. Así, frecuentemente han empleado las economías de escala asociadas con la prestación del servicio y su propia capacidad de captación de fondos para ampliar el número de servicios prestados. En algunos casos, la falta de prestación por parte del servicio público puede haber contribuido a justificar el desarrollo de experiencia adicional, haciendo que la diversificación de servicios sea una meta por derecho propio.

Asimismo, se ha asociado una serie de efectos negativos con el desarrollo de servicios basados en procesos de las asociaciones (ESFPAU, 1999): 1) debido a que expande el enfoque del trabajo de las asociaciones, desviándolas de sus principales metas y capacidades; 2) porque opaca la rendición de cuentas, pues el hecho de poder captar fondos algunas veces se emplea para demostrar la relevancia de un servicio; y 3) porque arriesga la cooperación con las agencias públicas, ya que éstas pierden terreno en términos relativos, pudiendo percibir a las asociaciones como competidoras.

Cabe hacer notar que ha sido posible evitar estos impactos negativos en algunos países donde se ha desarrollado la prestación de servicios complementarios como parte de un marco de política negociado entre los principales participantes en la zona en cuestión. En Flandes, luego de la reforma de los STCs (Capítulo 3), las organizaciones tripartitas han complementado las actividades de la oficina local del SPE a la que asesoran, en congruencia con la distribución de responsabilidad acordada en un marco común por el gobierno y el sector social. Por ejemplo, los STCs visitan a los empleadores locales para promover a candidatos de grupos en desventaja e invitan a dichos empleadores a informar al VDAB de cualquier puesto vacante. Del mismo modo, realizan contrataciones externas de ONGs para actividades específicas, para lo cual el VDAB no cuenta con los recursos adecuados.

### ***Un resultado mixto para la gobernabilidad***

El impacto neto de las asociaciones que prestan servicios sobre la gobernabilidad es incierto. Como se ha mostrado en esta sección, la separación de redes, una débil fertilización cruzada y la duplicación de servicios pueden haber sido causas de la reducción del alcance para el cambio en los métodos de trabajo de los servicios públicos y en la calidad de los servicios ofrecidos. Por otra parte, la



---

competencia contribuye a evitar el estancamiento en la prestación de servicios (OCDE, 1999c). Este impacto sería congruente con la participación activa de los servidores públicos locales, que a menudo se observa en las actividades de las asociaciones, como se comentó en el Capítulo 2. Los servicios públicos también transfieren personal a las asociaciones con frecuencia.

Algunos servicios desarrollados por asociaciones han sido prestados en una ubicación común y otros han sido prestados por los servicios públicos que a la vez aprovechan la asesoría de la asociación. La comparación de métodos, de manera cooperativa pero tal vez también a través de la competencia, puede llevar a un mejor nivel de respuesta. Un estudio comparativo (EFILWC, 1998) muestra que las asociaciones eficientes han llevado a una mejor calidad de los servicios prestados en asociación.

Otra forma de mejorar la calidad de los servicios públicos es a través de las reformas de política, ámbito en el que las asociaciones se han mostrado a menudo activas.

### **Reformas a las políticas**

Los experimentos realizados por las asociaciones algunas veces han sido adoptados por los gobiernos, incluidos dentro de un marco de política y ampliados a todo el país. Como reflejo de ello, los gobiernos han solicitado a las asociaciones que prueben distintos métodos operativos en la implementación de políticas.

Las experiencias de las asociaciones han tenido una visibilidad particular a nivel político en Irlanda, debido a que es obligatorio informar al gobierno a través de la agencia ADM.

Los informes ante las autoridades nacionales sobre medidas específicas o acerca de maneras para superar barreras a la reintegración de los desempleados de largo plazo al mercado laboral a menudo han inspirado cambios en la política gubernamental (OCDE, 1996a). Este proceso se ha acelerado durante los últimos años, como lo sugiere el número de iniciativas que han recibido un estatus regular en el marco nacional de política. Ejemplos de ello incluyen al programa de asistencia para las empresas de reciente establecimiento propiedad de receptores de asistencia social (*Back to Work Allowance* antes *Area Allowance*), que fue iniciado por asociaciones y que es implementado actualmente por el Departamento de Asuntos Sociales, Comunitarios y Familiares en todas las zonas del país con ayuda de las asociaciones.

Otro ejemplo es la iniciativa del servicio de empleo local (SLE), que ha pasado por dos etapas sucesivas de ingreso al marco nacional. Primero, reconociendo su relevancia en términos de política, fue ampliado por el gobierno en 1995 a

## **Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad**

---

varias zonas para luego integrar la red al servicio público de empleo en 2000. La transferencia de las asignaciones presupuestarias correspondientes ha garantizado su continuidad. Aunque la fusión de una organización de tipo asociación (anteriormente, un grupo de trabajo de la asociación manejaba el SLE en cada zona) con una organización tripartita puede representar un reto, el aspecto de asociación de la entidad resultante se conserva, pues el grupo local de trabajo se mantiene dentro de la nueva estructura. El enfoque integral que emplean los grupos de trabajo generalmente se reconoce como la característica esencial que ha permitido que los SLE aborden los problemas que en el mercado laboral enfrentan los grupos en desventaja con cierto nivel de eficacia.

Aunque resulta prematuro evaluar cómo se ha reconciliado el enfoque integrado con los imperativos administrativos del FÁS, esta solución parece responder a algunas de las inquietudes expresadas en párrafos anteriores sobre la existencia de dos redes separadas: El FÁS, un servicio público, actualmente está directamente involucrado en el trabajo de las asociaciones.

Una mayor participación en los grupos de trabajo fomentaría la fertilización cruzada y los intercambios sobre los métodos de trabajo. Sin embargo, podrían requerirse ajustes al marco nacional de política para garantizar que los objetivos buscados por el renovado servicio nacional de empleo reflejen su papel más general, particularmente con respecto a los grupos objetivo. Ello garantizaría la coherencia dentro de un marco unificado entre la planeación estratégica llevada a cabo por los grupos de trabajo locales y las juntas tripartitas y el nivel regional (condados) y facilitar la asignación de recursos que sea capaz de satisfacer con eficacia las necesidades locales.

En Italia, el gobierno ha solicitado que las asociaciones propongan maneras de hacer que el ambiente económico sea más propicio a la inversión empresarial. Los acuerdos locales alcanzados a través de pactos territoriales han proporcionado a Sicilia, y otras regiones, un marco más sencillo y eficiente para la evaluación de proyectos de inversión. Los acuerdos protocolarios, firmados por todas las agencias involucradas en los diversos niveles de gobierno armonizan los procedimientos y los horizontes temporales necesarios en los distintos pasos, como el análisis de solicitudes, la emisión de permisos y el otorgamiento de acreditaciones.

Un funcionario de alguno de los asociados (a menudo el municipio) es nombrado para garantizar que se respeten los plazos autorizados. Asimismo, se le delega autoridad para aprobar los proyectos en caso de que no se hayan completado todos los pasos dentro del plazo acordado. Para complementar estos acuerdos con un instrumento congruente de prestación del servicio, los municipios a menudo han establecido oficinas de ventanilla única. En una zona (Caltanissetta),





---

los plazos han pasado de entre dos y tres años a 60 días. Se ha permitido que los contratos por zona (asociaciones implementadas en zonas específicas donde se están llevando a cabo reestructuraciones industriales con un descenso significativo en el empleo) diseñen medidas excepcionales en un conjunto más amplio de ámbitos de política. Estos últimos incluyen la seguridad, caso en el que se han tomado medidas en colaboración con la policía y los servicios judiciales para proteger al sector empresarial de la influencia del crimen organizado; y el mercado laboral, para aumentar la flexibilidad de las condiciones laborales.

Aunque dichas medidas aún no se han expandido al resto del país, los beneficios concretos logrados a partir de procedimientos más sencillos para la aprobación de proyectos de inversión empresarial son ampliamente conocidos y pueden fomentar su implementación a nivel nacional. En este sentido, se asemejaría a las primeras experiencias irlandesas con asociaciones, donde los cambios en la administración y la legislación se basaron en las experiencias locales.

El condado de Limerick es un ejemplo de ello, al haber identificado los principales factores que generan prejuicios contra la reintegración de las mujeres solteras a la fuerza laboral. Estos prejuicios han sido corregidos a través de los cambios correspondiente en las reglas administrativas (OCDE, 1996a).

### **Fomento y apoyo al empleo de medidas**

La evidencia comentada en párrafos anteriores muestra el grado de participación de las asociaciones en la proposición, el diseño y la implementación de políticas. Una parte significativa y algunas veces central, de su trabajo también se ha dedicado a fomentar la utilización de programas entre individuos y grupos de población. Para llevarlo a cabo, las asociaciones han aprovechado la oportunidad ofrecida por su situación como intermediarias entre el prestador y el usuario del servicio público, así como por el surgimiento de las actividades sin fines de lucro.

### ***El difícil desarrollo del sector sin fines de lucro***

A lo largo de los últimos años ha surgido toda una gama de actividades sin fines de lucro. Algunas de éstas se asocian con el retiro del Estado en ámbitos de política social y algunas veces también el sector privado presta los servicios, aunque a niveles de costos prohibitivos para las familias de bajos ingresos, como los servicios de ayuda doméstica para los ancianos. Otros servicios se prestan como respuesta a obstáculos a la reintegración de los desempleados de largo plazo y los grupos en desventaja, como por ejemplo el servicio de cuidados infantiles y el transporte público en zonas rurales. Adicionalmente, se están realizando esfuerzos para proporcionar servicios intensivos en mano de obra, como los servicios para el medio ambiente y los culturales, que han sido identificados como una forma de proporcionar experiencia laboral a los desempleados de largo plazo

## **Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad**

---

mientras que a la vez satisfacen las necesidades colectivas. Las medidas a nivel nacional que activan las prestaciones de desempleo y la asistencia social a menudo han hecho énfasis en estas oportunidades (OCDE, 1999c).

El grueso de estos servicios y actividades ha sido proporcionado por organizaciones comunitarias y asociaciones de trabajo voluntario, empresas sociales y otras organizaciones sin fines de lucro, personas autoempleadas y microempresarios. La multiplicación de las organizaciones involucradas, que prestan servicios diversos y algunas veces duplicados, ha sido un reto para los mecanismos de implementación de política, pues muchas de estas entidades son apoyadas por los gobiernos a distintos niveles a través de asistencia financiera y técnica (OCDE, 1999d). El hecho de prestar ayuda ha mostrado ser muy costoso en términos de tiempo para las agencias públicas, que reciben recursos limitados para desempeñar estas tareas. Al estar familiarizadas con las organizaciones locales, a menudo se ha solicitado a las asociaciones que asuman estas responsabilidades.

### ***Coordinación de proyectos***

Frecuentemente se han dedicado esfuerzos considerables a coordinar y desarrollar proyectos locales (iniciativas de empleo local, empresas sociales, prestadores de servicios sin fines de lucro) a través de evaluaciones de las necesidades locales y un mejor empleo de los programas de asistencia del gobierno.

Las asociaciones han estudiado y evaluado las necesidades locales insatisfechas y han identificado ámbitos que ameritan actividades adicionales. Debido a que el bajo rendimiento esperado de la inversión en las actividades correspondientes a menudo no igualaba el riesgo tomado inicialmente, estos estudios rara vez han sido llevados a cabo por el sector privado. Al asumir este factor de riesgo, las asociaciones han identificado nichos potenciales para el sector sin fines de lucro, llevando a cabo un análisis de necesidades. En Austria (en la zona de Tiroler Oberland und Außerfern), la asociación local ha llevado a cabo estudios sobre servicios a los hogares, investigando los precios que estos estarían dispuestos a pagar por una variedad de servicios. Este estudio ha dado lugar al surgimiento de actividades laborales autosuficientes y sin fines de lucro.

De igual manera, las asociaciones han recabado, actualizado y difundido información sobre los diversos programas de asistencia que se ofrecen y para los cuales los proyectos locales pueden ser seleccionables. Asimismo, han contribuido con el desarrollo de proyectos; han evaluado y compartido los resultados de proyectos; y han organizado seminarios y cursos de capacitación para mejorar la administración. Estas tareas son el fundamento del trabajo de las asociaciones estudiadas en Austria, Bélgica, Finlandia e Irlanda. En Italia, la clara división entre la programación (la junta directiva), la evaluación de proyectos (el banco) y la asistencia (el secretariado), ha llevado a los secretariados de las asociaciones a dedi-



---

car la mayor parte de sus recursos a esta función. Al especializarse en la prestación de estos servicios, proporcionar información comercial, asesoría y asistencia en la elaboración de propuestas, han contribuido a la buena calidad de los proyectos implementados.

Las asociaciones también han organizado actividades para diseminar información directamente a los individuos. Las populares ferias anuales del mercado laboral en la zona de Keski-Uusimaa (Finlandia), organizadas por la asociación con la oficina local del SPE, los institutos de capacitación, los municipios y los empleadores, fortalecieron la capacidad de colocación de las oficinas locales del SPE, además de haber fomentado la capacitación como una alternativa para los buscadores de empleo. Dichas iniciativas han atraído a los desempleados con pocos contactos en el mercado laboral – además de representar una de las prioridades del SPE, como se vio en el Capítulo 2 – y han ayudado a la oficina local del SPE a cumplir sus metas en términos de referencias a cursos de capacitación y experiencias laborales.

El papel de las asociaciones en el establecimiento de redes de proyectos locales y en la diseminación de información ha resultado útil para las agencias públicas involucradas en el financiamiento de programas y proyectos. En este sentido se pueden identificar tres canales:

- al abordar las solicitudes de información y proporcionar asistencia para los solicitantes de donativos, las asociaciones han liberado recursos de las agencias públicas involucradas en proyectos locales (como los gobiernos locales y el SPE);
- a través de su conocimiento de las necesidades locales y su especialización en la prestación de asistencia, las asociaciones han estimulado el desarrollo de proyectos, contribuyendo a que las agencias públicas alcancen sus objetivos (por ejemplo, en términos de subsidios otorgados) y a fomentar la sostenibilidad de proyectos;
- las redes locales coordinadas por asociaciones han proporcionado oportunidades para abordar el tema de la multiplicación de organizaciones que prestan servicios y para racionalizar algunos sectores como el de capacitación vocacional (véase el ejemplo de Limburgo en el Capítulo 2).

Dentro de marcos de política renovados, las organizaciones tripartitas también han intentado responder a las necesidades locales, particularmente en lo relacionado con las barreras a la reintegración al mercado laboral.

En Flandes, los proyectos han sido coordinados por los comités subregionales de empleo (Capítulo 3). Por su parte, en los condados de Kalamazoo y St. Joseph (Michigan), las asignaciones no utilizadas del programa de transición que contem-

## **Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad**

---

pla el paso de la recepción de asistencia social a la vida laboral se han erogado en servicios prestados por organizaciones comunitarias, como el de transportación hacia el lugar de trabajo y los cuidados infantiles.

En resumen, las asociaciones han buscado optimizar el empleo de los recursos disponibles para asignarlos a iniciativas dirigidas a la solución de prioridades locales: el subdesarrollo, el desempleo de largo plazo, las zonas marginadas y la pobreza.

Es probable que las asociaciones hayan tenido mucho mayor impacto a través de su participación indirecta tanto en la implementación y utilización de programas gubernamentales que mediante el diseño de sus propias medidas. Aunque los fondos a su disposición han sido relativamente limitados, las asociaciones han participado en la canalización de programas gubernamentales generosos y han ayudado a individuos y organizaciones a emplear mejor la gama de medidas disponibles. Las asociaciones también han ofrecido actividades que complementan los programas gubernamentales e incluso algunas de ellas se han convertido en parte integral de la política del gobierno.

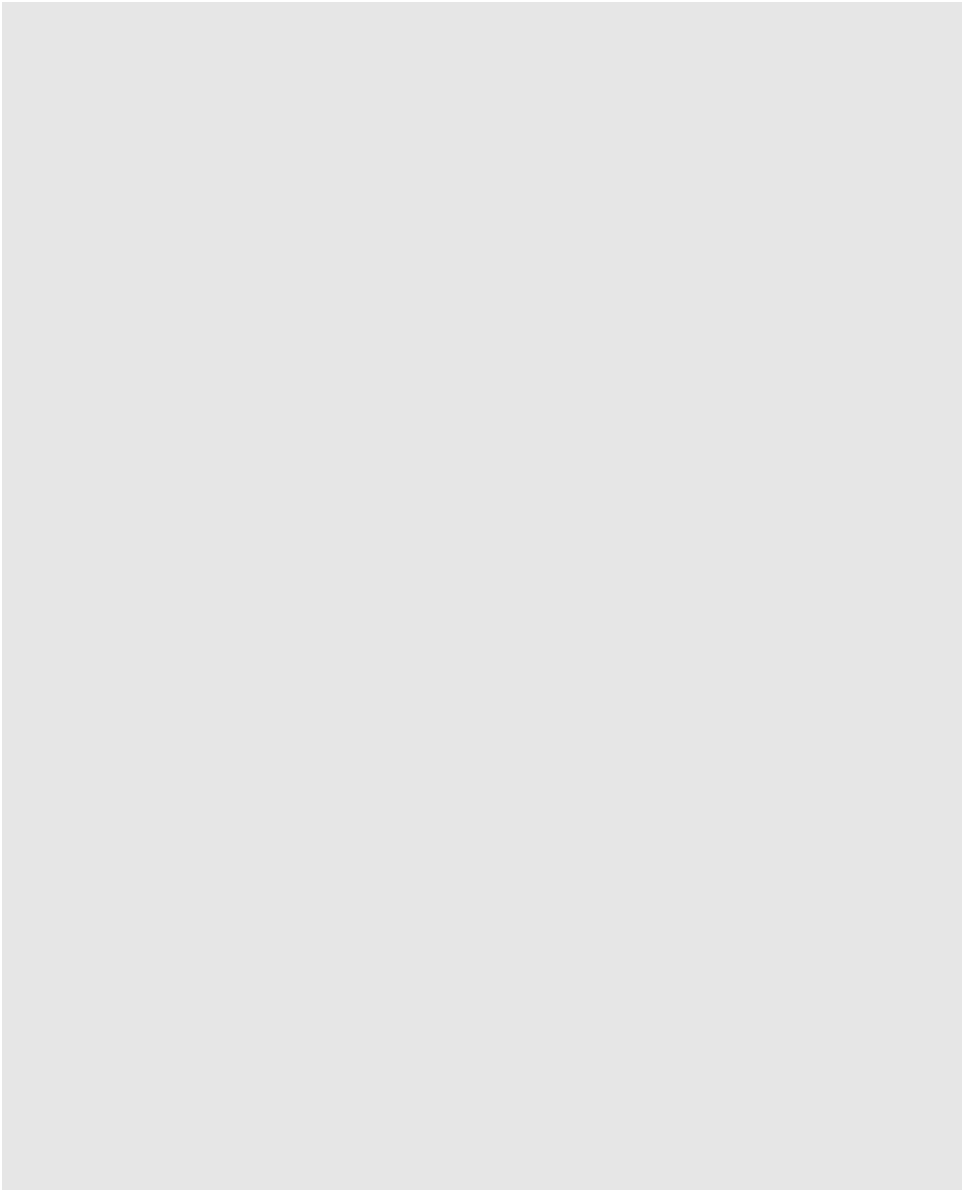
El impacto combinado de estos esfuerzos ha dejado su marca en muchos ámbitos. Lo anterior se refleja en numerosos ejemplos en los cuales las organizaciones asociadas de varios sectores, particularmente el servicio público, se han unido al proceso sumando además sus propios recursos. La asociación es un instrumento que las agencias públicas han empleado para implementar programas y servicios con mayor eficacia, aprovechando la experiencia disponible a nivel local y las sinergias resultantes de la combinación de programas y servicios.

Sin embargo, el alcance de una coordinación de política exitosa a menudo ha quedado restringida a temas específicos. A pesar de la creación de una asociación, o como consecuencia de ello, han coexistido marcos de política y estructuras de servicio separadas.

Ello ha limitado el potencial para la fertilización cruzada y las mejorías en la calidad de los servicios públicos y algunas veces ha llevado a la duplicación y la competencia.

Se requiere de una mayor integración en el diseño e implementación de programas para mejorar la eficacia de las políticas, como lo confirman las iniciativas gubernamentales para fusionar marcos de política (Irlanda) y ampliar el alcance de las actividades de las organizaciones tripartitas (Bélgica, Estados Unidos). Estas iniciativas también sugieren que en el marco nacional de política pueden encontrarse elementos cruciales para la eficacia de las asociaciones.

Existe un papel a desempeñar por parte del gobierno en el mejoramiento de la gobernabilidad a través de las asociaciones, como se propondrá en el próximo capítulo.





---

## Notas

1. Esta cifra se estimó con base en cálculos de gasto reportados por asociaciones a la Unidad de Evaluación de Programas del Fondo Social Europeo (ESFPEU, 1999), una fuente de datos que toma en cuenta las diversas fuentes de financiamiento. La cifra se obtuvo sumando las estimaciones de gasto financiado a través de fondos públicos y privados. El monto anterior se obtuvo a través de restar una cantidad correspondiente a la estimación de los costos administrativos, calculados sobre la base de la proporción promedio del periodo 1997-1999 (26.33%), proporcionada por Area Development Management, Ltd. (ADM), la agencia encargada del financiamiento de las asociaciones, del gasto reportado financiado a través de programas de financiamiento nacionales o europeos. Posteriormente, se realizó una extrapolación a 38 asociaciones tomadas de la base del ESFPEU de 34 unidades.

La cifra resultante parece ser congruente con los datos proporcionados por ADM sobre gastos financiados exclusivamente a través de fuentes públicas para el periodo 1997-1999. El gasto promedio anual financiado por el gobierno y la UE, calculado para el periodo 1997-1999 asciende a 15.4 millones de libras irlandesas. La significativa capacidad de captación de fondos de las asociaciones irlandesas, al igual que la implementación de programas específicos no financiados a través de ADM explicaría la diferencia entre las dos cifras (de 7.3 millones de libras irlandesas).

2. Para Irlanda se emplearon datos de 1996, por ser los más cercanos disponibles (OCDE, 2000a) y resultó en una tasa de 3.25%.
3. Con el fin de reflejar mejor el esfuerzo del programa, se excluye la administración del SPE, al igual que las actividades de colocación. Es posible observar que los estimados de gastos de las asociaciones en ambos países corresponden a medidas que no cubren a todo el territorio nacional. Sin embargo, las regiones donde se han establecido asociaciones bien podrían ser aquellas donde está relativamente más concentrada la utilización de programas sociales y para el mercado laboral, por lo menos en el caso de Irlanda (en Austria, durante el año 2000, se estaban creando asociaciones en los *Länder* restantes). El gobierno irlandés ha designado las zonas de las asociaciones como en desventaja.
4. Se ha supuesto que los costos de apoyo, incluidos en el gasto en programas y actividades, por su diferencia con respecto a los costos de administración, se distribuyen entre las actividades siguiendo el reparto de medidas específicas.
5. En la mayoría de los países, las políticas activas del mercado laboral representan un monto significativo del gasto público. Por ejemplo, en 1999, Dinamarca (pob. 5.2 millones) dedicó 1 600 millones de euros (DKK 12 000 millones) a los programas para el mercado laboral (incluyendo todas las actividades de capacitación vocacional, pero excluyendo los costos de operación del SPE y los servicios de colocación). En la región de Storstrøm (pob. 259 000), el gasto total en programas ascendió a 100.3 millones de euros (DKK 748 millones). En 1999, los 25 WIBs que abarcan el estado de Michigan (pob. 9.8 millones) gastaron un presupuesto de \$210 millones de dólares, principalmente en actividades de capacitación para la preparación laboral, asesoría y colocación. En los

## **Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad**

---

condados de Kalamazoo y St. Joseph (pob. 291 000), el WIB gastó \$3.8 millones de dólares en 1999.

6. Aunque este monto representa una inversión global a lo largo de algunos años y se relaciona con el desarrollo económico, también puede obtenerse una idea de su escala al analizar el presupuesto de 1999 para las políticas activas en el mercado laboral, que ascendió a 22 238 miles de millones de liras italianas. El monto global invertido a través de las asociaciones también corresponde a cuatro décimas de punto porcentual del PIB anual (1999).
7. De forma ligeramente distinta, las *Streekplatformen* de Flandes también solicitan la aprobación de proyectos a las organizaciones asociadas. Los procedimientos de aprobación de cada plan subregional, que prevén una serie de proyectos, involucran la gestión a nivel central (flamenco) (Capítulo 3).
8. Se pueden consultar los Capítulos 6 a 12 de la versión original (en inglés o en francés) para un panorama de los desempeños alcanzados por una muestra de asociaciones en sus ámbitos respectivos. Sin embargo, la evaluación de la eficacia de los programas implementados por las asociaciones queda fuera del alcance de este estudio. Se han desarrollado metodologías específicas para llevar a cabo evaluaciones de resultados de políticas.
9. Las medidas para el desarrollo de los recursos humanos fueron financiadas mediante fondos públicos sólo para los pactos territoriales para el empleo apoyados por la UE. Para la gran mayoría de las asociaciones, es decir, los pactos territoriales financiados a nivel nacional, estas medidas normalmente no son financiadas como parte del plan local. De cualquier forma, muchas propusieron medidas de empleo y algunas las han financiado a través de otros medios.





## Capítulo 5

Los capítulos previos han confirmado que, a lo largo de los últimos años, los gobiernos han delegado a las asociaciones y otros tipos de convenios de cooperación una agenda amplia y compleja que va más allá de la responsabilidad de abordar problemas de desempleo. Se ha solicitado que las redes de asociaciones busquen el cumplimiento de una serie de metas de política: en algunos países se les ha encargado la tarea de estimular el desarrollo económico, mientras que en otros, el enfoque se ha centrado en el fomento de la cohesión social y el aumento de la calidad de vida.

Este amplio campo de acción sugiere que se ha dado un incremento del interés en las asociaciones en estos tiempos de crecimiento económico duradero y, hasta muy recientemente, de descensos en el desempleo en muchos países. Lo anterior puede ser explicado a través del hecho de que, mientras las desaceleraciones económicas tienden a reducir la atención relativa prestada a los grupos y zonas en desventaja, en tiempos de prosperidad se puede aprovechar un mayor margen de maniobra para superar las diferencias geográficas en las condiciones del mercado y los grados de desarrollo económico y social. Los beneficios del crecimiento no se distribuyen equilibradamente a nivel local y entre grupos de personas. Así, continuarán presentes los problemas sociales asociados con un empleo de baja remuneración, con el desempleo de largo plazo y con la pobreza en las zonas marginadas. Muchos participantes consideran que las asociaciones son una herramienta de gobernabilidad que, al mejorar las formas en que la sociedad resuelve sus problemas y satisface sus necesidades colectivamente, puede contribuir a complementar los resultados del mercado y la función de redistribución del Estado.

Con creciente frecuencia, se establecen asociaciones para abordar nuevos retos de política que exigen una mayor eficiencia en la asignación de recursos y una mejor coordinación de medidas. Por ejemplo, las tendencias económicas recientes han elevado los retos prácticos tanto para los servicios públicos como para el sector privado, como la escasez local de mano de obra y aptitudes. Con el

## **Recomendaciones para mejorar la eficacia de las asociaciones**

---

fin de abordar este problema, adaptarse a las necesidades empresariales locales e impulsar el crecimiento económico, tanto los servicios públicos como el sector privado han contemplado la importancia de colaborar con otros participantes, como los municipios, los grupos comunitarios y los prestadores de servicios de capacitación privados y sin fines de lucro. La coordinación local ha permitido asignar los recursos con mayor eficiencia y racionalizar las estructuras de los programas, mientras que a la vez se toman en cuenta las necesidades locales.

A través de su experiencia con las asociaciones durante los últimos años, los participantes locales también han concluido que la asociación puede llevar a la identificación de sinergias entre las medidas públicas y privadas en el ámbito económico, social, cultural o del medio ambiente. Estas sinergias han llevado a políticas y programas más eficaces, así como a estrategias más integrales que aprovechan las ventajas competitivas locales.

Entre los países analizados en este estudio abundan los ejemplos de estas fuerzas impulsoras entre las asociaciones. Probablemente el caso en el que mejor se ilustra el nuevo contexto de las asociaciones se presenta en Austria donde, a pesar de registrar una tasa de desempleo de sólo cuatro por ciento, las asociaciones recibieron el apoyo del gobierno federal en 1999 (a través del Plan Nacional de Medidas para el Empleo) y fueron redistribuidas con el fin de cubrir todas las regiones del país. En 2000, aunque el desempleo alcanzaba 3.7 por ciento, el gobierno austriaco garantizó el financiamiento de las asociaciones para los seis años siguientes.

### **La contribución de las asociaciones**

En este contexto, las asociaciones han obtenido resultados concretos. El desarrollo económico se ha visto estimulado en zonas subdesarrolladas donde otras políticas han tenido resultados deficientes; se han superado las barreras detectadas como impedimentos a la reintegración de grupos en desventaja; se ha proporcionado la capacitación adecuada para contribuir a que las localidades rompan el círculo vicioso de la dependencia y la pobreza y poder cosechar los frutos del crecimiento; se ha alimentado el desarrollo empresarial localizado a través de una coordinación adecuada en el mercado laboral. Con el objeto de alcanzar sus metas, las asociaciones han combinado y canalizado con éxito los esfuerzos realizados a nivel local por varios asociados. De este modo, se han empleado medidas conjuntas para eliminar barreras aprovechando las sinergias; se ha combinado la experiencia y el conocimiento para hacer más eficiente la asignación de recursos; se han diseñado métodos multidisciplinarios para mejorar los resultados de la ejecución de programas y la prestación de servicios; se han simplificado las medidas administrativas a nivel local; las aptitudes de los desempleados de largo plazo



## **Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad**

---

han sido adaptadas para satisfacer las necesidades específicas de las empresas locales.

Todas estas características destacan la contribución de las asociaciones a la gobernabilidad local. Las asociaciones han fomentado la cooperación local entre participantes y han llevado a cabo ejercicios de planeación estratégica basados en la situación local y sus prioridades. El aumento de la cohesión entre un sector o grupo, como las organizaciones comunitarias o los municipios, han aclarado los objetivos que buscan cumplir estos participantes y han contribuido a que los participantes en otros sectores identifiquen los intereses comunes. Las asociaciones han desempeñado el papel de interfase, lo que ha facilitado el desarrollo de actividades que satisfacen los intereses de diversas instituciones. En ciertas condiciones, los ejercicios locales de programación se han traducido en políticas de control ascendente. La participación de las organizaciones comunitarias se ha canalizado mediante los formatos apropiados para ser alimentada en los procesos de implementación de políticas con un máximo de impacto. Las organizaciones tripartitas han ampliado el alcance de sus inquietudes de política y se han vinculado con otras agencias para mejorar la coordinación local. También han desarrollado mecanismos para consultar sistemáticamente a la sociedad civil.

La contribución de las asociaciones también arroja luz acerca de los diversos instrumentos que emplean para el mejor empleo y canalización de los programas gubernamentales. Las asociaciones han definido los términos y las condiciones para la implementación de varias políticas gubernamentales a nivel local. Han proporcionado ayuda en los proyectos locales, contribuyendo a su mayor desarrollo. También han aumentado la utilización de medidas gubernamentales en línea con las prioridades y estrategias locales que han sido identificadas.

Las asociaciones han ganado más influencia a través de los diversos roles que han desempeñado en la implementación de programas gubernamentales que mediante los fondos que han asignado directamente y los programas que han diseñado de forma independiente. Aunque las asociaciones han otorgado fondos para proyectos y actividades llevados a cabo con éxito, dichos fondos a menudo han sido de menor escala que los asignados por las agencias públicas a temas relacionados, como las políticas del mercado laboral y los asuntos sociales, que a menudo han contribuido a identificar. Con excepción de Italia, donde se han inyectado montos significativos para estimular el desarrollo económico, el principal impacto de estos fondos parece haber consistido en fomentar el proceso de combinación de esfuerzos que ha desplegado los diversos asociados participantes, además de otorgar cierto nivel de apoyo financiero a proyectos seleccionados.

Sin embargo, incluso en Italia, el impacto de las asociaciones en términos de

## Recomendaciones para mejorar la eficacia de las asociaciones

---

cohesión y cooperación parece haber desempeñado un papel de gran importancia en el impacto general logrado por las asociaciones.

Los municipios han combinado sus esfuerzos de desarrollo económico dentro de un marco coherente dirigido a orientar mejor la inversión pública. Han invertido sus propios recursos financieros y han convencido al sector privado y al sector social para unírseles en este proceso cooperativo. Aunque muchos observadores del desarrollo económico en el sur de Italia concuerdan que el impacto de las asociaciones sobre la gobernabilidad ha sido determinante, se han hecho pocos esfuerzos para evaluar dicho impacto. Al igual que en otros países, las evaluaciones de las asociaciones han puesto el énfasis en los resultados de política.

### **Fallas en la rendición de cuentas**

El principio de la rendición de cuentas requiere que el desempeño de un agente sea controlado y evaluado a la luz de las expectativas acordadas de antemano. Conforme a ello, los servicios públicos que reciben el mandato gubernamental de implementar sus políticas, toman responsabilidad y rinden cuentas por su desempeño en términos de los resultados de política. Los servicios públicos rinden cuentas al gobierno por el resultado de sus políticas, y el gobierno, a su vez, debe hacerlo ante la población

Como se ha observado a lo largo de este estudio, muchas asociaciones también han recibido la tarea de prestar servicios al público, así como de diseñar y poner en marcha programas para complementar los ofrecidos por los servicios públicos. En congruencia con ello, la evaluación de su trabajo se ha realizado sobre las líneas de las aplicadas a los prestadores públicos de servicios. Por ejemplo, las asociaciones han reportado sobre el número de empleos creados para los desempleados de largo plazo, al igual que sobre la cantidad de empresas de reciente establecimiento. Sin embargo, el diseño y la implementación de programas a menudo representan un resultado menor del trabajo de una asociación.

El mejoramiento de la gobernabilidad representa la principal contribución de las asociaciones, aunque esto no ha sido evaluado aún. Sin embargo, queda pendiente de seguimiento el trabajo llevado a cabo para armonizar mejor la intervención local de los servicios públicos, para aumentar el empleo, la precisión y la eficacia de programas gubernamentales, coordinar y racionalizar las actividades no lucrativas y aumentar la satisfacción del público con la política gubernamental.

La falta de congruencia entre la contribución real de las asociaciones y su evaluación plantea una serie de temas de importancia. En primer lugar, el hecho de dejar sin evaluar una de las principales ramas del trabajo de las asociaciones lleva a que el mejoramiento en la calidad del trabajo de las mismas sea una tarea difícil. Así, resulta complicado realizar recomendaciones relevantes sobre el trabajo

## **Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad**

---

dirigido a mejorar la gobernabilidad si la mayoría de los datos se refieren a resultados de política. En segundo término, la falta de coincidencia alimenta la creencia entre los asociados y el público de que, para lograr credibilidad y legitimidad, una asociación debe elaborar sus propios programas y prestar sus propios servicios, en términos similares a los de las agencias públicas.

Esta falla en la rendición de cuentas plantea un tema fundamental: en su calidad de red cooperativa de organizaciones, de las que muchas deben rendir cuentas en términos de resultados de política (como los servicios públicos), ¿por qué debe evaluarse a las asociaciones en términos de resultados de política? Podría argumentarse que los asociados deberían ser los únicos evaluados de este modo. Los servicios públicos reciben el mandato de prestar servicios e implementar políticas, para lo cual toman la responsabilidad y se les otorgan los recursos necesarios para cumplir eficientemente con esta tarea. La duplicación de la rendición de cuentas en términos de resultados de política inevitablemente genera la posibilidad de duplicar los reportes y de difuminar las líneas de responsabilidad, fenómeno que se ha observado en las asociaciones y que se describió en el Capítulo 3.

Para mantener su naturaleza cooperativa, las asociaciones podrían ser evaluadas exclusivamente en términos de mejoras en la gobernabilidad o, en otras palabras, en términos de lo que sus afiliados – asociados pertenecientes a los servicios públicos, autoridades locales, sindicatos, organizaciones patronales y la sociedad civil en general – ganan por trabajar en asociación. Como principio, las asociaciones deberían principalmente rendir cuentas ante sus asociados y, por ende, llevar a cabo acciones y proporcionar servicios como respuesta a una solicitud conjunta de los mismos. Consecuentemente, las organizaciones mismas deberían fijar los umbrales de evaluación, sobre la base de sus expectativas con respecto a su cooperación mutua y el establecimiento de redes con otras partes (véase el Capítulo 7 de la versión original, por M. Ó Cinnéide).

Conforme cada asociado busca identificar de qué forma lo puede beneficiar la asociación con otras organizaciones, dicho proceso también se convierte en un ejercicio de aprendizaje.

### **Incongruencias en el marco nacional de política**

Existe una serie de razones por las que rara vez se ha observado un cambio tal en el marco de rendición de cuentas.

En primer lugar, las metas de política asignadas no necesariamente son compartidas por sus afiliados. Un ejemplo de ello se observa en el caso de las asociaciones que fomentan la inclusión social para los grupos en desventaja. La reintegración al mercado laboral de los receptores de asistencia social – una meta de política que normalmente se asigna a las asociaciones en este caso – algunas veces

## Recomendaciones para mejorar la eficacia de las asociaciones

---

no aparece en la expresión de la misión de los servicios públicos cuya cooperación se debe buscar. Por el lado del mercado laboral, el mandato del servicio público al que le compete este tema (el SPE) a menudo se refiere sólo a las personas desempleadas con derecho al seguro de desempleo, mientras que, por el lado social, los servicios públicos (como el Ministerio de Asuntos Sociales) no buscan claramente cumplir objetivos relacionados con el mercado laboral (por ejemplo, la amalgamación de los desempleados de largo plazo y las personas que reciben asistencia por enfermedad).

Otro ejemplo es el representado por las autoridades encargadas del mercado laboral (el SPE o el Ministerio del Trabajo) que pertenecen a asociaciones que fomentan el desarrollo económico regional.

Dado que su misión consiste en garantizar un funcionamiento eficiente del mercado de trabajo, a menudo les resulta difícil cooperar eficazmente con otros asociados en temas de desarrollo regional. Como parte de su mandato, el SPE impulsa la movilidad geográfica, con el fin de abordar las disparidades regionales del desempleo, opción que puede resultar conflictiva con las estrategias de desarrollo regional que buscan cumplir otros participantes (el gobierno regional, el sector social, las agencias de desarrollo).

En segundo lugar, y en parte como resultado de lo anterior, las asociaciones han desarrollado y optimizado su papel en la implementación de programas y la prestación de servicios. Debido a que a las asociaciones se les han asignado metas de política, que a menudo son poco compatibles con las de sus afiliados, se han esforzado por desarrollar sus propios programas y servicios con el fin de cumplir sus objetivos. Estas tareas han recibido un perfil considerable, aunque los fondos involucrados no hayan sido significativos.

Como resultado de lo anterior, muchas asociaciones han sido consideradas como agencias públicas, con lo que se fomenta aún más la evaluación en términos de resultados de política<sup>1</sup>.

### **La capacidad no utilizada para mejorar la gobernabilidad**

La falta de coordinación de objetivos entre asociados a nivel nacional o el hecho de que las metas de las asociaciones se reflejan poco en la misión de las dependencias gubernamentales, ha contribuido poco para convencer a las unidades locales y regionales de los diversos servicios públicos involucrados sobre la necesidad de invertir en asociaciones, compartir información, desarrollar proyectos conjuntos y buscar el cumplimiento de objetivos comunes. Los asociados tienen pocos incentivos para aumentar la eficacia de las asociaciones y mejorar su capacidad de respuesta a sus necesidades.

<sup>1</sup> 124



## **Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad**

---

Así, los afiliados de las asociaciones han llevado a cabo pocos intentos por hacerlas rendir cuentas colectivamente ante ellos. Como se comentó arriba, la búsqueda por identificar lo que cada asociado puede extraer de la asociación puede convertirse en un ejercicio de aprendizaje que fortalezca el marco de rendición de cuentas de las asociaciones y que aborde la falla en dicha rendición de cuentas. En lugar de ello, las asociaciones siguen rindiendo cuentas a una dependencia gubernamental o a una agencia autónoma a nivel nacional responsable por la evaluación de los planes, el establecimiento de metas y la asignación de fondos.

La poca participación del sector público no ha socavado la relevancia de la agenda de gobernabilidad local de las asociaciones. La búsqueda por mejorar la coordinación de política y fomentar la adaptación de programas gubernamentales a las condiciones locales han seguido considerándose como tareas cruciales. Debido a que las asociaciones han recibido un financiamiento relativamente reducido, con el fin de lograr un impacto significativo a nivel local ha sido necesario que éstas identifiquen sinergias, que conecten las iniciativas locales con la implementación de programas gubernamentales y que identifiquen maneras eficientes para reunir recursos con el fin de cumplir una variedad de objetivos simultáneamente.

No obstante, la débil coordinación de los objetivos nacionales de política y la incongruencia resultante entre el marco de rendición de cuentas de las asociaciones y su contribución, han minado la capacidad de las asociaciones para mejorar la gobernabilidad de forma significativa y buscar con eficacia el cumplimiento de las metas asignadas. Los asociados que las constituyen tienen grados desiguales de interés, representación, participación, compromiso y legitimidad.

Las asociaciones se han visto en una posición de debilidad en lo relativo a proponer cambios relevantes en la implementación de políticas por parte de los servicios públicos y, en lugar de ello, se han concentrado en alcanzar sus propios objetivos de política. Esto ha redundado en una serie de consecuencias negativas en términos de gobernabilidad, incluyendo las siguientes:

- la necesidad de reportar resultados de política ha llevado a una diversificación de los servicios prestados, ampliando el enfoque de las tareas iniciales, aumentando la diferenciación geográfica de los resultados, diluyendo la rendición de cuentas y haciendo necesario aumentar los recursos dedicados a la coordinación horizontal de las asociaciones;
- la falta de claridad de las líneas de responsabilidad ha alentado una duplicación en la entrega de información entre los asociados y la asociación, situación por la cual tanto la organización asociada que ejecuta un programa y la asociación involucrada en su implementación reportan los mismos resultados positivos (e ignoran los negativos);
- la separación en los marcos de política ha reducido el potencial de apren-

## Recomendaciones para mejorar la eficacia de las asociaciones

---

dizaje entre sectores y organizaciones, socavando la capacidad para mejorar la calidad y la capacidad de respuesta de los servicios públicos; el terreno perdido por los servicios públicos (cuando las asociaciones expanden los suyos) ha minado en términos relativos el alcance de la cooperación;

- la diferenciación en el nivel de compromiso de los afiliados puede llevar a sesgos en las prioridades que contribuyen a una asignación ineficiente de recursos.

Existe un mayor potencial para la coordinación de políticas, la integración de ámbitos de política y la adaptación a condiciones y prioridades locales. Es posible aplicar medidas para aprovechar el potencial de las asociaciones en el mejoramiento de la gobernabilidad.

### **Recomendaciones: una estrategia para mejorar la gobernabilidad a través de las asociaciones**

Tanto los funcionarios públicos como los representantes del gobierno local, las organizaciones del sector social y la sociedad civil en general, han identificado los beneficios de aplicar un enfoque integral e intrasectorial que aproveche los recursos y las aptitudes entre niveles. Por ejemplo, las asociaciones son fundamentales para los servicios públicos en el sentido de que mejoran la eficacia y la adecuación de los programas que ponen en marcha y los servicios que prestan. Aun así, las asociaciones no siempre son empleadas de esta forma por sus afiliados. Debido a incongruencias en el marco nacional de política y deficiencias en la rendición de cuentas, se pierden oportunidades para mejorar la gobernabilidad.

Con el objeto de maximizar el impacto de las asociaciones sobre la gobernabilidad, se puede poner en marcha una estrategia. La adopción de esta estrategia tiene implicaciones no sólo para las asociaciones, sino también para sus afiliados: el gobierno y los servicios públicos relevantes; los gobiernos locales y regionales; los sindicatos y las organizaciones patronales; las ONGs y las organizaciones comunitarias. El mejoramiento de la gobernabilidad a través de las asociaciones requiere realizar ajustes a los marcos estratégicos y de rendición de cuentas de éstas al igual que a los marcos de política y de gestión de sus afiliados<sup>2</sup>.

### ***El logro de la congruencia en las metas de política a nivel central***

La experiencia con las asociaciones muestra que el potencial para coordinar políticas a nivel local está limitado por el grado de congruencia entre los objetivos de política que buscan cumplir las diversas dependencias gubernamentales a nivel nacional. Con el fin de hacer que una asociación sea relevante y eficaz, los asociados deben establecer objetivos comunes o compatibles a nivel nacional, cuyo cumplimiento se puede buscar más concretamente y lograrse con mayor eficiencia en asociación a nivel local.

## **Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad**

---

Así, el trabajo de coordinación local llevado a cabo por las asociaciones debería complementarse con un proceso similar a nivel central. La creación de una red de asociaciones debería acompañarse de un mecanismo a través del cual la experiencia local y regional se alimente a niveles más altos para destacar las deficiencias en el marco nacional de política. También debería existir un mecanismo para facilitar los intercambios necesarios entre dependencias gubernamentales (y el sector social) en vista del logro de una congruencia plena entre los objetivos nacionales de política relacionados con las metas asignadas a las asociaciones.

Como resultado de lo anterior, todos los asociados cuya participación se requiera deberían rendir cuentas por el resultado logrado por las asociaciones. Al obtenerse la congruencia, los asociados deberían llevar a cabo un ejercicio dirigido a la distribución de responsabilidades entre asociados y asociaciones. Debe también decidirse quién es responsable por qué en los ámbitos de política que se coordinan en asociación.

En los programas puestos en marcha por un asociado perteneciente al servicio público, debe determinarse cuál debe ser el nivel de participación de las asociaciones (como en términos de la modificación de metas o la identificación de usuarios). Este ejercicio también debería representar una oportunidad para que los asociados identifiquen y acuerden los lineamientos de evaluación. ¿Debería evaluarse a las asociaciones en términos de resultados de política o de resultados de gobernabilidad? ¿Cuál es su nivel esperado de responsabilidad directa en la implementación de programas y prestación de servicios para el cual se requiera una evaluación en términos de resultados de política (como número de empleos o de empresas creadas)? ¿Cuáles son las expectativas de los asociados con respecto a las contribuciones de las asociaciones a la buena gobernabilidad (como el hecho de facilitar los intercambios de información entre el sector público y el privado, involucrar a las ONGs y los grupos de la sociedad civil en la planeación local, identificar ámbitos de sinergia intersectorial, aumentar la utilización de medidas gubernamentales, coordinar actividades no lucrativas, aumentar la satisfacción de la población con los servicios públicos)?

- *Hacer que la asociación rinda cuentas ante sus afiliados.* Las asociaciones no deberían rendir cuentas a una sola dependencia o agencia del gobierno encargada de la evaluación de proyectos, la canalización de medidas y la asignación de fondos. Todos los asociados que requiera la asociación para cumplir su misión deberían ser responsables por las actividades realizadas en asociación, como condición necesaria para el compromiso institucional y la plena rendición de cuentas. En particular, los servicios públicos deberían modificar la manifestación de su misión y ampliarla en los casos necesarios para hacerla compatible con las metas asignadas a las asociaciones. Las metas de política que buscan cumplir las asociaciones deberían entonces

## Recomendaciones para mejorar la eficacia de las asociaciones

---

reflejarse en los objetivos de las diferentes organizaciones asociadas.

- *Distribuir las responsabilidades.* Los asociados deberían determinar el papel general de las asociaciones en la implementación de políticas y en las tareas dirigidas a mejorar la gobernabilidad. En particular, los servicios públicos a nivel nacional deberían establecer la distribución de sus propias responsabilidades en los ámbitos relacionados con el trabajo de las asociaciones. Los asociados deberían entonces acordar los lineamientos correspondientes para el control y la evaluación, para que las oficinas descentralizadas directamente involucradas profundicen en ellos.
- *Proporcionar una oportunidad para redefinir el papel del sector social.* El ejercicio que tiene por objeto dar congruencia al marco nacional de política con las metas de política asignadas a las asociaciones debería considerar a los sindicatos y a las organizaciones patronales. Las organizaciones del sector social deberían identificar su papel con respecto a los objetivos que se buscan cumplir. Cuando el sector social es responsable por un sector de política relacionado con el tema abordado en asociación (por ejemplo, la política del mercado laboral), puede resultar apropiado renegociar el marco de política con el gobierno. A través de las negociaciones del marco de política, se puede solicitar que el sector social amplíe las actividades de las organizaciones bipartitas o tripartitas para que incluyan las nuevas metas de política cuyo cumplimiento se busque en asociación, en lugar de establecer una red adicional de organizaciones locales. Con base en un concepto más tradicional de las asociaciones sociales, este enfoque alternativo podría ofrecer un grado similar de inclusión al de las asociaciones con la sociedad civil, siempre y cuando el sector social invite a unirse al proceso a representantes de otros grupos de población, como las organizaciones comunitarias y las ONGs. Al aprovechar los marcos de rendición de cuentas ya existentes en las organizaciones tripartitas, esta opción evita el largo proceso implícito de establecer nuevas organizaciones.
- *Mantener la coordinación.* Debería establecerse un mecanismo de coordinación a nivel nacional para mantener la congruencia y compatibilidad de los objetivos que buscan cumplir los servicios públicos (y otros afiliados) así como para proponer soluciones en las posibles áreas de conflicto. Además de los servicios públicos nacionales, se requeriría que las organizaciones del sector social, las asociaciones de municipios y otras redes relevantes (como las organizaciones comunitarias y los grupos de interés a nivel nacional) participaran en este esfuerzo.



## **Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad**

---

## **Adaptación del marco estratégico para las asociaciones a las necesidades de los asociados**

Aunque los servicios públicos han identificado un interés por trabajar en asociación, un grado desigual de ambición entre los demás asociados a veces socava su incentivo por participar activamente en el proceso de asociación.

Una sólida participación de las organizaciones comunitarias y las ONGs podría desalentar a los funcionarios del servicio público para que compartan información y para entrar en discusiones abiertas sobre cómo superar los obstáculos en la toma de decisiones intersectorial. No obstante, la experiencia muestra que existen varios tipos de organizaciones asociadas que están listas para invertir en una asociación cuando les puede ayudar a alcanzar sus metas. Esto se refleja en ejemplos de asociaciones en las cuales los costos operativos han sido totalmente financiados por los asociados locales (como los municipios y las oficinas del servicio público).

El marco estratégico de las asociaciones debería posibilitar que los funcionarios locales y los del servicio público alcancen sus propios objetivos de política a través de su participación en la definición e implementación de la estrategia de la asociación. Esto los alentará para utilizar la asociación como herramienta para mejorar la calidad de sus propias acciones a nivel local. A su vez, también contribuirá a estimular una participación y movilización más amplias. La participación de los servicios públicos y las autoridades locales a menudo es vista como un activador para la participación de otros, al proporcionar legitimidad al proceso. Con el fin de generar el compromiso de los participantes locales y sus entidades rectoras, es necesario fomentar un clima de confianza, favorable para la cooperación. Para llevarlo a cabo se pueden poner en marcha una serie de mecanismos, tanto para el diseño como para la implementación de la estrategia.

En lo referente a los ejercicios de programación:

- *Garantizar la congruencia espacial de los objetivos.* Las asociaciones deben fomentar la congruencia espacial de los objetivos en los ejercicios de programación llevados a cabo a diferentes niveles de gobierno y de la asociación. El equilibrio entre la consulta con los niveles inferiores (como los municipios) y la derivación de objetivos a partir de estrategias a niveles superiores (como el gobierno regional) deberán contribuir a estimular la coordinación horizontal y vertical. Las sinergias se identifican mejor y las relaciones de cooperación se establecen más fácilmente cuando los objetivos y las metas de política se comparten entre niveles de gobernabilidad.
- *Identificar objetivos municipales comunes.* En el espíritu de la congruencia espacial, la planeación estratégica de temas relacionados con el desarrollo económico debería basarse en y consolidar los objetivos que buscan cumplir los municipios. Los municipios que normalmente comparten la respon-

## Recomendaciones para mejorar la eficacia de las asociaciones

---

sabilidad por el desarrollo económico con niveles superiores de gobierno, incluyendo los de desarrollo empresarial, infraestructura y planeación espacial, a menudo no cuentan con la masa crítica necesaria para cumplir sus metas por su cuenta. Las asociaciones proporcionan la oportunidad para “federar” los objetivos compatibles a nivel local, con base en las características de zonas económicamente homogéneas, así como para darles mayor ponderación en los ejercicios de planeación de política llevados a cabo a niveles superiores (como el regional). Los objetivos locales consolidados fomentan así una formulación de control ascendente de las políticas de desarrollo regional, como se mostró en Austria (Capítulo 3). El aprovechamiento de objetivos municipales comunes también fortalece el compromiso de los municipios con las asociaciones y proporciona legitimidad adicional a las estrategias acordadas.

- *Definir metas sobre la base de temas.* Las metas que se buscan cumplir en asociación deberían evitar centrarse en ámbitos generales de política (como la política del mercado laboral y el desarrollo económico) a menos que las asociaciones sean responsables por poner en marcha las políticas gubernamentales en estos ámbitos. A menudo, las agencias públicas o los gobiernos regionales, están a cargo de coordinar las acciones en aquellos ámbitos y pueden llegar a darse relaciones poco cooperativas entre ellos y las asociaciones como resultado de una distribución poco clara de las responsabilidades. Por el contrario, los objetivos definidos sobre la base de temas (como el aumento de la calidad de vida de los grupos en desventaja, el estímulo de la inversión empresarial en sectores con ventaja competitiva local) facilitan la identificación de intereses comunes entre asociados, incluyendo a los servicios públicos locales. En lugar de concentrarse en un solo ámbito, estos objetivos más bien serían transversales con respecto a los diversos ámbitos de política.

En la puesta en marcha de la estrategia:

- *Minimizar el desarrollo de estructuras de servicio.* El ejercicio llevado a cabo a nivel nacional con intención de distribuir las responsabilidades entre asociados y asociación en la implementación de políticas y la gobernabilidad debería llevarse a cabo a nivel local para cada nuevo proyecto. Para cada nuevo programa y servicio acordados en asociación, las asociaciones deberían buscar identificar cuál de los asociados es el más apropiado para llevar a cabo la puesta en marcha y la prestación del servicio e identificar la responsabilidad para la asociación. El alcance de la participación de la asociación en el establecimiento de las estructuras de implementación y servicio para las cuales los servicios públicos están mejor preparados debería ser limitado.
- *Dar visibilidad a la inversión de los asociados.* La puesta en marcha de la estrategia

## **Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad**

---

conjunta deberá ser transparente en términos de la contribución de cada asociado. Las asociaciones deberían proporcionar a las organizaciones asociadas la visibilidad que corresponda a su inversión en los proyectos llevados a cabo. Al igual que en el sur de Italia, las asociaciones deberían dejar claro que los proyectos se establecen por cuenta de los asociados.

### ***Fortalecer el marco de rendición de cuentas para las asociaciones***

Las acciones conjuntas de cooperación pueden venir acompañadas de una distribución difusa de responsabilidades, proporcionando incentivos a los asociados para adjudicarse la responsabilidad de los resultados positivos y a la vez ignorar los fracasos. En este estudio también se identificaron varias formas de socavar la rendición de cuentas de una asociación: un grado de participación desigual por parte de las organizaciones asociadas, los representantes *ad-hoc* de sus delegados, la falta de mandatos que orienten las acciones de los delegados y mecanismos de reporte débiles. Las debilidades en el marco de rendición de cuentas pueden dañar el nivel de compromiso de las instituciones que tienen la mayor responsabilidad, como los servicios públicos que en última instancia rinden cuentas ante el parlamento y los funcionarios municipales electos. Una sólida rendición de cuentas es requisito previo para la eficacia en la coordinación de política y la legitimidad de las decisiones de asignación de recursos.

De manera similar a las asociaciones entre niveles de gobierno (OCDE, 1999f), se pueden fortalecer tres relaciones de rendición de cuentas en las asociaciones que involucran a los sectores público y privado con la sociedad civil: 1) la rendición de cuentas de cada asociado con su entidad rectora, o de cada representante con su organización, para reforzar el compromiso institucional y proporcionar una mayor congruencia en las medidas tomadas por cada asociado; 2) la rendición de cuentas entre asociados, aclarando la distribución de responsabilidades y aumentando el grado de respuesta entre asociados; y 3) la rendición de cuentas de la asociación ante el público, para incrementar el compromiso entre los afiliados con la eficacia y legitimidad del trabajo de la asociación.

Rendición de cuentas de cada asociado con su entidad rectora:

- *Validar los umbrales y los objetivos de desempeño.* Con el fin de fomentar el compromiso institucional, los asociados de los diversos niveles administrativos deberán revisar y validar los umbrales empleados para las evaluaciones y las metas de desempeño que buscan cumplir las asociaciones. Los umbrales deberán reflejar la distribución de responsabilidades establecida a nivel nacional entre las asociaciones y los afiliados. Habiendo sido definidos al inicio de actividades de la asociación, los umbrales deberían buscar una evaluación integral de los beneficios derivados de la cooperación.

## Recomendaciones para mejorar la eficacia de las asociaciones

---

– *Definir mandatos y mecanismos de reporte.* Los asociados deberán diseñar mandatos que orienten la acción de sus representantes en la junta de dirección de la asociación. También deberán establecer métodos internos de reporte para dar seguimiento a las acciones realizadas por sus representantes y estimular su participación y compromiso con el proceso de la asociación. Los reportes deberán buscar proporcionar información a la organización asociada entre niveles administrativos sobre los progresos logrados por la asociación con respecto a las metas establecidas. La retroalimentación de esta información deberá llegar a las redes centrales, para garantizar una coordinación nacional eficiente.

– *El sector social: definición de una política.* Cuando las organizaciones del sector social están representadas en una asociación, deberán definir y fomentar una política sobre los temas abordados (como el desarrollo local, la exclusión social). Sólo cuando los sindicatos y las organizaciones patronales fomentan una política relevante para la meta asignada a la asociación, sus representantes podrán contribuir a la elaboración de soluciones con un grado significativo de eficacia. El fomento de una política a menudo implica mecanismos de retroalimentación y reporte. Los ejemplos tomados de Bélgica (Flandes) e Italia han mostrado que los sindicatos pueden desempeñar un papel crucial en la definición e implementación de estrategias conjuntas para luchar contra la exclusión social y fomentar el desarrollo de sus zonas.

Rendición de cuentas entre asociados:

– *Distribuir las responsabilidades de la gestión de política entre asociados y asociaciones y entre niveles de gobierno.* Los lineamientos proporcionados a nivel central sobre el papel principal de la asociación en la implementación de políticas y la gobernabilidad deben detallarse más a fondo a nivel local. Deberá establecerse una distribución clara de la responsabilidad entre asociaciones y afiliados a niveles operativos, con el fin de evitar borrar las líneas de responsabilidad. Los asociados del sector público deberán acordar con otros afiliados los términos de sus expectativas al respecto de la contribución de la asociación en la implementación de los programas por los que son responsables (como el fomento de su utilización por parte del público, la elaboración de propuestas de nuevos programas y proyectos conjuntos, para mejorar la cooperación intersectorial). Cuando participa más de un nivel administrativos en la asociación, dichos acuerdos deberán ser validados en los diversos niveles además de complementarse con una clara división de labores entre niveles, con respecto a las obligaciones correspondientes a la asociación para estimular la eficiencia administrativa de los asociados. Estas mismas condiciones deben aplicarse a las organizaciones tripartitas que amplían el alcance de sus actividades a otros ámbitos, como el de la inclusión social y el desarrollo



## **Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad**

---

económico, con el fin de garantizar la complementariedad con las acciones llevadas a cabo por otros participantes ya involucrados en estos ámbitos, como los servicios públicos y los gobiernos regionales. Si la agencia prestadora del servicio (como el SPE) define, en tanto que asociada y en colaboración con los demás asociados, un mandato claro para la organización tripartita, se generarán sinergias eficaces entre las labores de coordinación de la organización tripartita y las tareas operativas de la agencia prestadora del servicio.

– *Emplear mecanismos de representación transparentes.* Los representantes de la sociedad civil y la comunidad empresarial que no están representados por las organizaciones del sector social deben seleccionarse a partir de mecanismos transparentes acordados por todos los afiliados. Los mecanismos de representación *ad-hoc* para algunos asociados pueden socavar el compromiso de los servidores públicos y los funcionarios locales electos. Aunque la participación espontánea y voluntaria de los participantes locales puede llevar a la innovación constructiva en las propuestas de proyectos, las debilidades que pueden resultar en la representación y el compromiso de los servicios públicos y las autoridades locales implican el riesgo de que dichos proyectos no reciban la atención que merecen. Es necesario diseñar mecanismos de representación apropiados para cada sector.

Rendición de cuentas ante el público:

– *Dividir las responsabilidades de la asociación.* Al interior de su estructura administrativa, las asociaciones deben buscar dividir las tareas de planeación estratégica (definición de la estrategia local), evaluando los proyectos que involucren la asignación de fondos y proporcionando asistencia técnica. La división de tareas en la planeación estratégica y la evaluación de proyectos evitará los conflictos de interés que surgen cuando los prestadores de servicios, las ONGs y los municipios participan en las decisiones de financiamiento sobre medidas de las cuales se benefician directamente. Así, una división clara posibilita que los beneficiarios potenciales participen plenamente en la definición de la estrategia. En Italia, los proyectos son evaluados y seleccionados por instituciones financieras independientes sobre la base de una estrategia local definida y adoptada por los asociados. Una división más global del trabajo que asigne al secretariado de la asociación la obligación de proporcionar asistencia técnica contribuye a aclarar la distribución de responsabilidades. Al especializarse en proporcionar asistencia a los usuarios en la elaboración de propuestas, proyectos e iniciativas, los secretariados de las asociaciones italianas garantizan la relevancia y la alta calidad de las actividades propuestas, con lo que se contribuye a alcanzar los objetivos de las asociaciones.

– *Organizaciones tripartitas: consultar a la sociedad civil.* Con el fin de fomentar la

## Recomendaciones para mejorar la eficacia de las asociaciones

---

capacidad de respuesta a las condiciones locales, las organizaciones tripartitas deberán consultar a la sociedad civil que no esté representada por organizaciones asociadas e involucrarla en los ejercicios de planeación estratégica. El empleo de instrumentos de comunicación para consultar a la sociedad civil puede incrementar la percepción de la junta de la organización tripartita sobre las inquietudes generales de la sociedad, así como influenciar la toma de decisiones y llevar a una adaptación más grande y sensible de las políticas a las condiciones locales. Los grupos de trabajo que involucran la participación de las ONGs y las organizaciones comunitarias (como en Bélgica) y los talleres llevados a cabo en localidades dirigidos a alimentar ideas en los ejercicios de programación a nivel regional y nacional (como en Dinamarca) se presentan como herramientas prometedoras.

### ***Proporcionar flexibilidad en la gestión de los programas públicos***

En vista del fortalecimiento del marco de rendición de cuentas de las asociaciones, se puede revisar el grado de flexibilidad que se proporcione en la gestión de políticas con relación a las metas asignadas a las asociaciones para cumplir las crecientes necesidades de las oficinas locales del servicio público. Una flexibilidad insuficiente en la gestión pública puede limitar el alcance de los beneficios que los funcionarios locales pueden obtener al trabajar en asociación, evitando que traduzcan su participación en la definición de una estrategia local conjunta en una participación concreta en su implementación. Asimismo, la falta de capacidad de los servicios públicos, el sector social y los gobiernos locales para responder a las prioridades locales mina la posibilidad de lograr relaciones de cooperación plena dentro de las asociaciones, en la medida en que ello puede transmitir incentivos a las asociaciones para desarrollar sus propias medidas con respecto a la prestación de servicios.

El grado al cual los recursos públicos pueden asignarse de acuerdo con las prioridades locales definidas en asociación se puede incrementar a través de ajustar el marco de gestión de los programas públicos. Aunque el grado de descentralización administrativa de los servicios públicos puede no ser un determinante clave ni una condición necesaria, sí puede contribuir a mejorar la flexibilidad que se logra con la descentralización en la gestión pública (OCDE, 1998a). La descentralización de los servicios públicos algunas veces viene acompañada de restrictivos sistemas de gestión del desempeño cuya meta consiste en maximizar la eficiencia, lo que a su vez puede limitar el alcance para adoptar enfoques intersectoriales en la implementación de políticas.

Adicionalmente, la experiencia ha mostrado que también se puede presentar una participación significativa de las asociaciones en la implementación local de programas públicos en los gobiernos relativamente centralizados (como el papel

## **Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad**

---

de las asociaciones irlandesas en la canalización de la puesta en marcha a nivel local de los esquemas de Empleo Comunitario y de Iniciativa de Empleo).

- *Abordar las necesidades de las oficinas locales del servicio público.* Las necesidades de mayor flexibilidad en la gestión de programas que muestran las oficinas locales del servicio público deben ser abordadas de forma que garanticen que su participación en la definición de una estrategia local pueda ser seguida por la participación correspondiente en su implementación. De forma similar, la flexibilidad en la gestión de los servicios públicos coordinados por organizaciones tripartitas que amplían su campo de acción debería ser revisada para posibilitar una mayor capacidad de respuesta a las inquietudes expresadas por los nuevos asociados participantes.
- *Revisar en asociación las metas de los programas gubernamentales.* El servicio público deberá consultar a sus asociados en la definición de metas acerca de los programas que pone en marcha y que se relacionan con las metas asignadas a las asociaciones. Lo anterior se puede lograr plenamente al añadir un paso al proceso de negociación que a menudo tiene lugar anualmente entre los niveles administrativos central y local (o regional) de los servicios públicos, donde se invitaría a los asociados a sugerir modificaciones a las metas de desempeño propuestas, con el fin de reflejar mejor las prioridades locales y responder a las necesidades insatisfechas. También pueden organizarse talleres públicos para alimentar el proceso de negociación de objetivos y metas, como ha sido la experiencia de algunas organizaciones tripartitas en Dinamarca, por ejemplo. Conforme a un enfoque más específico, un ejercicio de este tipo se podría llevar a cabo para los programas explícitamente relacionados con los temas abordados por la asociación. Las experiencias de Irlanda – dentro de un marco formal – y Finlandia son ejemplos en los que las asociaciones han participado en la canalización y el ajuste de la implementación local de programas específicamente relacionados con las metas de la asociación.
- *Proporcionar herramientas para variar el compromiso.* Además de proporcionar flexibilidad a los esquemas de gestión para igualar el interés de las oficinas del servicio público por tener una mayor capacidad de respuesta a las inquietudes locales, los asociados locales pueden emplear otros instrumentos para ajustar su participación en los ejercicios de planeación estratégica y en la puesta en marcha de acciones concretas. En función de sus necesidades, los servicios públicos pueden recibir cierta flexibilidad sobre parte de sus recursos para ser invertidos en actividades de la asociación. Esta posibilidad para variar el grado de compromiso financiero dependiendo de las prioridades locales puede llevar a fomentar la capacidad de respuesta de los funcionarios del servicio público ante asuntos planteados por las aso-

## Recomendaciones para mejorar la eficacia de las asociaciones

---

ciaciones. La flexibilidad para transferir personal y proporcionar conocimientos en la implementación de estrategias y proyectos diseñados en asociación son otras herramientas mediante las cuales los servicios públicos y otros asociados pueden desempeñar un papel más importante en las asociaciones.

- *Minimizar la carga administrativa.* La distribución de tareas administrativas deberá ser congruente con la división del trabajo y la distribución de responsabilidades acordada por los asociados, así como en el papel resultante de las asociaciones. En línea con el alcance limitado para la participación de las asociaciones en la implementación directa de programas y la prestación de servicios, las responsabilidades administrativas asociadas con programas y servicios definidas en asociación deberían minimizarse para las asociaciones. Así, deberían residir en la medida de lo posible en los servicios públicos, que normalmente cuentan con los recursos apropiados para realizar estas tareas con eficiencia.

## Notas

1. La conducta de la agencia puede no ser incongruente con todos los modelos de asociación (Capítulo 4). En Italia, se han tomado medidas a nivel local para transformar los secretariados de las asociaciones en agencias de desarrollo económico, de acuerdo con las organizaciones asociadas. La clara separación que prevalece entre la planeación estratégica y la evaluación de proyectos reduce la dependencia de las asociaciones del compromiso de sus afiliados para lograr resultados satisfactorios, con lo que ganan autonomía.
2. Esta estrategia fue adoptada por el Comité Directivo del Programa LEED de la OCDE en su 37ª sesión, llevada a cabo el 16 y 17 de noviembre de 2000 en París.



## **Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad**

## Asociaciones y gobernabilidad

La principal contribución de las asociaciones establecidas para estimular el desarrollo económico, fortalecer la cohesión social y mejorar la calidad de vida de las personas ha consistido en mejorar la gobernabilidad. Las asociaciones han mejorado las maneras en que la sociedad resuelve colectivamente sus problemas y satisface sus necesidades. Esto se ha llevado a cabo principalmente a través de estimular el empleo de medidas gubernamentales, canalizándolas de mejor manera y combinando el impacto de diversos programas e iniciativas locales.

*Estímulo del empleo de medidas.* Al contar con niveles modestos de fondos para crear y poner en marcha programas y servicios, las asociaciones han fomentado el empleo de programas públicos que podrían contribuir a cumplir las metas que se les han asignado (como la inclusión social, el desarrollo económico, etc.). El hecho de dedicar esfuerzos a las últimas etapas del proceso de implementación de políticas permite que las asociaciones trabajen con los usuarios potenciales de los programas públicos: contribuyen a que los individuos soliciten integrarse a esquemas y recibir subsidios; apoyan a las asociaciones y los grupos comunitarios en la solicitud de donativos; proporcionan asesoría en la elaboración de propuestas empresariales; informan a los grupos objetivo sobre los programas públicos relevantes disponibles y difunden información sobre mejores prácticas.

*Canalización de medidas.* Las asociaciones han acercado los programas públicos a las prioridades identificadas a nivel local. Las oportunidades para que la sociedad civil y otros asociados influencien la implementación de políticas se han obtenido a través de acuerdos de cooperación informales o en el contexto de acuerdos marco más oficiales propuestos por el gobierno, los cuales han utilizado plenamente la capacidad de consulta de las asociaciones. De este modo, las asociaciones han asesorado a los servicios públicos sobre las metas, los términos y las condiciones que deben aplicarse a la implementación local de ciertos programas con el fin de que estos satisfagan mejor las necesidades locales.

*Combinación de medidas.* Las asociaciones han identificado y aprovechado las oportunidades para combinar y mejorar el impacto de los programas públicos y las iniciativas locales. Las limitaciones en el otorgamiento de recursos han impulsado

## **Resumen y conclusiones**

---

a las asociaciones a buscar sinergias capaces de maximizar el impacto local de las diversas actividades llevadas a cabo en línea con las prioridades locales. Las asociaciones han convencido a los participantes locales de los sectores privado, público y sin fines de lucro para reunir sus recursos en proyectos conjuntos. De dichas propuestas de *iniciativa empresarial cívica* han surgido ciertos niveles de mejoría en la coordinación entre ámbitos de política, como el mercado laboral, la educación, los asuntos sociales, el desarrollo económico y el medio ambiente.

### **Nuevos retos, nuevo potencial**

Los beneficios de trabajar en asociación se han difundido entre los diversos asociados:

- La población se ha visto favorecida con las mejorías en la gobernabilidad. Los grupos de la sociedad civil han tenido la oportunidad de expresar sus necesidades e inquietudes, con lo que ha aumentado la conciencia y el entendimiento entre quienes toman las decisiones sobre los problemas y situaciones que dañan el bienestar común.
- Los servicios públicos se encuentran entre los principales beneficiarios de las asociaciones. Así, han observado cómo sus programas se emplean y canalizan de mejor manera, contribuyendo a un mayor grado de satisfacción entre la población.
- Las autoridades locales, las organizaciones patronales y los sindicatos -participantes que se involucran de manera creciente en las iniciativas de cooperación por zonas- han establecido asociaciones para buscar el cumplimiento eficaz de toda una serie de metas basadas en sus mandatos y ámbitos de responsabilidad.

Conforme un mayor número de participantes identifican los beneficios de la cooperación en intervenciones locales, ha crecido el potencial para mejorar la gobernabilidad a través de las asociaciones.

Mientras que hace algunos años la sociedad civil, representada por sus grupos comunitarios y las ONGs, era la única entidad que proponía esta idea, actualmente el concepto de asociación es tomado en cuenta y considerado favorablemente por una amplia gama de participantes. La comunidad empresarial reconoce la importancia de participar en la orientación de programas públicos a nivel local con el fin de abordar sus propias inquietudes acerca del impulso del crecimiento económico.

Los servicios públicos reciben con beneplácito la oportunidad de realizar intervenciones públicas más eficaces. Tanto el sector público como el privado recurren con creciente frecuencia a las ONGs y los grupos comunitarios para contribuir a la resolución de los retos actuales, particularmente en lo relacionado con el

## **Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad**

---

mercado laboral y la escasez de aptitudes. En cambio, sus asociados de la sociedad civil aprovechan esta oportunidad para hacer progresar su agenda relacionada con la reintegración de los grupos en desventaja y la actualización de aptitudes para los trabajadores de bajos ingresos. Los sindicatos participan más activamente en la definición de las estrategias locales, definiendo y desarrollando más profundamente su nuevo papel en el fomento de la mejoría en las condiciones de vida.

Este creciente interés se alimenta adicionalmente con la integración económica global, que destaca el potencial para un trabajo en redes más intenso al igual que para identificar sinergias basadas en la proximidad, sin dejar de lado la posibilidad de aprovechar las ventajas competitivas, los conocimientos y las aptitudes locales. El interés en las asociaciones también se ha visto impulsado por una participación más amplia en las inquietudes por el medio ambiente y el desarrollo sostenible, que hace surgir la necesidad de observar una mayor coordinación entre participantes locales. Asimismo, el interés se ha visto estimulado por el reciente crecimiento económico, que ha proporcionado un mayor margen de maniobra para abordar las disparidades geográficas, la pobreza y la exclusión social.

Así, no debe sorprender que la popularidad de las asociaciones haya aumentado conforme el desempleo se reduce en los países de la OCDE. El creciente interés en una mejor gobernabilidad también explica la amplitud de los temas que actualmente abordan las asociaciones, así como también las razones por las cuales las organizaciones tripartitas, que reúnen a los sindicatos y las organizaciones patronales, actualmente amplían el alcance de sus medidas.

### **Un potencial sin explotar**

A pesar del aumento de interés, el potencial para mejorar la gobernabilidad a través de las asociaciones no ha sido satisfecho. Las experiencias estudiadas muestran que los beneficios de la asociación a menudo se han limitado al ámbito geográfico y se han enfocado en temas específicos. Las organizaciones asociadas han participado en la elaboración conjunta de proyectos que podrían satisfacer sus necesidades directas, pero el interés por buscar la cooperación –y ampliarla a otras actividades– frecuentemente descendía una vez que se cumplían los objetivos.

Enfrentadas a un nivel limitado de participación de algunos asociados importantes, particularmente los servicios públicos, las asociaciones guiadas por la sociedad civil y el sector social han recaudado fondos y han prestado sus propios servicios. Así, han coexistido estructuras de servicios separadas, reduciendo el intercambio de información y las oportunidades de aprendizaje entre organizaciones. Los servicios públicos han aprendido algunas lecciones útiles de estas



---

experiencias, lo que ha contribuido a mejorar sus métodos de trabajo con las personas y las zonas en desventaja.

La experiencia de las asociaciones en los siete países de la OCDE que participaron en el estudio revela deficiencias en el marco de gobernabilidad, que explican las dificultades que enfrentan las asociaciones para lograr una mejor coordinación y un enfoque más integral al respecto de la elaboración de políticas.

### **Fracasos y obstáculos**

El principal obstáculo contra la eficacia de las asociaciones es la incongruencia de los marcos nacionales de política con respecto a los objetivos que se busca cumplir a nivel local. Los gobiernos han creado redes de asociaciones y les han asignado metas a cumplir, pero sin garantizar que los asociados potenciales puedan tomar parte activa y congruente en las actividades orientadas al cumplimiento de estas metas. Rara vez se ha requerido que los servicios públicos integren a su misión los objetivos de política asignados a las asociaciones en las que se esperaba que participaran.

Un ejemplo concreto son las autoridades encargadas del mercado laboral, que a menudo prestan poca atención a las inquietudes del desarrollo regional a pesar del hecho de que casi sistemáticamente colaboran en la orientación de las asociaciones por zonas. En congruencia con su misión de garantizar un funcionamiento eficiente del mercado laboral, el servicio público de empleo fomenta la movilidad geográfica para eliminar las disparidades en el desempleo, algunas veces para consternación de los gobiernos regionales y locales en zonas deprimidas que se esfuerzan por revitalizar sus localidades y retener a sus grupos de población más jóvenes.

Desde la perspectiva del desarrollo regional, no se requiere que la reducción del desempleo sea la prioridad central. Se puede diseñar una estrategia integral basada en ventajas competitivas locales con implicaciones para la implementación de la política en el mercado laboral con el fin de cumplir objetivos múltiples, como el desarrollo sostenible, una mejor calidad de vida y bajas tasas de desempleo.

El impacto de las incongruencias en los marcos nacionales de política se ve reforzado por la adopción, por parte de los servicios públicos, de métodos de gestión del desempeño dirigidos a garantizar altos niveles de eficiencia en el cumplimiento de las metas. Los métodos de gestión por objetivos y resultados fomentan que los servicios públicos tomen un enfoque limitado al respecto de la implementación, incluso en los marcos descentralizados, pues proporcionan incentivos para concentrarse en las unidades de producción de servicios que se miden y se reportan. La maximización de la eficiencia en los servicios públicos algunas veces



## **Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad**

---

genera efectos de filtración conforme a los cuales los casos menos costosos son atendidos en primer lugar, lo que puede reforzar la idea de la segmentación en la prestación de servicios.

Otro gran obstáculo contra la eficacia de las asociaciones se ubica en el tema de la rendición de cuentas. Las asociaciones no han logrado que su trabajo sea controlado y evaluado de manera adecuada. El marco de rendición de cuentas de las asociaciones ha puesto énfasis en los logros en términos de resultados de política (como el número de empleos creados, los desempleados que han regresado a la fuerza laboral, el número de empresas de reciente creación, etc.). Sin embargo, a la mayoría de las asociaciones se les han asignado pocos recursos para lograr resultados significativos conforme a estos criterios. Con el fin de abordar este reto, las asociaciones han reunido fondos, han diversificado servicios y multiplicado proyectos, cosechando así los frutos de la competencia con los asociados del servicio público evaluado conforme a criterios similares.

Rara vez las asociaciones han logrado ser evaluadas por sus afiliados en términos de la forma en que estos se benefician realmente por su trabajo en asociación, por ejemplo mediante: un mayor uso y mejor canalización de medidas; una mejor capacidad de respuesta a condiciones locales; la identificación de oportunidades para tener un mayor impacto a través de actividades conjuntas; y un mayor grado de satisfacción entre la población. Al desatender el control y la evaluación del desempeño de las asociaciones en la mejoría de la gobernabilidad, los marcos de rendición de cuentas que prevalecen no han logrado mejorar los métodos de trabajo ni de las asociaciones ni de sus asociados.

### **Para aumentar la eficacia de las asociaciones**

Evidentemente, no se debe al establecimiento de una red de asociaciones que mejore automáticamente la coordinación de política. Se deben realizar ajustes para maximizar el impacto de las asociaciones sobre la gobernabilidad.

Este estudio propone una estrategia para mejorar la gobernabilidad a través de las asociaciones (véase el Recuadro 11). Dicha estrategia se basa en la experiencia de las asociaciones que han evolucionado dentro de un amplio espectro institucional y en una vasta gama de ámbitos de política. Estas experiencias representan los intentos de la sociedad por alcanzar metas a nivel local aprovechando los recursos y las aptitudes de los sectores público, privado y de la sociedad civil. De aquí que los cuatro ejes de la estrategia, que se complementan y fortalecen entre ellos, se pueden aplicar a, o inspirar mejoras en, una serie de instrumentos de gobernabilidad, como las organizaciones tripartitas, la descentralización, la contractualización entre el nivel nacional y el regional y el establecimiento de convenios de cooperación entre servicios públicos, instrumentos que fomentan mejores acciones y soluciones colectivas.



## Recuadro 11.

(Véanse las recomendaciones detalladas en el Capítulo 5)

1. *Establecer metas de política congruentes a nivel central.* La creación de una red de asociaciones deberá estar complementada por un ejercicio a nivel central que facilite los sacrificios necesarios entre dependencias gubernamentales (y el sector social) con el fin de lograr una congruencia plena entre los objetivos de política a nivel nacional y las metas asignadas a las asociaciones. Las asociaciones no deberán rendir cuentas a una sola dependencia central, sino más bien a todos los asociados que se requieren para cumplir su misión. Los asociados deberán acordar el papel que se asigne a las asociaciones en la implementación de políticas y el mejoramiento de la gobernabilidad.
2. *Adaptar el marco estratégico de la asociación a las necesidades de los asociados.* Los ejercicios de programación deberán posibilitar que los funcionarios locales y los del servicio público alcancen sus propios objetivos de política a través de su participación en la estrategia de la asociación. Esto los alentará para utilizar la asociación como herramienta para mejorar la calidad de sus propias acciones a nivel local. Con el fin de fomentar un ambiente de cooperación, los términos de la contribución de cada asociado hacia la implementación de la estrategia común deben ser explícitos y transparentes. Los servicios deberán ser prestados normalmente por asociados a nivel individual, en lugar de por la asociación misma.
3. *Fortalecer la rendición de cuentas de las asociaciones.* Los asociados de todos los sectores (servicios públicos, sector social y sector de trabajo voluntario) deben contar con una política clara sobre los temas abordados por las asociaciones. Conforme a ello, deberán definir mandatos y mecanismos de reporte para sus delegados. Los asociados deben acordar cuáles son los mecanismos de representación apropiados para cada sector, así como una clara distribución de la responsabilidad cuando se implementan los programas públicos con la participación de la asociación. Por ello, deberán procurar dividir las funciones relacionadas con la planeación estratégica, la evaluación de proyectos que involucran fondos públicos y la asistencia técnica. Estas medidas garantizarán una coordinación eficiente y el compromiso de los asociados.
4. *Proporcionar flexibilidad en la gestión de los programas públicos.* Las necesidades de mayor flexibilidad en la gestión de programas que muestran las oficinas locales del servicio público deben ser abordadas de forma que garanticen que su participación en la definición de una estrategia local pueda ser seguida por la participación correspondiente en su implementación. Las asociaciones deben participar en la canalización de programas públicos relacionados con metas comunes, mientras que la responsabilidad por su puesta en marcha deberá mantenerse en el ámbito de los servicios públicos.

**Una estrategia para mejorar la gobernabilidad a través  
de las asociaciones**

---

La puesta en marcha de esta estrategia deberá mejorar la coordinación de políticas y la adaptación a las condiciones locales, así como llevar a una mejor utilización y canalización de programas, a la integración de las inquietudes de la sociedad civil a los ejercicios de planeación estratégica a través de una democracia participativa más amplia, a estimular la participación empresarial en los proyectos locales y a generar una mayor satisfacción con las políticas públicas. Estas mejorías en gobernabilidad se encuentran entre los principales resultados contra los cuales se debe controlar y evaluar el desempeño de las asociaciones.

En el fondo de esta estrategia reside la idea de que los asociados mismos son los más indicados para identificar lo que deben hacer en asociación para mejorar la eficacia de sus propias medidas. Para que el ejercicio sea exitoso y sostenible, los asociados deben identificar los beneficios esperados de la cooperación mutua y los que a su vez deben contribuir a la asociación para que ésta funcione con mayor eficacia. Los criterios de evaluación deben ser establecidos sobre esta base por los asociados mismos. Los ejercicios de rendición de cuentas también deben resultar en aprendizaje.

La puesta en marcha de estas recomendaciones dará mayor eficacia a las maneras en que la sociedad colectivamente resuelve sus problemas y satisface sus necesidades. Esta estrategia debe formar parte de las iniciativas gubernamentales para fomentar el desarrollo sostenible y responder mejor a las nuevas inquietudes de la población.







## Bibliografía

- ADM (AREA DEVELOPMENT MANAGEMENT LTD). "Partnership Business Supports and the Area Allowance Scheme", ADM Ltd, Dublín, Irlanda, sin fecha.
- ADM. "Strategic Plan 1997-1999", ADM Ltd, Dublín, Irlanda, 1997.
- ADM. "Improving the Co-ordination and Integrated Approach at Local Level of Mainstream Programmes and Policies", ADM Ltd, Dublín, Irlanda, 1998a.
- ADM. "Baseline Studies of Finglas/Cabra, Clondalkin, Galway City and OAK Partnership Areas", ADM Ltd, Dublín, Irlanda, 1998b.
- ADM. "Community Development Strategies and Actions within the Integrated Local Development Programme", ADM Ltd, Dublín, Irlanda, 1999.
- ADM. "Annual Report 1999", ADM Ltd, Dublín, Irlanda, 2000.
- BALDUCCHI, David E., JOHNSON, Terry R., y GRITZ, R. Mark. "The Role of the Employment Service", en O'Leary, Christopher y Wandner, Stephen (Eds.): *Unemployment Insurance in the United States: Analysis of Policy Issues*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, MI, Estados Unidos, 1997.
- BALDUCCHI, David E y PASTERNAK, Alison J. "One-stop Statecraft: Restructuring Workforce Development Programs in the United States", en *Labour Market Policies and the Public Employment Service*, OECD Publications, París, Francia, 2001.
- BANCO MUNDIAL. *Entering the 21st Century, World Development Report 1999/2000*, Washington, DC., 2000.
- BARTIK, Timothy J. "What Should the Federal Government Be Doing About Urban Economic Development", Upjohn Institute Staff Working Paper 94-95, Kalamazoo, MI, Estados Unidos, marzo, 1994.
- BRYANT, C. *Sustainable Community Development, Partnerships and Preparing Winning Proposals*, Rural and Small Towns Research and Studies Programme, Mount Allison University, New Brunswick and Econotrends, Ltd, Ontario, Canadá, 1991.
- CAMPBELL, Mike, FOY, Simon y HUTCHINSON, Jo. "Welfare-to-Work Partnerships: Lessons from the United Kingdom", en OCDE (Ed.): *The Local Dimension of Welfare-to-Work, an International Survey*, OECD Publications, París, Francia, 1999.
- COMISIÓN EUROPEA. "Territorial Employment Pacts: Examples of Good Practice", Comisión Europea, Bruselas, Bélgica, sin fecha

- 
- COMISIÓN EUROPEA. *First Report on Economic and Social Cohesion*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1997.
- COMISIÓN EUROPEA. "Employment Performance in the Member States – Employment Rates Report 1998" Dirección General 5, Comisión Europea, Bruselas, Bélgica, 1999a.
- COMISIÓN EUROPEA. *Employment Observatory, Policies*, No. 65, Primavera, Dirección General 5, Comisión Europea, Bruselas, Bélgica, 1999b.
- CONFINDUSTRIA. Francesco Aversa en: "Patto Territoriale di Caltanissetta e Contrato d'Area di Gela", Tullio Giarratano (Coord.), *Studie e Documenti* No. 17: *Politiche Territoriali e Mezzogiorno* Roma, noviembre, 1998.
- COX, Robert H. "The Consequences of Welfare Retrenchment in Denmark", en *Politics and Society* No. 25 Copenhague, Dinamarca, 1997.
- CRAIG, Sarah. *Progress through Partnerships, Final Evaluation Report on the PESP Pilot Initiative on Long-Term Unemployment*, Combat Poverty Agency, Dublín, Irlanda, 1994.
- DEPARTMENT FOR THE ENVIRONMENT, TRANSPORT AND REGIONS. "Local Strategic Partnerships, Consultation Document", Londres, Reino Unido, octubre, 2000.
- DEPARTMENT FOR THE ENVIRONMENT, TRANSPORT AND REGIONS. "Local Strategic Partnerships, Government Guidance", Londres, Reino Unido, marzo, 2001.
- EISINGER, Peter K. *The Rise of the Entrepreneurial State*, University of Wisconsin Press, Madison, WI, Estados Unidos, 1998.
- ESPARCIA, J., MOSELEY, M. y NOGUERA J. "Exploring Rural Development Partnerships in Europe, An Analysis of 330 Local Partnerships Across Eight EU Countries", artículo de investigación, Informes UDERVAL, Universidad de Valencia, España, 2000.
- EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS (EFILWC). *Local Partnerships: A Successful Strategy for Social Cohesion?*, Dublín, Irlanda, 1998.
- EUROPEAN SOCIAL FUND PROGRAMME EVALUATION UNIT (ESFPEU). "Evaluation Report: ESF and the Local Urban and Rural Development Operational Programme", Dublín, Irlanda, 1999.
- FITZPATRICK ASSOCIATES. *Review of the Low-Income Smallholder Households Initiative*, Dublín, Irlanda, 2000.
- FLOOD, Chris. Discurso dictado en la reunión de PLANET, 3 de diciembre 1999, Department of Tourism, Sport and Recreation, Dublín, Irlanda, 1999.
- GEDDES, Michael. "Partnership and Local development in the European Union", en Houghton, G. (Ed.), *Community Economic Development*, Stationery Office and the Regional Studies Association Londres, Reino Unido, 1999.
- GEDDES, Michael y BENNINGTON, John. *Local Partnerships and Social Exclusion in the European Union, New Forms of Local Social Governance?* Routledge, Londres, Reino Unido, 2001.

## **Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad**

- 
- GOODBODY ECONOMIC CONSULTANTS. *A Report on the Impact of the Local Urban and Rural Development Programme on Long-Term Unemployed*, Ballsbridge, Dublín 4, Irlanda, 1999
- GOBIERNO DE FLANDES (Bélgica). "Coalition Agreement (1999-2004)", Bruselas, Bélgica, 1999.
- GOBIERNO DE IRLANDA. *Programme for Economic and Social Progress*, Stationery Office, Dublín, Irlanda, 1990.
- GOBIERNO DE IRLANDA. *Ireland: National Development Plan 1994-99*, Stationery Office, Dublín, Irlanda, 1993.
- GOBIERNO DE IRLANDA. *Operational Programme: Local Urban and Rural Development 1994-99*, Stationery Office, Dublín, Irlanda, 1995.
- GOBIERNO DE IRLANDA. *Report of the Task Force on the Integration of Local Government and Local Development Systems*, Stationery Office, Dublín, Irlanda, 1998.
- GOBIERNO DE IRLANDA. *National Development Plan 2000-2006*, Stationery Office, Dublín, Irlanda, 1999a..
- GOBIERNO DE IRLANDA. *Preparing the Ground: Guidelines for the Progress from Strategy Groups to Country/City Development Boards*, Stationery Office, Dublín, Irlanda, 1999b.
- GOBIERNO DE IRLANDA. *Programme for Prosperity and Fairness*, Stationery Office, Dublín, Irlanda, 2000.
- HAMMER, B. "Some illustrative examples of measuring the effects of the active labour market policy in Denmark", borrador, Ministerio Danés del Trabajo, Copenhague, Dinamarca, 1999.
- HANSEN, F. y JENSEN-BUTLER, C. "Economic Crisis and the Regional and Local Economic Effects of the Welfare State: The Case of Denmark", en *Regional Studies* No. 30, Copenhague, Dinamarca, 1996.
- HANSEN, L.C. "Activating Policies at Local Level in Denmark", en *Decentralising Employment Policy: New Trends and Challenges*, OECD Publications, París, Francia, 1999.
- HARJUNNEN, R. "Paikallisan Aloitteellisuuden ja Kumppanuu den Suomen Malli" (Modelo finlandés de iniciativa local y asociación), informe para el Ministerio del Trabajo, Helsinki, Finlandia, 1996.
- HILL, Edward W. "Principles for Rethinking the Federal Government Role in Economic Development", en *Economic Development Quarterly*, Vol. 12, No. 4, noviembre, 1998.
- HUTCHINSON, Jo y CAMPBELL, Mike. "Working in Partnership: Lessons from the Literature", informe de investigación no. 63, Department for Education and Employment, Sudbury, Suffolk, Reino Unido, 1998.
- JARMIN, Ronald S. "Evaluating the Impact of Manufacturing Extension on Productivity Growth", en *Journal of Policy Analysis Management*, Vol. 18, No. 1, invierno, 1999.
- KATAJAMÄKI, H. "Beginning of Local Partnership in Finland: Evaluation, Interpretation and Impressions" Research Institute at the University of Vaasa, Vaasa, Finlandia, 1998.



- 
- KEANE, Michael J. "New Fields of Employment: Problems and Possibilities in Local and Community Economic Development", Working Paper No. 18, septiembre, Departamento de Economía de la Universidad Nacional de Irlanda, Galway, Irlanda, 1997.
- LEDA PARTENARIAT ASSOCIATION. "Local Partnerships for Employment Development: Resource Pack", París, Francia, 1998a.
- LEDA PARTENARIAT ASSOCIATION. "Local Partnerships for Employment Development: Info sheets", París, Francia, 1998b.
- LEVITAN, Sar A. y GALLO, Frank. *A Second Chance: Training for Jobs*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, MI, Estados Unidos, 1998.
- LOUSTARINEN, S. y HYYRYLÄINEN, T. (Eds.) *Uudet kumppanuudet*, Helsingin yliopisto Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus Julkaisuja 73, ISBN 951-45-8311-6, 2000.
- LUGER, Michael y GOLDSTEIN, Harvey. "Technology in the Garden: Research Parks and Regional Economic Development" Final Report to the Ford Foundation, University of North Carolina, Chapel Hill, NC, Estados Unidos, 1990.
- MADSEN, P.K. "Denmark: Flexibility, Security and Labour Market Success", Employment and Training Papers, Departamento de Empleo y Capacitación, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 1999.
- MCCARTHY, D. "The Genesis and Evolution of the Irish State's Commitment to Social Partnership at Local Level", en Kirby, P. y Jacobsen, D. (Eds.): *In the Shadow of the Tiger: New Approaches to Combating Social Exclusion*, DCU Press, Dublín, Irlanda, 1998.
- MCDONAGH, J. "Partnership and Integrated Development in Rural Ireland", en *Administration* No. 48(1), 2000.
- MELENDEZ, Edwin y HARRISON, Bennett. "Matching the Disadvantaged to Job Opportunities: Structural Explanations for the Past Successes of the Center for Employment Training", en *Economic Development Quarterly* Vol. 12, No. 1, febrero, 1998.
- MINISTERIO DEL TRABAJO, SALUD Y ASUNTOS SOCIALES (Austria). "Territorial Employment Pacts and Local Employment Initiatives", Viena, Austria, 1998.
- MINISTERIO DEL TRABAJO, SALUD Y ASUNTOS SOCIALES /MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS (Austria). "National Action Plan for Employment", Viena, Austria, 1999.
- MINISTERIO DEL TRABAJO (Dinamarca) "The Labour Market Reforms – A Status", Copenhagen, Dinamarca, 1999.
- MINISTERIO DEL TRABAJO (Finlandia) "Employment Action Plan", Helsinki, Finlandia, 1998.
- MINISTERIO DEL TESORO, PRESUPUESTO Y PLANEACIÓN ECONÓMICA (Italia). "Second Generation Territorial Pacts, A First Attempt of Analysis", Department for Development and Cohesion Policies, Roma, Italia, 2000a.

## **Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad**

- 
- MINISTERIO DEL TESORO, PRESUPUESTO Y PLANEACIÓN ECONÓMICA (Italia). "Territorial Pacts: an Instrument for Local Development", Departamento de Desarrollo y Políticas de Cohesión, Roma, Italia, 2000b.
- MINISTERIO DEL TESORO, PRESUPUESTO Y PLANEACIÓN ECONÓMICA (Italia). "Territorial Pacts for Employment: the Italian Experience", Departamento de Desarrollo y Políticas de Cohesión, Roma, Italia, 2000c.
- NATIONAL ECONOMIC AND SOCIAL FORUM. "Opportunities, Challenges and Capacities for Choice", No. 105, Dublín, Irlanda, diciembre, 1999a.
- NATIONAL ECONOMIC AND SOCIAL FORUM. "Local Development Issues". Forum Opinion No. 7, NESF, Dublín, Irlanda, 1999b.
- NATIONAL ECONOMIC AND SOCIAL FORUM. "Enhancing the Effectiveness of the Local Employment Service", Forum Report No. 17 Dublín, Irlanda, 2000.
- NORDIC SOCIAL-STATISTICAL COMMITTEE. *Social Protection in the Nordic Countries 1997*, Nordic Social-Statistical Committee, Copenhagen, Dinamarca, 1997.
- Ó CINNÉIDE, Micheál. "Adult Education and Community Development in the West of Ireland", en *Research in Rural Education* No. 4(3), 1987.
- O'LEARY, Christopher y WANDNER, Stephen (Eds.). *Unemployment Insurance in the United States: Analysis of Policy Issues*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, MI, Estados Unidos, 1997.
- O'LEARY, Christopher y STRAITS, Robert. "Intergovernmental Relations in Employment Policy: The United States Experience" borrador, Upjohn Institute Working Paper 00-60, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, MI, Estados Unidos, 2000.
- OCDE. *Partnerships: the Key to Job Creation, Experiences from OECD Countries*, OECD Publications, París, Francia, 1993.
- OCDE. *The OECD Jobs Study*, Vol. 2, OECD Publications, París, Francia, 1994.
- OCDE. *Local Responses to Industrial Restructuring in Austria*, OECD Publications, París, Francia, 1995.
- OCDE. *Ireland: Local Partnerships and Social Innovation*, OECD Publications, París, Francia, 1996a.
- OCDE. *The OECD Jobs Strategy: Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies*, OECD Publications, París, Francia, 1996b.
- OCDE. *The Public Employment Service in Denmark, Finland and Italy*, OECD Publications, París, Francia, 1996c.
- OCDE. *Lifelong Learning for All*, OECD Publications, París, Francia, 1996d.
- OCDE. *The Public Employment Service: Belgium*, OECD Publications, París, Francia, 1997.
- OCDE. *Local Management for More Effective Employment Policies*, OECD Publications, París, Francia, 1998a.
- OCDE. *Integrating Distressed Urban Areas*, OECD Publications, París, Francia, 1998b.





- 
- OCDE. *The Public Employment Service: Greece, Ireland, Portugal*, OECD Publications, París, Francia, 1998c.
- OCDE. *Human Capital Investment: An International Comparison*, Centre for Educational Research and Innovation, OECD Publications, París, Francia, 1998d.
- OCDE. *Decentralising Employment Policy: New Trends and Challenges*, OECD Publications, París, Francia, 1999a.
- OCDE. "Best Practices in Local Development", LEED *Notebook* 27, París, Francia, 1999b.
- OCDE. *The Local Dimension of Welfare-to-Work, An International Survey*, OECD Publications, París, Francia, 1999c.
- OCDE. *Social Enterprises*, OECD Publications, París, Francia, 1999d.
- OCDE. *The Public Employment Service in the United States*, OECD Publications, París, Francia, 1999e.
- OCDE. "Managing Accountability in Intergovernmental Partnerships", documento no clasificado, [PUMA/RD(99)4/FINAL], Public Management Service, OECD, París, Francia, 1999f.
- OCDE. "Study on Local Partnerships: Project Methodology", documento oficial, [DT/LEED/DC(99)1/REV1], LEED Programme, Territorial Development Service, París, Francia, 1999g.
- OCDE. "OECD in figures – Statistics on the Member Countries", suplemento del OECD *Observer*, París, Francia, julio, 1999h.
- OCDE. *Employment Outlook*, Statistical Annex, OECD Publications, París, Francia, 2000a.
- OCDE. *Urban Renaissance: Belfast's Lessons for Policy and Partnerships*, OECD Publications, París, Francia, 2000b.
- OCDE. *Labour Market Policy and the Public Employment Service*, OECD Publications, París, Francia, 2001a.
- OCDE. *Territorial Review: Italy*, OCDE, París, Francia, 2001b.
- OCDE. *The Well-Being of Nations: the Role of Human and Social Capital*, OECD Publications, París, Francia, 2001c.
- OCDE. *Cities for Citizens: the Role of Metropolitan Governance*, OECD Publications, París, Francia, 2001d.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *The Public Employment Service in a Changing Labour Market*, ILO Publications, Ginebra, Suiza, 2001.
- ÖROK. *Spatial Planning in Austria*, ÖROK, Viena, Austria, 1998.
- PARKINSON, Michael. *Designing Area-Based Responses to Social Exclusion: Experience from Europe*, The Policy Press Bristol, Reino Unido, 1998.
- PORTER, Michael E. *The Competitive Advantage of Nations*, The Free Press, Nueva York, Estados Unidos, 1990.

## **Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad**

- 
- PORTER, Michael E. "Location, Competition, and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy" en *Economic Development Quarterly*, Vol. 14, No. 1 febrero, 2000.
- RÄISÄNEN, H. y SKOG, H. *Towards a Better Functioning Labour Market*, Ministerio del Trabajo, Helsinki, Finlandia, 1998.
- RÄISÄNEN, H, NIO, I., HEINONEN, E. y TUOMAALA, M. *Comprehensive Labour Market Policy Reform. Presentation of Good Practice*, Ministerio del Trabajo, Helsinki, Finlandia, 1999.
- SABEL, Charles y O'DONNELL, Rory. "Democratic Experimentalism: What to Do About Wicked Problems After Whitehall", en OCDE (Ed.): *Devolution and Globalisation: Implications for Local Decision-Makers*, resultados de la conferencia de la OCDE llevada a cabo en Glasgow, Escocia, el 28 y 29 de febrero de 2000, 2001.
- SAIKKONEN, Paavo. Artículo sin título presentado en la Conferencia de la OCDE titulada "Territorial Employment Pacts" llevada a cabo el 16 de diciembre de 1999, Viena, Austria, 1999.
- STATISTICS FINLAND *Statistical Yearbook of Finland 1999*, Hämeenlinna, Finlandia, 1999.
- THE COPENHAGEN CENTRE (TCC). "Government as Partners, The Role of Central Government in Developing New Social Partnerships", Copenhagen, Dinamarca, sin fecha.
- THE COPENHAGEN CENTRE (TCC). "Perspectives on the New Economy of Corporate Citizenship", Copenhagen, Dinamarca, 2001.
- THORNBURGH, Dick. "A Path to Smarter Federal Leadership in Economic Development: Learning, Leveraging and Linking ", en *Economic Development Quarterly*, Vol. 12, No. 4, noviembre 29, 1999.
- TUROK, Ivan. *Inclusive Cities: Building Local Capacity for Development*, Comisión Europea, Luxemburgo, 2000.
- US DEPARTMENT OF TRANSPORTATION. *National Transportation Statistics*, Bureau of Transportation Statistics, Departamento de Transporte, Estados Unidos, 1999.
- VEV (Vlaams Economisch Verbond – Asociación Patronal de Flandes). *Open Region – Forward Looking: The Power of Institutions in European Regions* STUDIE Series, Amberes, Bélgica, 1999.
- WALSH, Jim. "Local Development and Local Government in the Republic of Ireland: from Fragmentation to Integration?", en *Local Economy* No. 12(4), 1998.
- WALSH, Jim, CRAIG, Sarah y McCAFFERTY, Des. *Partnership for Social Inclusion*, Oak Tree Press, Dublín, Irlanda, 1998.
- WAV (*Werkgelegenheid, Arbeid, Vorming*). "Socio-Economic Analysis of the Flemish Job Market", Memorándum para la visita de trabajo de la OCDE, Bruselas, 2000.
- WESTHOLM, Erik. "Exploring the Role of Rural Partnerships", en Westholm, E., Moseley, M. y Stenlås, N.: *Local Partnerships and Rural Development in Europe, A Literature Review of Practices and Theory*, Dalarna Research Institute, Falun, Suecia, 2000.





## Anexo I

### Notas biográficas de los autores

**Mike Campbell** es Profesor de Estudios de Políticas y Director Fundador del Instituto de Investigaciones de Políticas en la Universidad Metropolitana de Leeds (Reino Unido). Ha sido autor de varios libros sobre temas de aptitudes y mercado de trabajo y asesora al gobierno del Reino Unido y a la Comisión Europea. Mike está llevando a cabo una investigación de gran importancia cuyos resultados serán publicados bajo el título "*Learn to Succeed: the Benefits of a Skills Revolution*".

**Marie Corman** trabaja con el servicio de empleo belga. Se unió en el año 2000 a la Comisión Europea en Bruselas donde participa en el desarrollo de políticas en el ámbito del desarrollo del empleo local y es responsable por un programa piloto sobre la economía social. Marie cofundó en 1995 la LEDA-Partenariat Association, que generó un trabajo fundamental sobre las asociaciones.

**Sarah Craig** es una analista de políticas sociales que actualmente trabaja en el Foro Económico y Social Nacional Irlandés. Su carrera ha transcurrido en actividades de investigación y evaluación, notablemente con la Agencia de Combate a la Pobreza y el Centro de Investigación Social y Educativa del Instituto de Tecnología de Dublín. Sarah ha trabajado como evaluadora en el programa del gobierno irlandés que estableció las asociaciones entre 1991 y 1994.

**Randall W. Eberts** es Director Ejecutivo del W.E. Upjohn Institute for Employment Research (Instituto W.E. Upjohn para la Investigación sobre el Empleo), una organización no lucrativa independiente de investigación en el ámbito de las políticas del mercado laboral y el desarrollo líder en su ramo en Estados Unidos. Entre sus actividades previas, fue profesor de economía de la Universidad de Oregon y Economista en Jefe del Consejo Presidencial de Asesores Económicos.

**George A. Erickcek** es Analista Regional en Jefe del W.E. Upjohn Institute for Employment Research. Es el responsable de *Business Outlook*, el informe trimestral del Instituto sobre las condiciones económicas en Michigan occidental y por la elaboración de los estudios y modelos económicos regionales. Antes de unirse al Instituto en 1987, George se desempeñaba como economista en la Comisión de Planeación Regional de Michigan Occidental.

**Michael J. Keane** trabaja en el Departamento de Economía de la Universidad Nacional de Irlanda en Galway. Sus áreas de investigación incluyen la economía regional y local, el desarrollo turístico y la iniciativa empresarial social. Sus actuales proyectos de investigación

---

contemplan las políticas para el desarrollo turístico integral, la dinámica de la economía territorial y la contribución de la iniciativa empresarial social al desarrollo local.

**Alberto Melo** estudió leyes y siguió una carrera como investigador en temas de educación en Francia, Portugal y el Reino Unido así como con organizaciones internacionales. Luego de haberse desempeñado como director general de aprendizaje de adultos en el Departamento de Educación de Portugal, pasó a ser director ejecutivo de una ONG que trabaja en temas de desarrollo social y asesor del rector de la Universidad de Algarve en Faro, Portugal.

**Micheál Ó Cinnéide** es Profesor Asociado de Geografía en la Universidad Nacional de Irlanda en Galway. Se interesa particularmente por las estrategias que resultan eficaces para delegar poder a las comunidades locales con el fin de que encuentren enfoques independientes para el desarrollo. Ha trabajado con varias organizaciones en toda Europa y ha publicado profusamente sobre temas relacionados con el desarrollo local y regional.

**Ivan Turok** es Profesor de Desarrollo Económico Urbano en la Universidad de Glasgow (Reino Unido). Ha publicado ampliamente en las disciplinas relacionadas con el cambio económico y social tanto rural como urbano, incluyendo los de reestructuración económica, ajustes en el mercado laboral y políticas y prácticas de regeneración. Actualmente, Ivan está dirigiendo un estudio de gran importancia sobre la competitividad económica, la cohesión social y la gobernabilidad en las ciudades.



## **Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad**

## Anexo II

### Detalles del trabajo de campo

#### Austria (12-16 de abril de 1999)

##### *Visitas a proyectos o reuniones con organizaciones y afiliados*

- Pacto Territorial de Empleo Voralberg: administradores, afiliados (gobierno regional, ONGs) y proyectos (actividades sin fines de lucro para reintegrar a los jóvenes y a los excluidos sociales), Feldkirch.
- Pacto Territorial de Empleo Tiroler Oberland und Außerfern: administradores, afiliados (gobierno regional, municipios, servicio público de empleo, una organización patronal, ONGs) y proyectos (iniciativa para el medio ambiente, renovación del pueblo), Landeck y Tarrenz.
- Pacto Territorial de Empleo Kärnten: administradores y afiliados (gobierno regional, servicio público de empleo, servicios educativos, servicios de salud, sindicatos, una organización patronal), Klagenfurt.
- QVT (asociación de capacitación): administradores y afiliados (servicio público de empleo, una organización patronal), Berndorf.
- Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales, Viena.

##### *Coordinación*

- Michael Förschner, Director, Ministerio Federal de Economía y Trabajo, Viena, Delegado de Austria y ex-Director del Comité LEED.
- Martina Berger, Ministerio Federal de Economía y Trabajo, Viena, y Delegada de Austria en el Comité LEED.
- Anette Scopetta, Coordinadora del TEPs, Zentrum für Soziale Innovation, Viena.

##### *Equipo de estudio*

- Mike Campbell, Director, Instituto de Investigaciones de Política, Universidad Metropolitana de Leeds.
- Marie Corman, FOREM/Comisión Europea, Bruselas.
- Sylvain Giguère, Secretariado de la OCDE.

---

## **Irlanda (18-22 de octubre de 1999)**

### ***Visitas a proyectos o reuniones con organizaciones y afiliados***

- Asociación de Clondalkin: administradores, adherente (servicio público de empleo, servicios sociales, servicios de capacitación, sindicatos, organizaciones patronales, organizaciones comunitarias, ONGs) y proyectos (participación educativa, cuidados infantiles y centro juvenil, renovación del pueblo), Dublín.
- Asociación Finglas/Cabra: administradores, afiliados (servicio público de empleo, servicios sociales, servicios de capacitación, sindicatos, organizaciones patronales, organizaciones comunitarias, ONGs) y proyectos (servicio local de empleo, rehabilitación de drogadictos, autoempleo y desarrollo de pequeñas empresas), Dublín.
- Asociación OAK: administradores, afiliados (municipios, servicio público de empleo, servicios sociales, servicios de capacitación, servicios de salud, sindicatos, organizaciones patronales, organizaciones agrícolas, organizaciones comunitarias, ONGs) y proyectos (turismo, capacitación, parque empresarial, mejoramiento de la infraestructura), Edenderry, Robertstown y Allenwood, condados de Offaly y Kildare.
- Asociación de la ciudad de Galway: administradores, afiliados (municipio, servicio público de empleo, servicios sociales, sindicatos, organizaciones patronales, organizaciones comunitarias, ONGs) y proyectos (capacitación musical, apoyo para personas discapacitadas, desarrollo de pequeñas empresas), Galway.
- Oficina del Taoiseach (primer ministro), Departamento de la Empresa, Comercio y Empleo, Departamento de Turismo, Deporte y Recreación, Area Development Management (ADM) Ltd, PLANET (la red de las asociaciones), IBEC (organización patronal) ICTU (sindicato), Macra na Feirme (organización agrícola), Dublín.

### ***Coordinación***

- Paul Cullen, Departamento de Empresas, Comercio y Empleo, Dublín, Delegado de Irlanda y ex-Director del Comité LEED.
- Tony Crooks, Director Ejecutivo, ADM Ltd, Dublín.
- Hilary Curley, Coordinador de la Red de Asociaciones, PLANET, Dublín.

### ***Equipo de estudio***

- Ivan Turok, Universidad de Glasgow.
- Marie Corman, FOREM/Comisión Europea, Bruselas.
- Sylvain Giguère, Secretariado de la OCDE.

## **Dinamarca (6-9 de diciembre de 1999)**

### ***Visitas a proyectos o reuniones con organizaciones y afiliados***

- Junta del Mercado Laboral Storstrøm: administradores, afiliados (mancomunidad, municipios, servicio público de empleo, sindicatos, organizaciones patronales, ins-

## **Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad**

---

tuciones de educación y capacitación) y proyectos (centro de orientación vocacional) Nykøbing Falster y Næstved.

- Juntas de desarrollo empresarial Østsjælland y Lolland: administradores.
- Comité Local de Coordinación Social Østsjælland: administradores y afiliados (municipios, servicios sociales, servicios de salud, organización patronal), Næstved.
- Junta Danesa del Mercado Laboral y Ministerio de Asuntos Sociales, Copenhague.

### **Coordinación**

- Jan Hendeliowitz, Director, AF-Storstrøm (Servicio Público de Empleo de Storstrøm) Nykøbing Falster, Delegado de Dinamarca y Vicepresidente del Comité LEED.
- Suzanne Hansen, Subjefe de División, AF-Storstrøm, Nykøbing F.
- Jens Josephsen, Subjefe de División, AF-Storstrøm, Nykøbing F.

### **Equipo de estudio**

- Michael J. Keane, Universidad Nacional de Galway, Irlanda.
- Marie Corman, FOREM/Comisión Europea, Bruselas.
- Sylvain Giguère, Secretariado de la OCDE.

## **Bélgica, Región de Flandes (24-27 de enero de 2000)**

### **Visitas a proyectos o reuniones con organizaciones y afiliados**

- Pacto Territorial de Empleo y Comité Subregional de Empleo (STC) HalleVilvoorde: administradores y afiliados (junta provincial, municipios, VDAB – servicio público de empleo, sindicatos, organizaciones patronales, empresas privadas, ONGs).
- Netwerk Genk (asociación de capacitación), STC Genk y *Streekplatform* Midden-Limburg:
- administradores y afiliados (municipios, VDAB, sindicatos, organizaciones patronales, empresas privadas) y proyectos (sitio de desarrollo industrial), Genk.
- Gent Stad in Werking (GSIW), STC Gent, *Streekplatform* Gent y *Streekplatform* Meetjesland: administradores y afiliados (municipios, VDAB, sindicatos, organizaciones patronales ONGs) y proyectos (incubadora de empresas), Gante.
- Kanaal 127 (asociación para la economía social), STC Kortrijk-Roeselare y *Streekplatform* Kortrijk: administradores y afiliados (municipios, VDAB, sindicatos, organizaciones patronales, ONGs), Kortrijk.
- Ministerio del Empleo, ministerio de Economía, VDAB, SERV (Junta Económica y Social de Flandes), Bruselas.

### **Coordinación**

- Erik Loddewyckx, Director, Ministerio del Empleo, Bruselas y Delegado de Flandes en el Comité LEED.



- 
- Marion Vrijens, Coordinadora deSTCs, Ministerio del Empleo, Bruselas.
  - Jos Veijfeijken, Ministerio del Empleo, Bruselas.

### ***Equipo de estudio***

- Sarah Craig, Instituto de Tecnología de Dublín.
- Sylvain Giguère, Secretariado de la OCDE.

### **Finlandia (14-18 de febrero de 2000).**

#### ***Visitas a proyectos o reuniones con organizaciones y afiliados***

- Pacto Territorial de Empleo ISKU: administradores, afiliados (junta regional, municipios, servicio público de empleo, servicios sociales, organizaciones patronales, sindicatos, parroquia, ONGs) y proyectos (obra de teatro al aire libre, actividades sin fines de lucro para la juventud, iniciativa de recreación), Iisalmi y Vieremä.
- Pacto Territorial de Empleo Keski-Uusimaa: administradores, afiliados (municipios, servicio público de empleo, servicios sociales, organizaciones comunitarias, ONGs) y proyectos (incubadora de empresas para actividades culturales, centro para desempleados, actividades sin fines de lucro, capacitación en servicios sociales y del medio ambiente), Jarvenpää and Tuusula. También se llevó a cabo una misión explicativa a Keski-Uusimaa por parte del Secretariado de la OCDE en diciembre de 1998 como parte de los preparativos para el Estudio sobre Asociaciones Locales.
- Asociación de Sipoo/Sibbo: administradores, afiliados (municipios, servicio público de empleo, servicios sociales, servicios de salud, organizaciones patronales, sindicatos, parroquia, organizaciones comunitarias, ONGs) y proyectos (centro para desempleados, actividades sin fines de lucro), Sipoo.
- Ministerio del Trabajo, Helsinki.

#### ***Coordinación***

- Paavo Saikkonen, Ministerio del Trabajo, Helsinki, Delegado de Finlandia, Miembro del Directorio y ex –Subdirector del Comité LEED.
- Matti Pukio, Director, Ministerio del Trabajo, Helsinki.

### ***Equipo de estudio***

- Micheál Ó Cinnéide, Universidad Nacional de Irlanda, Galway.
- Mike Campbell, Instituto de Investigación de Políticas, Universidad Metropolitana de Leeds, Reino Unido.
- Sylvain Giguère, Secretariado de la OCDE.

## **Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad**



---

## Estados Unidos (9-14 de abril de 2000)

### **Visitas a proyectos o reuniones con organizaciones y afiliados**

- Oficina del Alcalde para el Desarrollo de la Fuerza Laboral, Asociación Chicago, Iniciativa del Comité Cívico para el Desarrollo Empresarial en Zonas Marginadas y *Chicagoland Business Partners* (Asociados Empresariales de Chicagoland): administradores y afiliados (un municipio, el servicio público de empleo, servicios sociales, organizaciones patronales, empresas privadas); Banco de la Reserva Federal de Chicago, Chicago, Illinois.
- Michigan Works! (¡Michigan Trabaja!) (Junta para el Desarrollo de la Fuerza Laboral de Kalamazoo y St. Joseph), Centro de Educación Técnica M-TEC Michigan en Kalamazoo Valley Community College, Servicios Educativos Regionales de Kalamazoo, Battle Creek Unlimited y el Centro Regional de Tecnología Manufacturera del Kellogg Community College: administradores y afiliados (empresas privadas), Kalamazoo y Battle Creek, Michigan.
- Programa Right Place, Asociación del Centro de Tecnología Manufacturera de Michigan, Consejo Industrial del Mueble de Oficina, Consejo Metropolitano de Grand Valley y Consejo de Redesarrollo Urbano: administradores y afiliados (municipio, organizaciones patronales, empresas privadas), Grand Rapids, Michigan.
- Michigan Economic Development Corporation (Corporación para el Desarrollo Económico de Michigan) y Michigan State University for Urban Affairs and Economic Development Program [Programa de la Universidad del Estado de Michigan para Asuntos Urbanos y Desarrollo Económico (administradores)], Lansing, Michigan.
- Greater Cleveland Growth Association (Asociación para el Crecimiento de Cleveland Metropolitano), Center for Employment Training (CET) (Centro de Capacitación para el Empleo) y *Wirenet*: administradores y afiliados (empresas privadas); Banco de la Reserva Federal de Cleveland, Cleveland, Ohio.

### **Coordinación**

- Randall W. Eberts, Director Ejecutivo, W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- George A. Erickcek, W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Phyllis Molhoek, W.E. Upjohn Institute for Employment Research.

### **Equipo de estudio**

- Denise Amyot, Human Resources Development (Desarrollo de Recursos Humanos), Canadá.
- Angelo Baglio, Comisión Europea, Bruselas.
- Martina Berger, Ministerio Federal de Economía y Trabajo, Austria.
- Paul Cullen, Departamento de Empresas, Comercio y Empleo, Irlanda.
- Andrzej Elias, Ministerio de Economía, Polonia.



- 
- Claudio Fornari, Sviluppo Italia, Italia.
  - Jan Hendeliowitz, Servicio Público de Empleo, Dinamarca.
  - Petter Knutzen, Ministerio de Gobierno Local y Desarrollo Regional, Noruega.
  - Michal Kubisz, Ministerio del Trabajo y Política Social, Polonia.
  - Miroslav Prikryl, Ministerio de Desarrollo Regional, República Checa.
  - Paavo Saikkonen, Ministerio del Trabajo, Finlandia.
  - George Tsobanoglou, Instituto para el Desarrollo Social (ISTAME), Grecia.
  - Marion Vrijens, Ministerio del Empleo, Región de Flandes, Bélgica.
  - Sergio Arzeni, Director del Programa LEED, Secretariado de la OCDE.
  - Sylvain Giguère, Secretariado de la OCDE.

### **Italia (22-26 de mayo de 2000)**

#### ***Visitas a proyectos o reuniones con organizaciones y afiliados***

- Pacto Territorial de Empleo Alto Belice Corleonese: administradores y afiliados (municipios, sindicatos, organizaciones patronales), Piana degli Albanesi.
- Pacto Territorial de Caltanissetta y Area Contract Gela: administradores, afiliados (gobierno provincial, municipios, organizaciones patronales, sindicatos) y proyectos (cooperativa para la capacitación juvenil en alta tecnología), provincia de Caltanissetta.
- Pactos Territoriales Magazzolo Platani y Valle del Belice: administradores y afiliados (municipios, sindicatos, organizaciones patronales), Agrigento, Menfi y Sambuca di Sicilia, provincia d'Agrigento.
- Pacto Territorial de Empleo Calatino Sud Simeto: administradores, afiliados (municipios, sindicatos, organizaciones patronales, instituciones bancarias) y proyectos (cooperativa de autoayuda para personas discapacitadas), Caltagirone.
- Pacto Territorial Le Madonie: administradores, afiliados (municipios, sindicatos y organizaciones patronales) y proyectos (iniciativa para el turismo), Castellana Sicula.
- Sviluppo Italia (Agencia Nacional de Desarrollo), Gobierno regional de la Asociación Regional de Sicilia de la junta de Municipios y Regiones (ACCRES), Palermo.

#### ***Coordinación***

- Giuliano Frosini, Sviluppo Italia, Roma y Delegado de Italia en el Comité LEED.
- Federica Tellini, Sviluppo Italia, Roma.
- Raffaella Zinzi, Sviluppo Italia, Roma.

#### ***Equipo de estudio***

- Alberto Melo, Universidade do Algarve, Faro (Portugal).

## **Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad**

- 
- Hans Pflaumer, ex-Subsecretario de Estado, Ministerio Federal Alemán de Asuntos Regionales y Urbanos y de Construcción, Munich.
  - Ron Immink, TASC Ltd, Dublín.
  - Sylvain Giguère, Secretariado de la OCDE.



OECD PUBLICATIONS, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRESO EN FRANCIA  
(04 2001 02 1 P 1) ISBN 92-64-18588-7- No. 51643 2003