

# Manual per a la gestió de polítiques de promoció econòmica i desenvolupament local



Col·legi de Politòlegs  
i Sociòlegs de Catalunya

Amb la col·laboració de:



Generalitat de Catalunya  
Departament d'Economia  
i Finances

© Col·legi de Politòlegs i Sociòlegs de Catalunya

Editat pel Col·legi de Politòlegs i Sociòlegs de Catalunya  
amb la col·laboració de la Direcció General de Promoció Econòmica  
de la Generalitat de Catalunya

1a. edició: Barcelona, octubre 2010

Gerència: Jordi Pujol

Coordinació edició: Vanessa Maxé i Alfons Muñoz

Coordinació disseny: Montse Ortigosa

Disseny gràfic i maquetació: FOTOLETRA

Revisió lingüística: Alfred Quintana



MANUAL PER A LA GESTIÓ DE POLÍTIQUES  
DE PROMOCIÓ ECONÒMICA I DESENVOLUPAMENT LOCAL  
de [Col·legi de Politòlegs i Sociòlegs de Catalunya](#)  
està subjecta a una llicència de

[Reconeixement NoComercial-SenseObraDerivada 3.0. No adaptada de Creative Commons](#)

**Vanessa Maxé i Alfons Muñoz**

Coordinadors

Col·legi de Politòlegs i Sociòlegs de Catalunya

*Equip d'experts*

**Germà Bel i Queral**

**Joan Botella i Corral**

**Mateo Hernando López**

**Andreu Lope Peña**

**Antoni Niubó Herranz**

**Dolors Paniagua Garcia**

**Francisco Ramos Martin**



# Índex

<b>Presentació</b>	5
<b>Pròleg</b>	6
<b>Introducció</b>	10
<b>Bloc 1.</b> Emmarcament teòric i conceptual de la promoció econòmica i el desenvolupament local	13
<b>Bloc 2.</b> Origen i evolució del paper dels governs locals en el foment i l'impuls de les polítiques de promoció econòmica i desenvolupament local	28
<b>Bloc 3.</b> Eines i instruments per a l'estudi dels territoris: la planificació estratègica	38
<b>Bloc 4.</b> Les polítiques de desenvolupament local i els seus àmbits d'actuació	53
<b>4.1</b> Les polítiques actives d'ocupació	54
<b>4.2</b> Els sistemes d'orientació i inserció laboral i la importància de la formació	65
<b>4.3</b> El foment i la promoció de l'activitat econòmica	79
<b>Fitxes resum</b>	93



# Presentació

L'actual context posa de manifest els canvis profunds que s'han produït en els darrers anys en les organitzacions i les empreses: canvis en els mercats, en la manera d'entendre el treball, en els models de producció, etcètera. En aquest escenari de contínues transformacions, l'èxit i la sostenibilitat de les empreses depèn en part de la capacitat que tinguin de gestionar els recursos disponibles i els processos amb eficàcia.

Des d'aquest punt de vista, resulta indiscutible que la inversió en I+D+i constitueix un factor fonamental per al desenvolupament de la nostra societat, la viabilitat i la prosperitat de les empreses i, per extensió, dels territoris. Com també és una evidència que la inversió en el coneixement de la realitat social constitueix un valor afegit per al conjunt del país.

El *Manual per a la gestió de polítiques de promoció econòmica i desenvolupament local* que presentem vol contribuir a la transferència de coneixement que ha de permetre augmentar el valor diferencial dels territoris, el seu creixement econòmic i, per tant, la generació d'ocupació.

Aquest document és fruit de la intensa tasca duta a terme pel Col·legi de Politòlegs i Sociòlegs de Catalunya en el marc de la promoció econòmica

i el desenvolupament local. Destaquem, així, diverses accions formatives que en els darrers anys han aglutinat el coneixement d'experts de diversa índole, en el marc del Postgrau en Desenvolupament Econòmic Local –iniciativa conjunta amb la Universitat Autònoma de Barcelona i el Servei d'Ocupació de Catalunya– en d'altres iniciatives especialitzades en el suport a la creació d'empreses, la iniciativa emprenedora, la planificació estratègica o la promoció turística.

En definitiva, tota aquesta experiència acumulada ha servit per aproximar-se a l'àmbit de la promoció econòmica de manera integral, transversal i amb un enfocament eminentment aplicat, i per generar, al mateix temps, un espai d'intercanvi de coneixement entre els agents que hi participen.

Sens dubte, aquest *Manual* contribuirà a l'impuls de polítiques de desenvolupament local i, sobretot, a la millora de la seva gestió en revertir de manera clara en la competitivitat i la promoció del conjunt de territoris de Catalunya.

Anna Parés i Rifà

Degana

Col·legi de Politòlegs i Sociòlegs de Catalunya

# Pròleg

## Què haurien de potenciar les polítiques de promoció econòmica? El factors fonamentals del desenvolupament territorial local

**Germà Bel i Queral**

**Catedràtic d'Economia de la Universitat de Barcelona**

*Doctor en Economia i llicenciat en Ciències Econòmiques a la Universitat de Barcelona. La seva investigació acadèmica se centra, per una part, en l'economia i la política de les infraestructures i el transport. Per l'altra, també investiga sobre la reforma del sector públic, especialment en matèria de privatització de l'empresa pública, regulació i competència en els mercats, i reforma del serveis locals i de les infraestructures. Entre 1989 i 1993 va ser assessor econòmic de la Diputació de Barcelona (Àrea de Cooperació Local) i del Ministeri per les Administracions Públiques i el Ministeri d'Obres Públiques i Transport. Entre 2000 i 2004 fou diputat en el Congrés per la circumscripció de Barcelona. En l'actualitat és consultor del Programa de les Nacions Unides per al Desenvolupament (PNUD) i de la Corporación Andina de Fomento (CAF).*

En la meua opinió, en les darreres dècades hem assistit, afortunadament, a una certa moderació respecte a les possibilitats que té la intervenció del govern per promoure el desenvolupament econòmic. Els governs no acostumen a encertar gaire quan decideixen quins són els sectors o les activitats que li convenen, tant a una economia "nacional" com a una economia territorial. Ni tenen gaire informació ni tampoc molta capacitat d'anàlisi com per encertar quines seran les activitats capaces de crear valor afegit, i per tant crear riquesa i desenvolupament en cada territori.

Tanmateix, continua havent-hi un espai per a la política, i en particular per a les polítiques de promoció econòmica. Això sí, deixant de banda les temptacions dirigistes, i posant molt més èmfasi a ajudar que hi hagi un entorn que millori les possibilitats del "territori objectiu" de desenvolupar les seves potencialitats –reforçant els punts forts i millorant-ne els febles–. Amb l'objectiu, en darrera instància, de millorar els seus avantatges competitius.

Precisament per això, em sembla del tot pertinent posar l'atenció en els factors de desenvolupament econòmic de l'economia que poden ser variats en un termini raonable de temps amb la contribució de la intervenció política. Amb la intenció d'establir unes prioritats clares, em sembla adequat concretar quatre àmbits als quals cal posar atenció en el disseny de polítiques de promoció local: (1) les infraestructures físiques; (2) el capital humà; (3) les condicions d'entorn mediambientals; (4) l'adequació de la configuració de les institucions a les necessitats de desenvolupament local.

## Les infraestructures físiques

La localització d'un territori, la seva accessibilitat als centres de producció i de consum, és un factor inicialment fix. Però les intervencions en l'àmbit de les infraestructures de transport poden contribuir a millorar-ne la posició. En aquest sentit, la millora en la dotació tant d'infraestructures com de serveis de transport pot fer augmentar les possibilitats de desenvolupament local, pels efectes positius sobre la mobilitat de les persones i de mercaderies. Cal contemplar dos objectius paral·lels (Bel 2008):

- La millora de la vertebració interior del territori, fent més fàcil i més eficient la mobilitat interna, permet una assignació millor dels recursos productius del territori. Especialment, pel que fa a les persones, fent possible així un encaix millor entre les oportunitats de treball i les disponibilitats de treballadors en els diferents nuclis urbans de l'àmbit territorial.
- La millora de la vertebració del territori amb l'exterior, sobretot per reduir els costos del transport de mercaderies als mercats primaris de consum. Cal, però, tenir present una cosa sovint oblidada: la millora de les infraestructures pot servir tant per atreure activitat econòmica, com per deslocalitzar-la. El tipus de mobilitat que es promou té molta importància pel que fa a la determinació dels efectes agregats. Per posar un exemple, la implantació del tren d'alta velocitat té un efecte centralitzador molt potent: el principal node de la relació xucla activitat de les ciutats mitjanes o *petites*.<sup>1</sup>

Així mateix, en l'àmbit de la vertebració del territori amb "lo global", les noves tecnologies de la informació suposen noves oportunitats per la connexió dels territoris perifèrics amb els centres. Tanmateix, la necessitat de costoses infraestructures de capital tecnològic i la situació perifèrica comporten un risc de marginalitat tecnològica del territori. Per això les institucions públiques han de posar èmfasi en aquesta qüestió.

## El capital humà

Un element que ha d'ocupar un espai central en les estratègies de futur per augmentar el potencial de desenvolupament local és la millora de la formació del capital humà, i l'augment de la connexió de la formació amb les necessitats i oportunitats del teixit productiu local. Les característiques de flexibilitat i adaptabilitat de la força de treball són importants i ho seran encara més en el futur. Per això és necessària la connexió dels centres d'ensenyament amb les empreses i el territori, tot constituint un triangle que ha de protagonitzar en el futur el desenvolupament local dels territoris: formació-govern-empreses. El sistema educatiu i el teixit empresarial s'han de trobar en el territori i, tot coordinant-se, han de ser els protagonistes del desenvolupament econòmic local.

A més de l'atenció a la formació professional i la seva vinculació amb les necessitats del teixit productiu del territori, cal posar atenció a l'extensió de l'activitat universitària als territoris perifèrics. Als territoris perifèrics l'escassetat de la demanda local i la previsible manca de capaci-

tat d'atracció de demanda exterior no permeten una oferta gaire ambiciosa d'ensenyaments superiors. Tanmateix, l'existència d'estudis universitaris pot actuar com a factor que faciliti la retenció de joves formats dedicats a la docència universitària, així com la d'atracció de personal docent de fora de la regió. L'augment de la dotació regional d'aquests perfils professionals pot millorar l'oferta de serveis professionals complementaris poc desenvolupats encara. Per exemple, els serveis avançats a empreses, la insuficiència dels quals és ara una de les febleses dels territoris perifèrics.

En aquest context, em sembla pertinent esmentar una apreciació tan habitual com –al meu entendre– equivocada: la idea que els estudis universitaris no tenen sentit fora de les grans àrees urbanes. Això darrer és cert pel que fa a la investigació; aquesta activitat necessita uns grups de dimensió crítica que no permeten la disseminació territorial. Tanmateix, els estudis universitaris no serveixen només a finalitats investigadores. També serveixen, i molt, per crear nuclis territorials de personal format que poden servir les necessitats del teixit econòmic territorial. Potser per això a països com Finlàndia, Noruega o Dinamarca, amb població inferior a Catalunya, ¡hi ha més universitats!

### **Les condicions d'entorn i mediambientals**

Generalment els territoris perifèrics, a Catalunya, com a altres llocs, es caracteritzen per graus relativament més elevats de cohesió social i per millors condicions mediambientals. Aquests són avantatges que poden

jugar un paper important com a atractiu per a la localització d'activitats econòmiques. Per exemple, el turisme o activitats professionals de valor afegit que les tecnologies d'informació permeten realitzar de forma físicament desvinculada de les grans àrees urbanes. És molt important que les iniciatives de desenvolupament local tinguin en compte la compatibilitat dels projectes amb la preservació –àdhuc potenciació– d'aquests avantatges comparatius dels territoris perifèrics.

### **Les institucions**

Les tendències més modernes en la reflexió i disseny de les estratègies de desenvolupament local insisteixen que cal reforçar les estructures socials i estimular un entorn favorable al canvi i a la implicació de les persones i les empreses en la recerca de solucions. En aquest sentit, és necessària l'existència d'entorns institucionals que s'impliquin efectivament per dinamitzar l'economia del territori i cercar les solucions als seus problemes, perquè no es poden dissenyar estratègies de desenvolupament al marge de les institucions que les apliquin. Per cert, aquest és un dels elements que hi ha a la base de les discussions sobre la reforma de l'organització territorial a Catalunya, i especialment la implantació de noves institucions de tipus regional a territoris que han estat tradicionalment mancades d'aquestes, com les Terres de l'Ebre. No cal ara aprofundir en aquesta qüestió.

En síntesi, en el context actual de creixent obertura de les economies locals, és important potenciar la flexibilitat dels sistemes productius locals i



la seva ràpida adaptació a les condicions vigents en els mercats. Des de les institucions públiques poden realitzar-se, en conjunció amb el sector privat, polítiques en els àmbits (entre altres) de les infraestructures, la formació de capital humà, la preservació mediambiental i les millores institucionals, dirigides a augmentar les capacitats d'innovació i flexibilitat de l'economia i la societat del territori. Millorar la flexibilitat del sistema productiu implica augmentar la capacitat dels seus agents econòmics i institucions per entendre les noves condicions de l'economia, reduir la participació en les activitats que perden posicions competitives i augmentar la presència en les branques amb majors nivells d'eficiència i de competitivitat. I és precisament això el que millor pot garantir en el futur nivells elevats de creixement econòmic i desenvolupament social.

## REFERÈNCIES

**ALBALATE, DANIEL i GERMÀ BEL** (2010), *High-Speed Rail: Lessons for Policy Makers from Experiences Abroad*. Documents de treball IREA 201003 (<http://ideas.repec.org/p/ira/wpaper/201003.html>)

**BEL, GERMÀ**, dir (2008), *Estudi qualitatiu sobre les percepcions econòmiques dels agents econòmics i institucionals de les Terres de l'Ebre*. Tortosa: Institut per al Desenvolupament de les Comarques de l'Ebre.

## NOTES

- 1 I a més pot desarticlar el transport ferroviari de proximitat. Podeu veure aquesta anàlisi amb detall a Albalate i Bel (2010). **Tornar**

# Introducció

## Coordinadors

### Vanessa Maxé Navarro

*Llicenciada en Sociologia per la Universitat de Barcelona. Postgrau en Agent de Desenvolupament Internacional i Enginyeria de la Formació per la Universitat Politècnica de Catalunya. Coordinadora del Postgrau en Desenvolupament Econòmic i Local del Col·legi de Politòlegs i Sociòlegs de Catalunya i de la Universitat Autònoma de Barcelona. Cap de formació del Col·legi de Politòlegs i Sociòlegs de Catalunya.*

### Alfons Muñoz Infante

*Llicenciat en Ciències Polítiques i de l'Administració per la Universitat de Barcelona. Postgrau en Gestió Aplicada al Desenvolupament Econòmic Local per la Universitat Pompeu Fabra. Director acadèmic del Postgrau en Desenvolupament Econòmic i Local del Col·legi de Politòlegs i Sociòlegs de Catalunya i de la Universitat Autònoma de Barcelona. Assessor de desenvolupament local del Col·legi de Politòlegs i Sociòlegs de Catalunya.*

L'actual model territorial, en el qual l'àmbit local exerceix un paper clau en els processos de promoció econòmica i de desenvolupament del territori, fa imprescindible disposar d'eines i instruments adequats per reflexionar sobre la naturalesa d'aquests processos.

En aquest context, es fa palesa la necessitat de conèixer quins factors intervenen en aquests, quin és el rol de les administracions municipals i supramunicipals en relació amb la resta d'actors del territori, i quines estratègies i quins instruments promouen l'enriquiment del teixit econòmic. En definitiva, els governs municipals necessiten millorar les competències dels seus equips tècnics per desplegar de manera adequada i eficaç polítiques públiques que promocionin econòmicament els seus territoris.

El *Manual per a la gestió de polítiques de promoció econòmica i desenvolupament local* pretén ser un assaig que reflexioni sobre els aspectes clau a considerar en les polítiques de promoció econòmica i desenvolupament local del nostre país, i la seva gestió.

Es pretén, per tant, donar resposta a una sèrie de qüestions bàsiques i indispensables per gestionar polítiques de promoció econòmica i desenvolupament.

En concret, el *Manual* ho vol fer a través de les següents aportacions:

1. Establiment d'un marc teòric que defineixi els conceptes que intervenen en els processos de promoció econòmica i el desenvolupament local dels territoris

2. Coneixement de les característiques dels models de desenvolupament local
3. Identificació dels recursos (físics, econòmics, financers, tecnològics i socioculturals) i els actors (administració pública, organismes privats i altres institucions) que intervenen en els processos de promoció econòmica dels territoris i les relacions establertes entre aquests
4. Anàlisi del paper de les administracions locals en les polítiques de desenvolupament local
5. Desenvolupament de fórmules per a la planificació del territori i estratègies de gestió del canvi, fonamentades en l'anàlisi del seu entorn, dels escenaris previsibles de desenvolupament i de la situació desitjable
6. Descripció dels àmbits d'actuació de la promoció econòmica i facilitació d'instruments metodològics que afavoreixen el seu desenvolupament

D'aquesta manera, el document resultant materialitza el coneixement generat i transferit a través de les iniciatives i accions que actualment s'estan duent a terme en diferents organitzacions (col·legis i associacions professionals, universitats, organismes públics, entitats del tercer sector i empreses privades) per a la millora de les competències del personal directiu i tècnic de les administracions locals que treballen en els àmbits de la promoció econòmica i el desenvolupament local, al qual està principalment destinada aquesta publicació.

Així mateix, els càrrecs electes d'àmbit municipal (alcaldes i regidors), també poden trobar en aquest document diverses premisses que els permetran establir i dissenyar el full de ruta de les seves agendes polítiques.

Finalment, però no menys important, els professionals de consultories especialitzades en promoció econòmica i el personal investigador i docent d'universitats i centres de recerca són també altres actors que poden trobar en aquestes pàgines instruments que els permetin conèixer amb major profunditat els territoris i els diferents models de desenvolupament.

Val a dir que la singularitat d'aquest *Manual* recau en dos aspectes fonamentals. En primer lloc, la reflexió i posada en comú del coneixement i l'experiència d'experts de reconegut prestigi que teoritzen i treballen en la promoció del desenvolupament econòmic local, i que provenen d'esferes diferenciades, com ara l'Administració municipal i supramunicipal, la Universitat i també l'empresa privada.

La selecció dels experts ha seguit principalment criteris de trajectòria i origen professional. Per aconseguir una visió àmplia i equilibrada de la matèria objecte d'estudi, s'han aplegat experts de l'àmbit acadèmic, que aporten una perspectiva més teòrica i conceptual dels processos de desenvolupament local i de l'impacte de les polítiques de promoció econòmica, mentre els professionals d'administracions municipals i supramunicipals i del món de la consultoria aporten l'experiència en la gestió d'instruments de promoció del desenvolupament econòmic local.

Un altre element diferenciador del text presentat és la seva accessibilitat, en tractar-se d'una publicació digital que permet ser distribuïda a través de diferents mitjans i plataformes tecnològiques i que, alhora, permet compartir la informació. A través d'aquest mitjà la transferència de coneixements és molt superior que amb altres suports tradicionals, a més de ser una estratègia sostenible i respectuosa amb el medi ambient.

Pel que fa al desenvolupament dels continguts, el *Manual* s'estructura en quatre blocs que aborden des d'una perspectiva crítica els aspectes més rellevants a l'hora de reflexionar sobre el disseny, la posada en marxa i la gestió de les iniciatives i accions que afavoreixen la promoció i el desenvolupament dels territoris.

El primer bloc, "*Emmarcament teòric i conceptual de la promoció econòmica i el desenvolupament local*", defineix què entenem per desenvolupament local i emmarca les que, en opinió de l'autor, són les seves característiques definitòries assenyalant conceptualment quins són els elements principals a considerar a l'hora de definir estratègies relacionades amb la promoció del territori.

El segon bloc, "*Origen i evolució del paper dels governs locals en el foment i l'impuls de les polítiques de promoció econòmica i desenvolupament local*", vol donar rellevància a l'àmbit local no des d'una òptica "municipalista" –ja que els sistemes productius locals no coincideixen necessàriament amb les fronteres o delimitacions administratives d'un municipi–, sinó prenent com a unitat d'actuació principal el territori i els seus actors.

Una vegada establert l'emmarcament teòric i el paper protagonista del territori, entrem en la definició dels instruments necessaris per dur a terme les polítiques de desenvolupament local. En aquest sentit, el tercer bloc, "*Eines i instruments per a l'estudi del territori: la planificació estratègica*", dóna una especial rellevància al paper de la planificació estratègica com a eina de diagnosi que afavoreix la concertació entre els agents del territori.

Finalment, el quart bloc, "*Les polítiques de desenvolupament local i els seus àmbits d'actuació*", analitza, des d'una perspectiva aplicada, quins són els trets principals que defineixen aquest tipus de polítiques, així com els seus àmbits d'actuació. Donada l'amplitud de la matèria que pretenem analitzar, aquest bloc planteja una visió concreta a partir de la mirada dels nostres experts de les tres línies principals que defineixen les polítiques de desenvolupament local: les polítiques d'ocupació, els sistemes d'orientació i inserció laboral, i el foment i la promoció de l'activitat econòmica.

Com a text de referència que pretén ser aquest *Manual*, s'incorporen a la seva finalització una fitxa resum de cada bloc que recull les idees clau desenvolupades. També s'inclou un conjunt de bibliografia especialitzada que permet aprofundir en els aspectes tractats més rellevants.

En definitiva, el text que presentem a continuació té una clara vocació pedagògica, ja que vol contribuir a una comprensió crítica de les polítiques de promoció econòmica al nostre país i facilitar també diverses eines que contribueixin a la millora de la competitivitat dels territoris, la creació d'ocupació i l'augment de la renda i la riquesa, amb la finalitat de millorar la qualitat de vida i el benestar de la població.

# Bloc 1

Emmarcament teòric i conceptual  
del desenvolupament local  
i la promoció econòmica

Mateo Hernando López

# Bloc 1.

## Emmarcament teòric i conceptual del desenvolupament local i la promoció econòmica

**Mateo Hernando López**

**Responsable de programes de desenvolupament local del Servei d'Ocupació de Catalunya.**

*Llicenciat en Dret per la Universitat de Deusto (Bilbao), Màster en Polítiques Públiques i Socials per la Universitat Pompeu Fabra i la Johns Hopkins University i estudis de 3r. Cicle en l'especialitat de "Teoria Social i Política" per la Universitat Pompeu Fabra. Ha estat consultor de la Unió Europea i ha participat en nombrosos postgraus, congressos i jornades com a expert en l'àmbit del desenvolupament local, l'ocupació i la planificació estratègica.*

En les últimes dècades, i fonamentalment a partir dels anys setanta, la conceptualització del desenvolupament econòmic ha anat evolucionant i prenent diverses formes segons els enfocaments, les circumstàncies històriques i els factors o les dimensions preses com a punt de referència.

Davant un model de desenvolupament provinent dels anys de la postguerra, en el qual predominava com a eix fonamental promoure l'atracció d'empreses i inversions externes per impulsar el creixement econòmic, i del qual s'observava que no servia per resoldre els problemes intrínsecs del desenvolupament –entès aquest en termes que van més enllà dels seus aspectes quantitius–, ni els desequilibris econòmics, socials i territorials, ni la problemàtica de la desindustrialització, ni el problema de l'ocupació, s'ha anat obrint camí a partir de la crisi econòmica dels anys setanta una nova política de desenvolupament que revalorava el potencial endogen i ressaltava el paper del territori com alguna cosa més que un simple suport d'activitats econòmiques inconnexes.

Encara que aquesta nova política de desenvolupament té el seu origen en la dècada dels setanta, és a partir dels anys vuitanta quan els processos de descentralització i desenvolupament local van adquirir més importància. És en aquesta dècada dels vuitanta quan l'*estratègia oculta* del desenvolupament endogen es va transformant en una estratègia activa de desenvolupament local en la mesura que els governs locals, democràticament elegits, van incorporant a les seves funcions el disseny i l'execució de polítiques a llarg termini per resoldre els problemes locals i defensar-se dels canvis produïts en el panorama econòmic mundial.

L'aplicació d'una nova política de desenvolupament local endogen no sorgeix, doncs, com a fruit del canvi d'estratègia dels estats centrals, sinó com a conseqüència que alguns governs locals/regionals decideixen intervenir en la seva definició i execució en un moment en què les condicions institucionals i econòmiques han canviat de manera radical (Del Castillo, 1994). Aquest nou paper de les administracions públiques com a impulsores de les polítiques de desenvolupament local i promoció econòmica es desenvoluparà en profunditat en el següent bloc d'aquest *Manual*.

La hipòtesi de partida és que cada territori es compon d'un determinat conjunt de factors o recursos econòmics, socials, tecnològics, institucionals, infraestructurals, mediambientals i fins i tot d'indole cultural que constitueixen la seva identitat i el seu potencial de desenvolupament. Bona part d'ells es troben infrautilitzats o no explotats, i és a partir d'aquests que resulta possible articular un procés de desenvolupament i de creixement econòmic, de transformació econòmica local i de millora de les condicions de vida i de benestar de les poblacions locals.

Per tant, volem subratllar que els factors de desenvolupament en què es basa aquest model no solament són de caràcter tangible i econòmic, sinó que també necessita en gran manera recursos endògens de caràcter intangible: factors socials, tecnològics, mediambientals i culturals.

Tots plegats formen el potencial per un model de desenvolupament d'un territori que anomenarem desenvolupament endogen.

Independentment de les diferències conceptuals que exposarem, a la pràctica, el desenvolupament econòmic local és sempre un procés que suposa la formació de noves institucions, el desenvolupament de noves activitats econòmiques i d'indústries alternatives, la millora de les capacitats de la mà d'obra existent i la promoció de noves empreses. Comença llavors una etapa en què el desenvolupament endogen passa a ocupar un lloc central i es converteix d'aquesta manera en un dels factors que defineixen el desenvolupament local.

En tractar-se d'un concepte relativament nou, no hi ha una definició comunament acceptada. D'altra banda, resulta convenient distingir i diferenciar el desenvolupament local d'altres polítiques afins amb les quals està directament relacionat.

## **EL DESENVOLUPAMENT LOCAL: DEFINICIONS I ALTRES POLÍTIQUES AFINS**

El *desenvolupament local* es pot definir com aquella política pública que té com a objectiu afavorir un procés reactivador de l'economia i dinamitzador de les societats locals, i que, mitjançant l'aprofitament dels recursos endògens existents en un territori determinat i la cooperació entre l'àmbit públic i el privat, és capaç d'estimular i fomentar el seu creixement econòmic, creant ocupació, a fi de millorar la qualitat de vida i el benestar social de les poblacions locals.

En aquest sentit, el desenvolupament local s'ha d'entendre com la formulació d'una política pública que té lloc en un entorn territorial sub-

nacional i subregional, en el qual els agents socioeconòmics amb més presència i representativitat en la societat civil organitzada, més les administracions públiques locals, manifesten de comú acord voler actuar tots ells de manera organitzada, planificada i programada, per aconseguir uns objectius de foment de l'activitat econòmica i de l'ocupació que ells mateixos hagin determinat.

El desenvolupament econòmic local pot definir-se també, d'acord amb l'Organització Internacional del Treball, com "un procés de desenvolupament participatiu que fomenta els acords de col·laboració entre els principals actors públics i privats d'un territori, possibilitant el disseny i la posada en pràctica d'una estratègia de desenvolupament comuna, sobre la base d'aprofitar els recursos i els avantatges competitiu locals en un context global, amb l'objectiu final de crear ocupació decent i estimular l'activitat econòmica" (Rodríguez-Pose, 2002).

Podem assenyalar, per tant, que tot procés de desenvolupament local té tres objectius generals: el creixement econòmic, la diversificació de l'economia local i la millora del nivell de vida i d'ocupació de les poblacions locals.

La política de desenvolupament local consisteix, doncs, en un conjunt d'iniciatives que sorgeixen de l'anàlisi estratègica dels agents locals, públics i privats, l'objectiu de la qual és fer competitiu els territoris locals, ciutats i regions, mitjançant la millora dels seus recursos i els seus factors de desenvolupament potencials, combinant inversions i iniciatives dels agents locals o territorials i dels agents externs al territori amb

la finalitat de fomentar el creixement econòmic, generar ocupació i millorar la qualitat de vida i el benestar de les poblacions locals.

### **El desenvolupament rural**

D'acord amb diferents elaboracions d'organismes i institucions internacionals, com la UNESCO, la FAO, el Programa de les Nacions Unides per al Medi Ambient o la Unió Europea, s'entén el *desenvolupament rural* com el desenvolupament integral d'un territori –econòmic, social, ocupacional, educacional, cultural, mediambiental– que permeti la seva recuperació econòmica i social, així com el manteniment de la seva població. És a dir, als tres objectius generals del desenvolupament local s'hi afegeix com a quart objectiu la fixació de la seva població al territori.

### **La promoció econòmica**

S'entén per promoció econòmica el conjunt d'actuacions que duen a terme les administracions públiques d'àmbit local o regional europeu i les institucions privades del món empresarial, que tenen per objectiu central el creixement de l'activitat econòmica d'un territori local, supra-local o regional.

### **Sistema productiu local o territorial**

Els sistemes productius locals són el conjunt d'agents i relacions econòmiques de transformació de béns i serveis que interactuen en un entorn geogràfic determinat.



## DESENVOLUPAMENT LOCAL *VERSUS* CREIXEMENT ECONÒMIC?

El desenvolupament local, a més de tenir com a referència un territori concret, comporta altres qüestions, la més important de les quals és entendre el concepte de desenvolupament com la idea del creixement econòmic amb impacte social, entès aquest com una millor redistribució social i l'increment o millora de l'ocupació de la població local. Això significa que no qualsevol activitat és desenvolupament local. Desenvolupament local d'una zona, d'un territori, és aquella activitat econòmica que dinamitza el creixement econòmic del territori i millora les condicions de vida i l'ocupació de les poblacions locals.

En aquest sentit, podem establir que el desenvolupament local no solament té en compte els factors econòmics i socials, l'aprofitament de les potencialitats locals i la millora de la qualitat de vida i de l'ocupació de les poblacions d'una localitat o regió, sinó que també considera fonamental el rol dels actors públics i privats en el procés de desenvolupament d'un territori determinat.

La cooperació públic-privada, definida com la cooperació voluntària entre actors públics i privats a fi de coordinar i concentrar recursos organitzatius, tècnics i materials per a solucionar de manera concertada els problemes del territori definits col·lectivament, adquireix llavors una importància fonamental i estratègica en la política de desenvolupament local.

La idea de desenvolupament difereix de la de creixement econòmic. Aquest últim es refereix únicament a l'augment quantitatiu de la ri-

quesa o del producte per càpita, sense incloure les dimensions de desenvolupament a què ens hem referit, mentre que la idea de desenvolupament inclou una millora qualitativa en l'economia i en la societat a través d'una millor divisió social del treball, una major qualitat de l'ocupació, la incorporació de les innovacions tecnològiques i la millor utilització dels recursos naturals i del capital. Per tant, el desenvolupament és un concepte molt més ampli que el creixement (Sanchís, 1999).

Si es té en compte que el creixement econòmic tradicional per ell mateix és incapaç de resoldre els problemes actuals de la societat (desocupació, inserció laboral i social, etcètera) que porten a l'exclusió i, fins i tot a l'autoexclusió, de les persones, ¿de quina manera es pot enfocar el desenvolupament en l'actualitat? Entenem que ha de plantejar-se com un procés d'integració de les dimensions econòmica, ocupacional, social, ambiental, institucional i cultural, que fomenti les potencialitats territorials, l'ocupació de les persones i la participació de les societats locals, per millorar el seu benestar i satisfer alhora les seves necessitats bàsiques.

L'expressió *desenvolupament local* pretén reflectir alguna cosa més que la de *desenvolupament econòmic local*, ja que la primera al·ludeix també a les dimensions ocupacional, social, ambiental, cultural i institucional. Ara bé, tenint en compte que en l'enfocament del desenvolupament econòmic local s'inclouen i es consideren, també, la importància d'aquelles dimensions, s'utilitzaran indistintament totes dues expressions.

L'expressió *promoció econòmica* es refereix al desenvolupament d'activitats econòmiques en un territori determinat, i inicialment té com a objectiu la creació de riquesa sense incloure les dimensions de desenvolupament a què ens hem referit. No obstant això, algunes agències de desenvolupament local es defineixen com a oficines de promoció econòmica que inclouen entre els seus objectius i en les seves actuacions les dimensions ocupacional, social, ambiental, cultural i institucional.

La política de suport al teixit empresarial i de foment de l'activitat econòmica, les polítiques sectorials, la política de desenvolupament rural, les polítiques del mercat de treball, les polítiques d'ocupació i de cohesió social, la formació, la innovació, el medi ambient i la recuperació i valorització del patrimoni cultural i natural són altres polítiques íntimament vinculades al desenvolupament local i la promoció econòmica local. Bona part d'aquestes es tractaran específicament en el bloc 4, on es descriuen alguns dels àmbits d'actuació de les polítiques de desenvolupament local.

## CARACTERÍSTIQUES DEL DESENVOLUPAMENT LOCAL

Una vegada definit el desenvolupament local i establertes les seves diferències conceptuals amb altres polítiques afins, amb les quals té una relació directa, en podem establir les característiques. La seva anàlisi ens permetrà determinar, d'una banda, la utilitat de l'enfocament del desenvolupament local i, de l'altra, anar reconeixent els elements bàsics que constitueixen la carcassa del que serà l'estratègia de desenvolupament local. Quines són les característiques fonamentals del desenvolupament local?

## Desenvolupament local no és només desenvolupament municipal

Les fronteres dels municipis i províncies com a delimitacions territorials administratives no responen ni a la lògica de l'activitat econòmica ni al funcionament dels mercats de treball, que transcendeixen habitualment les delimitacions administratives. El sistema productiu local no coincideix necessàriament amb les fronteres o delimitacions administratives d'un municipi o província.

Tanmateix, malgrat estar força assumida aquesta falta de coincidència, no sembla que aquesta òptica tingui encara la força suficient per orientar de forma més correcta les polítiques de desenvolupament.

## El territori, unitat d'actuació

Es tracta d'un enfocament que pren com a unitat d'actuació principal el territori. Aquesta especificitat del desenvolupament local respecte d'altres models de desenvolupament es refereix al seu àmbit d'actuació i d'aplicació espacial.

En aquest sentit, partint del fet que l'ambigüitat del terme *local* encobreix en la pràctica diferents realitats espacials, es pot entendre i considerar com un espai de dimensió institucional subnacional i subregional, sense perjudici que en algunes circumstàncies pugui incloure l'òrbita regional completa. Des d'aquesta perspectiva, l'àmbit local no



s'ha de veure, per tant, com una mera demarcació administrativa, sinó com un espai geogràfic amb unes característiques similars que es tradueixen en una problemàtica socioeconòmica comuna. Els seus problemes i necessitats, les seves tradicions i cultura, com a factors potencials de desenvolupament, han de ser recollits en el diagnòstic territorial que es formuli dins del procés d'elaboració de l'estratègia de desenvolupament.

Com han assenyalat diversos autors, l'*àmbit local* fa referència a l'espai de més abast en el qual s'insereix: municipi, comarca, departament, província, regió, país. L'àmbit local adquireix sentit si es mira des de fora i des de dalt i, en aquest sentit, les regions constitueixen espais locals mirats des del país, la província és local des de la regió, la comarca és local des de la província, i el municipi és local des de la província i des de la comarca.

L'essencial és comprendre que el desenvolupament local és una concepció del desenvolupament que pot prendre forma en territoris de diverses mides però no en tots, atesa la complexitat intrínseca del procés de desenvolupament (Del Castillo, 1994, i Vázquez Barquero, 2000).

### **Desenvolupament local no és només desenvolupament endogen**

Diem que el desenvolupament endogen és el resultat de l'aprofitament dels recursos locals d'un determinat territori. Els processos de desenvolupament

local emergeixen en el territori en la mesura que existeixen (tant si estan desenvolupats com si es troben en situació potencial de desenvolupament), les capacitats i els recursos que en permetin l'afloreament i aprofitament com a resposta a una situació determinada. Tanmateix, moltes iniciatives de desenvolupament local es fonamenten en l'aprofitament d'oportunitats de dinamisme exogen. L'important és saber *endogeneïtzar* aquestes oportunitats externes al territori dins d'una estratègia de desenvolupament decidida localment.

En l'enfocament del desenvolupament local, s'aposta intensament per la micro, petita i mitjana empresa que, sense perjudici dels recursos exògens que puguin venir de l'exterior, passa a ser entesa com a pilar del creixement, de la generació de llocs de treball i de la innovació tecnològica.

El fet d'atorgar prioritat a la valorització dels recursos propis respecte a les polítiques de desenvolupament anteriors, que posaven l'èmfasi en l'atracció d'inversions externes, no suposa que aquestes últimes no siguin rellevants o que hagin de menysprear-se. En realitat, l'antagonisme entre aquestes alternatives exògena i endògena no té sentit. Cal buscar sempre com endogeneïtzar els recursos possibles –locals i externs– en una estratègia dirigida a la creació d'un entorn territorial innovador per al desenvolupament empresarial i la creació d'ocupació.

Finalment, en cap cas el desenvolupament local i el desenvolupament endogen –que és a la seva base– no han de constituir ni justificar una estratègia autàrquica i tancada dins de les fronteres d'un territori deter-



minat, sinó que han de ser un component i un enfocament específic en el marc d'una estratègia de desenvolupament integrada i a llarg termini.

### **Integració dels tres sectors productius**

El desenvolupament local troba la seva base d'actuació en la integració dels tres sectors productius (primari, secundari i terciari), incorporant les innovacions tecnològiques al territori. Les entitats locals actuen així, en cooperació amb els actors econòmics privats i d'altres actors del territori, com a motors i dinamitzadors dels canvis tecnològics en les economies locals.

La introducció d'innovacions productives al territori constitueix un aspecte clau per al desenvolupament econòmic local. Ara bé, quan ens referim a les innovacions, no ens referim només a les productives, sinó també a les innovacions en les organitzacions territorials, a les innovacions en la gestió i a les innovacions institucionals, socials i ocupacionals.

### **Intervencions dels altres nivells de l'estat**

El desenvolupament local és un enfocament territorial *de baix a dalt*, però ha de buscar també intervencions dels restants nivells de l'estat (província, regió i estat central) que facilitin l'assoliment dels objectius de l'estratègia de desenvolupament local. Es necessita, doncs, una eficient coordinació dels diferents nivells territorials de les administracions

públiques i d'un context integrador i coherent de les diferents polítiques de desenvolupament entre aquests nivells. Per tant, les decisions de política de desenvolupament que es produeixen de dalt a baix són també importants per a l'enfocament del desenvolupament local.

### **La planificació estratègica**

El model del desenvolupament local proposa com a metodologia la planificació estratègica que haurà de ser integrada, equilibrada, sostenible i solidària en el territori, i que permeti la posada en marxa de programes, projectes i instruments de promoció arrelats en la realitat socioeconòmica de què es tracti. Mitjançant la planificació estratègica des del territori, cal ordenar i donar sentit a les diverses actuacions sectorials que es volen implementar per part tant dels diversos nivells d'administracions que intervenen en aquest com dels agents econòmics del sector privat. En el Bloc 3 d'aquest Manual s'abordarà específicament aquesta qüestió.

Aquest enfocament suposa l'abandonament de les actituds passives (dependents de les subvencions o de l'ajuda externa), ja que es basa en la convicció de l'esforç i les decisions pròpies per establir activament i concertar localment l'estratègia de desenvolupament que s'ha de seguir.

L'amplitud i la complexitat dels objectius del desenvolupament local expliquen que les polítiques de desenvolupament local hagin de ser necessàriament polítiques a llarg termini, mitjançant les quals s'utilitzin pro-



ductivament tots els recursos disponibles en el territori i es controli el flux de recursos amb l'exterior, exclouent-ne i rebutjant presències externes negatives que puguin limitar el desenvolupament local actual o futur.

### Participació dels actors territorials, públics i privats

L'enfocament del desenvolupament local es basa en la mobilització, la cooperació i la participació dels actors territorials, públics i privats, com a protagonistes principals de les iniciatives i de l'estratègia de desenvolupament local. Les polítiques de desenvolupament local, en aquest sentit, tendeixen a no ser dirigistes ni tecnocràtiques i presenten un caràcter participatiu i de cooperació dels governs locals amb els actors privats, econòmics i socials.

A més de crear un clima de cooperació i col·laboració entre els possibles actors del desenvolupament al territori, hauran de comptar en tot el procés de desenvolupament amb els lideratges locals adequats, tant en l'àmbit polític com en el tècnic.

La cooperació local territorial, a més de consistir en acords amb altres agents públics del territori del mateix nivell local o d'altres nivells d'administració, hauria de consistir també en la constitució d'una xarxa de relacions estable amb els agents econòmics, socials i privats per induir els processos de canvi i afrontar reptes concrets o aspectes funcionals (diversificació de l'activitat econòmica, intermediació i gestió de la col·locació, reptes tecnològics, naturalesa de l'ocupació, creació d'infraes-

tructures, etcètera) a fi de valoritzar al màxim el potencial territorial, creant noves estructures amb capacitat de crear economies d'escala i millorar la qualitat en la prestació dels serveis.

El paper de les administracions locals, com a canalitzadores de les iniciatives de desenvolupament econòmic locals i com a coneixedores de les necessitats no satisfetes i de les potencialitats de l'entorn, és un factor fonamental que s'ha d'aprofitar. Es constata en aquest sentit la importància d'enfortir el lideratge polític o institucional dels governs locals com a impulsors, gestors, coordinadors, proveïdors i reguladors de les polítiques de desenvolupament local.

No és sobrer dir que en aquells territoris on aquests processos han estat més reeixits, darrere d'ells hi troben sempre un fort lideratge de l'autoritat pública local respectiva, tant si són alcaldes, presidents de consells comarcals, mancomunitats o diputacions, consellers de governs regionals, directors d'agències o consorcis de desenvolupament local, directors d'organismes d'ocupació i desenvolupament.

Aquest reconeixement del lideratge local requereix una *actitud proactiva* per part dels governs locals o d'àmbit territorial superior en relació amb el desenvolupament productiu i la creació d'ocupació, la qual cosa suposa assumir des de la gestió pública local noves funcions de promoció de projectes i iniciatives de desenvolupament econòmic local, a fi de generar noves oportunitats, més enllà dels rols i competències tradicionals com subministradors i proveïdors de serveis socials i responsables de les normes urbanístiques.

Es pot dir també que les administracions locals, en l'exercici de les seves competències tradicionals, disposen d'importants dispositius que intervenen directament en els processos de desenvolupament local i que, sens dubte, han d'incorporar les altres institucions i agents econòmics i socials que formen part dels processos de desenvolupament. Entre les qüestions que les administracions locals han d'incorporar es troben, entre altres, la visió comuna del desenvolupament territorial concertada amb els diferents actors en l'exercici de les seves funcions clàssiques; l'ordenació territorial i la planificació urbana plantejada en termes de desenvolupament econòmic local; la defensa i promoció del patrimoni historicocultural local, i la valorització del medi natural i ambiental com un actiu de desenvolupament local.

Aquesta sèrie d'aspectes característics dels processos de desenvolupament local, que cal tenir presents, hauran de ser els referents en el moment de discutir, formular i implementar el pla d'acció, els programes i els projectes que podran donar forma a l'estratègia de desenvolupament local.

## EL DESENVOLUPAMENT LOCAL I LA SEVA ORGANITZACIÓ

Per tal que les estratègies de desenvolupament, els programes i els projectes de desenvolupament local es puguin instrumentalitzar i executar, serà necessari garantir la disponibilitat dels recursos humans, materials, tecnològics i financers que cada actuació requereixi. Generalment les entitats locals no disposen dels recursos humans de caràcter tècnic per implementar i fer el seguiment dels programes i projectes de

desenvolupament. Una de les principals causes és que el sistema utilitzat habitualment per a la selecció de personal respon a les funcions que tradicionalment eren competència de les administracions locals. És per això que l'assumpció per part de les autoritats locals de competències de dinamització econòmica requereix dotar-les d'experts en desenvolupament local, i també d'especialistes relacionats amb l'execució dels programes i projectes de desenvolupament concrets.

Potser la restricció més important per a l'assumpció d'aquestes competències té a veure amb l'escassetat de recursos financers de què disposen les autoritats locals per afrontar adequadament els nous desafiaments del desenvolupament local. I al costat d'aquestes restriccions es planteja el problema que els programes de desenvolupament local han de ser gestionats en molts casos amb un model organitzatiu burocràtic, jerarquitzat i molt poc flexible, característic de l'organització de les administracions locals. Per això, per poder assolir els objectius previstos, cal que els actors locals no plantegin només una estratègia i un pla d'acció per al desenvolupament local adequat, sinó que també serà una condició necessària per tal de poder gestionar els programes i els projectes, disposar dels recursos financers i humans. Òbviament, resulta clau que aquests segons tinguin un bon nivell tècnic i professional i que la seva vinculació amb l'entitat sigui el més estable possible.

La cooperació i la col·laboració entre els possibles actors, públics i privats, no solament és necessària en el moment de consensuar el diagnòstic de l'economia local, tal com s'ha argumentat en apartats anteriors, sinó que també ho és en la fase d'operativitzar els

programes i de gestionar i implementar els projectes. Per això cal impulsar, mobilitzar, fer intervenir i animar els actors locals del desenvolupament i la població per establir i consolidar, en la major mesura possible, xarxes de cooperació entre els actors del desenvolupament territorial, tant durant la fase de diagnosi, planificació i institucionalització del procés de desenvolupament, com les d'execució i avaluació dels projectes.

La consecució dels resultats de desenvolupament previstos en l'estratègia requereix, d'altra banda, que l'operativització del pla d'acció s'efectuï amb les estructures organitzatives adequades per a la intervenció que es persegueix. Per tant, es considera imprescindible la creació d'una organització local capaç d'assumir la responsabilitat de dissenyar, planificar, gestionar i executar tot el procés de desenvolupament local.

Les experiències europees, espanyola i llatinoamericana dels últims vint anys ens porten a considerar que les estratègies de desenvolupament local guanyen en efectivitat i tenen un impacte més gran si s'instrumentalitzen mitjançant agències de desenvolupament local que tinguin el major grau possible d'autoritat, autonomia operativa, financera i de flexibilitat en la gestió.

### **Les agències de desenvolupament local**

En apartats precedents s'ha posat de manifest la importància que té el lideratge en el procés de desenvolupament local i s'ha indicat que tant

el procés de planificació com el desenvolupament del pla exigeixen la presència d'una institució que mobilitzi tots aquests recursos locals i dugui a terme el procés de planificació.

Un dels seus principals objectius serà, per tant, estimular la cooperació público-privada i promoure la participació dels actors socials i econòmics i de la societat local en els projectes de desenvolupament local, per assolir, de manera cooperadora i per mitjà de xarxes específiques, una resposta global als problemes del territori.

Aquesta organització haurà de ser preferentment promoguda per una entitat local amb una forta representativitat al territori i haurà de disposar dels recursos humans, tecnològics i financers necessaris per desenvolupar la seva activitat. Així mateix, el tipus de forma organitzativa que es doni a aquesta institució ha d'estar en funció de la mida del territori d'intervenció i del grau de maduresa de les institucions en relació amb el desenvolupament local.

Les agències responen al nou enfocament del desenvolupament local, que es basa fonamentalment, tal com ja s'ha descrit en apartats anteriors, en el millor aprofitament del potencial de recursos i de les oportunitats endògenes existents al territori, amb l'objectiu final d'incrementar i millorar el nivell d'ocupació i el creixement econòmic sostenible a escala territorial i local.

A Europa, hi ha formes molt diverses d'organització per al desenvolupament local i la promoció econòmica dels territoris que han tingut èxit



en la dinamització de les seves economies locals. Aquestes organitzacions locals presenten diferències pel que fa al seu procés de constitució, les causes o motius que en van originar la seva creació i presenten, així mateix, particularitats diferents quant a la seva composició (pública o en cooperació amb els agents privats locals). En alguns casos, són també conseqüències dels processos de descentralització dels estats.

Algunes d'aquestes agències de desenvolupament local són els contractes Estat-regió a França, les agències de desenvolupament regional en algunes àrees geogràfiques d'Anglaterra, les agències de desenvolupament local del País Basc, els fons de desenvolupament local de Suècia, els instituts tecnològics a Espanya, els consorcis i les oficines de promoció econòmica que amb diverses formes s'han constituït a Catalunya i els centres tecnològics d'Alemanya.

L'heterogeneïtat de les organitzacions locals i regionals de desenvolupament local quant a composició, característiques, objectius i competències que gestionen és degut tant al fet que són fruit de processos d'institucionalització diversos en els quals han intervingut actors molt diferents, com al fet que les realitats socioeconòmiques territorials que es volen transformar són diverses. Per tant, resulta quasi impossible establir una única definició d'agència.

En termes genèrics, es podria definir les agències de desenvolupament local com un instrument o institució generalment pública o de naturalesa públic-privada que respon a les necessitats identificades pels actors locals d'un determinat territori, per a implementar una estratègia

de desenvolupament, coordinar i gestionar les accions i prestar serveis integrals a les iniciatives locals de desenvolupament, a les empreses i a les societats locals.

Del Castillo (1994), per exemple, les defineix com l'eix sobre el qual pivoten les accions de dinamització i promoció de l'economia d'una zona, ja que són capaces de catalitzar i canalitzar els interessos de la comunitat i d'identificar les estratègies innovadores que necessita el sistema productiu local.

### **Funcions de les agències de desenvolupament local**

L'actuació de les agències de desenvolupament local, en termes generals, se centra, entre d'altres, en les següents funcions:

- Mediació qualificada entre els actors públics i privats, i entre la demanda i l'oferta
- Investigació territorial
- Provisió d'informació als actors locals i supralocals
- Desenvolupament d'infraestructures i serveis
- Rehabilitació i recuperació del patrimoni industrial per a la reutilització com a infraestructures destinades a la dinamització econòmica
- Promoció de noves activitats econòmiques
- Dinamització empresarial



- Suport i assessorament a les noves iniciatives
- Desenvolupament d'infraestructures socials
- Promoció de l'ocupació
- Formació per a l'ocupació i en gestió de pimes
- Promoció i màrqueting de l'entorn local
- Gestió dels programes i projectes estratègics i de coordinació de les activitats del desenvolupament

En alguns casos, també duen a terme les seves funcions en l'àmbit del desenvolupament i de la renovació urbana, com també en la introducció i aplicació de les noves tecnologies i de la societat de la informació al territori.

Com a conclusió, es podria dir que la funció principal de les agències de desenvolupament és la de promoure el disseny i gestionar l'execució del pla estratègic (si n'hi ha) o dels programes de desenvolupament local.

### El procés de constitució: fases

Les agències de desenvolupament local no són organitzacions que sorgeixin del buit, ni són un instrument aïllat del procés de desenvolupament, sinó que, al contrari, han de ser organitzacions que es creïn i constitueixin com a conseqüència d'un projecte específic promogut pel conjunt dels

actors locals, públics i privats, econòmics i socials, per donar respostes concretes als problemes, necessitats i demandes identificades i existents en un determinat territori.

Per tant, el seu procés de constitució, que necessàriament ha de ser de *baix a dalt* i no imposat des d'àmbits territorials superiors o bé com a aplicació mimètica d'experiències que han tingut èxit en altres territoris, dependrà del grau d'acord i de la maduresa de les polítiques de desenvolupament en cada territori concret.

Malgrat que cada procés de constitució és diferent, es poden distingir quatre grans fases, que es donen en tots els casos, el compliment de les quals es pot considerar com la clau de l'èxit. De manera esquemàtica i succinta, aquestes fases i les activitats que s'han de dur a terme en cada una d'elles són les següents:

#### 1. Fase de sensibilització

En aquesta fase es tractarà de:

- Analitzar l'oportunitat de la seva constitució
- Presentar l'enfocament al conjunt d'actors, públics i privats, que s'hi puguin vincular per a aconseguir la base de suport més àmplia
- Formar en desenvolupament local els actors locals participants, amb l'objectiu d'aconseguir que els actors locals facin seu el procés de promoció de l'agència de desenvolupament local

## 2. Fase de promoció

A continuació ve la fase de promoció, que prepara un perfil del que seria l'agència, definida mitjançant un procés participatiu, que ha de contenir els elements següents:

- Àmbit geogràfic
- El diagnòstic del territori
- Establiment dels objectius i identificació dels àmbits d'actuació prioritaris
- Definició de l'estructura de funcionament en funció del punt anterior
- Determinació clara de les responsabilitats
- Anàlisi de la inversió requerida i la viabilitat de l'agència (vies de finançament, requisits legals de la forma jurídica, organigrama, etcètera)
- Promoció d'una disposició política territorial favorable

## 3. Fase de constitució i posada en marxa

En tercer lloc, la fase de constitució i posada en marxa s'encarrega de:

- Definir els estatuts i el reglament de funcionament
- Elegir els òrgans de direcció i altres òrgans de caràcter consultiu

- Elaborar el pressupost operatiu i aportar recursos financers
- Seleccionar, contractar i formar l'equip tècnic
- Adequar i equipar les infraestructures de l'agència
- Elaborar el pla de treball anual, d'acord amb el pla d'acció de desenvolupament local establert prèviament
- Definir els procediments de gestió interns i externs
- Definir l'estratègia d'estabilitat econòmica a mig i llarg termini
- Concretar el pensament estratègic amb la xarxa d'actors públics i privats
- Establir un bon sistema d'informació de l'agència
- Establir el pla de comunicació, extern i intern

## 4. Fase de consolidació

Per acabar, en aquesta fase es tractarà de:

- Promocionar i gestionar les iniciatives locals de desenvolupament i prestar els serveis específics que, d'acord amb les línies d'acció, s'hagi decidit realitzar.
- Identificar permanentment nous projectes i captar recursos
- Oferir resultats concrets, preferentment quantitius
- Establir un sistema d'autoavaluació contínua amb participació de tots els actors involucrats en l'agència

## BIBLIOGRAFIA

**ALBURQUERQUE, F.** (2004). *El enfoque del desarrollo económico local*. Buenos Aires: OIT.

**ALBURQUERQUE, F.** (2005). *Reflexiones sobre el desarrollo local en la práctica: desarrollo y territorio*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

**CARRILLO, E.; PÉREZ, B.** (eds.) (2000). *Desarrollo local: Manual de uso*. Madrid: ESIC.

**CASTILLO, J. DEL** (1994). *Manual de Desarrollo Local*. Vitoria-Gasteiz: Departamento de Economía y Hacienda, Eusko Jaurlaritzza - Gobierno vasco ("Estudios de Economía").

**CIDEC** (1999). *Estrategias Regionales y Territoriales. El papel de las Agencias de Desarrollo*. Vitoria-Gasteiz: Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social, Eusko Jaurlaritzza-Gobierno Vasco ("Cuadernos de Trabajo", 29). <http://www.lanbide.net/>

**FORN, M. DE; PASCUAL, J.M.** (1995). *La planificación estratégica territorial: aplicación a los municipios*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

**GREFFE, X.** (1990). *Descentralizar en favor del empleo. Las iniciativas locales de desarrollo*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

**LLISTERRI, J. J.** (2000). *Competitividad y desarrollo económico local: nuevas oportunidades operativas*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/SDS.

**SILVA, I.** (2003). *Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local*. Santiago de Chile: Naciones Unidas/ILPES/CEPAL.

**TOHARIA, L. i altres** (1998). *El mercado de trabajo en España*. Madrid: McGraw-Hill.

**VÁZQUEZ BARQUERO, A.** (1988). *Desarrollo Local: una estrategia de creación de empleo*. Madrid: Pirámide.

**VÁZQUEZ BARQUERO, A.** (1993). *Política Económica Local*. Madrid: Pirámide.

**VÁZQUEZ BARQUERO, A.** (1999). *Desarrollo, redes e innovación*. Madrid: Pirámide.



## **Bloc 2**

Origen i evolució del paper dels governs locals  
en el foment i l'impuls de les polítiques de  
promoció econòmica i desenvolupament local

**Joan Botella i Corral**

## Bloc 2.

### Origen i evolució del paper dels governs locals en el foment i l'impuls de les polítiques de promoció econòmica i desenvolupament local

Joan Botella i Corral

Catedràtic de Ciència Política a la Universitat Autònoma de Barcelona

*Ex-degà del Col·legi de Politòlegs i Sociòlegs de Catalunya entre 1999 i 2005 i ex-vocal del Consell de l'Audiovisual de Catalunya, entre 1997 i 2006. Director acadèmic del Postgrau en Desenvolupament Econòmic i Local del Col·legi de Politòlegs i Sociòlegs de Catalunya i de la Universitat Autònoma de Barcelona. Actualment forma part de la Comissió d'Experts nomenada per a preparar un informe sobre la Llei electoral de Catalunya. S'ha especialitzat en govern local, opinió pública, estudis electorals i política comparada*

En la vida social espanyola i catalana, el paper dels ajuntaments en l'àmbit de les polítiques de desenvolupament econòmic i social local és destacadament important. En efecte, si ens situem en un marc comparatiu a escala europea, els nostres ajuntaments juguen (o poden jugar) un paper molt més important que els seus equivalents en la majoria dels països europeus. Comprendre les raons i els orígens d'aquesta amplitud resulta indispensable per examinar les possibilitats i els límits de l'acció local en el segle XXI.

#### EL PUNT DE PARTIDA: EL MUNICIPALISME SOTA LA DICTADURA

El centralisme extrem del règim franquista no es basava només en els prejudicis, la ideologia o les mentalitats dels seus protagonistes. Tenia també com a fonament la profunda desconfiança dels conservadors davant dels possibles excessos de les pressions populars que, en contextos federals o almenys fortament descentralitzats, podien traduir-se en accés a les institucions i posada en marxa de polítiques locals progressistes. El fantasma del *cantonalisme*, suposadament incompatible amb la unitat d'Espanya, podia ser un record del passat llunyà; però les dretes no oblidaven que la proclamació de la II República es va derivar dels resultats de les eleccions municipals del 12 d'abril de 1931.

I és que la tradició espanyola ha estat, predominantment, pensar en termes de *govern local*, i no d'*administració local*; i la pròpia terminologia utilitzada expressava l'existència d'actituds enèrgicament polítiques darrere les diverses visions sobre la governació de les nostres ciutats.

Desconfiança profunda, doncs, del franquisme i de les dretes davant del govern local i de tot el que pogués sonar a autonomia local. Els alcaldes eren designats pel govern (en municipis de més de 10.000 habitants) o pels governadors civils (per sota d'aquest llindar), ells mateixos delegats provincials del govern central.

A la vegada, es fomentava la confusió entre les estructures políticoadministratives i el partit únic: els alcaldes passaven a ser, *ipso facto*, els caps locals del Movimiento Nacional. Els seus mandats no tenien una durada prefixada, i tant podien ser mantinguts durant vint anys al front de l'Ajuntament, com ser destituïts de forma fulminant.

La dependència política dels Ajuntaments respecte del centre polític venia acompanyada d'un element tradicional en la nostra societat, com era l'absoluta insuficiència dels mitjans financers al seu abast; malgrat les previsions de la Ley de Régimen Local (1955), no es van concretar mai el volum de les transferències que se'ls havia d'efectuar, ni es van preveure les mesures que permetessin fixar ingressos fiscals propis. De tal manera que els ajuntaments van quedar en una situació crònica d'escassetat pressupostària.

En l'Espanya endarrerida i encallada dels anys 40 i 50, aquesta situació conduïa els governs locals a l'immobilisme; però quan el *desarrollismo* va començar a canviar la societat espanyola, a partir dels primers anys 60, la situació va esdevenir impossible. La implantació de noves indústries requeria la generació de superfícies adequades, de mitjans de transport, de subministraments d'aigua i electricitat, i tot això queia sobre les espatlles del món local.

De la mateixa manera, les migracions internes generaven efectes devastadors tant en el punt de partida com en el de destí. En l'origen, comarques senceres quedaven despoblades pel desplaçament del gruix de la seva població cap a les àrees metropolitanes de Barcelona, Madrid o Sevilla: pobles buits, amb una població limitada a la gent més gran i més lligada a l'agricultura tradicional. I en el punt d'arribada, construcció improvisada de refugis per als nous arribats, sovint en forma de barraquisme, de construcció de mala qualitat, i sempre en contextos neo-urbans mancats dels serveis més bàsics (clavegueram, transport, aigua corrent, escoles, etcètera).

El règim local franquista quedava doncs desbordat per l'evolució de la realitat ja a finals dels anys 60 o en els primers 70. La natura repressiva de la dictadura podia ser molt dura sobre els il·legals partits polítics, o sobre el nou sindicalisme clandestí; però era molt més difícil reprimir o perseguir moviments d'habitants de barris que reivindicaven una escola, una canonada d'aigua o una línia d'autobús. Per això les associacions de veïns van esdevenir nuclis activíssims d'acció política: tant pel seu èxit com a catalitzadors de les demandes bàsiques de la ciutadania, com per la seva capacitat d'esdevenir *illes de llibertat* per als partits i moviments polítics democràtics.

## LA TRANSICIÓ: EL SORGIMENT DEL GOVERN LOCAL DEMOCRÀTIC

Aquest conjunt de circumstàncies van conduir, simultàniament, a dos fenòmens d'enorme transcendència de cara al futur del govern local al



nostre país. D'una banda, una profundíssima deslegitimació de les fórmules del règim local franquista, i dels homes en què s'encarnava. En segon lloc, una forta mobilització social, que va produir simultàniament ambiciosos programes de futur, dirigents locals molt reconeguts socialment, i una visió del que havia de ser el futur sistema de govern local.

En el moment final de la dictadura franquista, aquestes eren les dues forces en presència: una tradició dictatorial centralista i enemiga de l'autonomia local, i un moviment ciutadà ampli, ambiciós, i fortament imbricat amb els embrions dels futurs partits polítics democràtics. Però falta encara un element essencial.

Ja hem anotat abans com les limitacions financeres dels ajuntaments espanyols i els canvis viscuts per la societat espanyola havien generat immensos dèficits urbans; per tant, les expectatives reivindicatives eren molt altes. Però al llarg de la transició, la crisi econòmica derivada dels dos *shocks* petrolers (1973 i 1979) colpeja Espanya de ple: la crisi, essencialment industrial, agafa el país impreparat, ja que les estructures franquistes, arcaiques i paternalistes, no són capaces de reaccionar davant l'impacte. Tancaaments d'empreses, desinversió i inflació estan a l'ordre del dia.

El resultat fou un enorme creixement en la taxa d'atur, que fins a aquells moments s'havia mogut entorn del 5 %, i que ara es dispararia, de sobte, fins a situar-se prop del 20 %.

Es van combinar, doncs, una estructura política local fortament deslegitimada i una expansió extraordinària de les demandes ciutadanes: en-

cara que els ajuntaments no tinguessin responsabilitat (ni mitjans) per fer front als efectes de la crisi econòmica, eren en tot cas la primera administració a l'abast dels ciutadans, aquella a la qual es podien dirigir per demanar solucions als problemes.

El potencial explosiu d'aquesta combinació es va traduir en els continus retards que es van produir en la democratització formal dels ajuntaments espanyols. A finals del 1975 estaven previstes unes eleccions municipals (tot i que a la manera del Règim) però es van desconvocar. Després del canvi democràtic, van tenir lloc dues eleccions generals (juny 1977 i març 1979), i només després es va convocar unes eleccions locals, que tenien lloc el 3 d'abril del 1979. Aquest retard responia a la temença que la combinació de fortes expectatives ciutadanes i escassos mitjans municipals produís conflictes importants; però també al fet que el partit governant, UCD, sortit en bona part del règim polític anterior, intentés limitar les seves seves pèrdues.

## ELS INICIS DE LA NOVA ETAPA

Aquesta llarga introducció ha d'haver mostrat que, en el moment de la creació del nou règim democràtic, la construcció dels governs locals de la democràcia s'enfrontava a reptes no previstos: a la vegada que es democratitzessin, havien de ser capaços d'atendre elevades demandes ciutadanes, acumulades durant anys però intensificades ara sota l'impacte de la crisi econòmica. A més, l'hegemonia de les esquerres socialistes i comunistes que es va produir després de les eleccions municipals

pals del 1979 accentuava el possible paper actiu dels ajuntaments en l'abordatge dels problemes socials i econòmics, des dels dèficits en els serveis fins a la lluita contra l'atur.

Ara bé, amb quines eines? Quins eren els instruments a l'abast dels nous governants locals que els haurien de poder permetre jugar un paper actiu, a la vegada reconstituïnt i legitimant el teixit institucional local, i fent front a les demandes socials?

Per començar, no eren els mitjans financers. Ja hem anotat com els nous ajuntaments democràtics van heretar una situació pressupostària deficitària, dèficit que s'agreujaria en els anys subsegüents.

L'instrument fonamental va ser la voluntat política d'implantar-se en la realitat quotidiana dels ciutadans, assumint responsabilitats i serveis que anaven més enllà de les definicions convencionals, i dels mateixos esquemes legals de la dictadura. La noció d'*autonomia local* (consagrada en l'article 140 de la Constitució) es va interpretar com la llibertat dels governs locals per assumir funcions i responsabilitats en tots els àmbits de la vida ciutadana. Aquesta interpretació es va anar generalitzant, en la mesura que la vella legislació de règim local s'entenia derogada i la nova, plenament democràtica, es va anar retardant.

De tal manera que entre 1979 i 1985, en el període més dur de la crisi econòmica a Espanya, es va produir un buit legal, entorn de les funcions que havien de dur a terme els ajuntaments, buit legal que va ser cobert per l'activisme dels governants locals, mobilitzats davant la situ-

ació de dèficits i de noves necessitats que s'havia anat generant en els municipis espanyols.

La capacitat de definir quins fossin els interessos generals de cada ciutat i de triar quins cursos d'acció calia emprendre ha passat a incorporar-se com un element central de la percepció que es té de les atribucions municipals i dels seus límits. A diferència d'altres contextos (com poden ser Gran Bretanya o França), els nostres ajuntaments no es limiten a exercir les activitats i atribucions que els encomanen les lleis, sinó que, a més, poden emprendre'n lliurement d'altres.

L'únic límit, òbviament, és la possibilitat de finançar aquestes polítiques pròpies. Ja hem anotat la limitada capacitat financera dels ajuntaments espanyols. Però precisament en aquest període es produeixen diverses operacions d'absorció de deute per part del govern central (1979, just després de l'arribada dels nous regidors a les seves responsabilitats, i probablement a la vista de la magra situació; i 1983, novament després de les eleccions municipals) que, sense resoldre definitivament la problemàtica, van representar un gran alleujament en la situació financera dels municipis i els van permetre reordenar les seves activitats.

## LA DEFINICIÓ FORMAL DEL GOVERN LOCAL A ESPANYA

En aquest context, va correspondre als primers govern socialistes a Espanya la definició precisa de les característiques jurídiques, institucionals i financeres dels governs locals. Dues importants peces legals





es van aprovar en aquells anys: la Llei de bases del règim local (1985) i la Llei reguladora de les hisendes locals (1988). Vegeu, a la Taula 1, la cronologia essencial del desenvolupament institucional del govern local al nostre país.

Per al que ens afecta, la Llei de bases estableix els principis essencials configuradors del règim local espanyol, a partir del postulat de la igualtat formal de tots els municipis. No importa quina sigui la seva població o les seves característiques específiques: tots són iguals davant la llei i tots tenen la mateixa definició formal.

Convé aturar-se, però, en l'enumeració que la LBRL fa dels serveis que han de prestar, de forma obligatòria, els ajuntaments. Aquest és l'únic punt on es trenca el principi de la igualtat de tots els municipis, ja que s'introdueix una escala creixent en funció de la població, que es distingeix en els següents trams:

- Serveis que han de prestar tots els ajuntaments
- Serveis que han de prestar els de població superior a 5.000 habitants
- Serveis que han de prestar els de població superior a 20.000 habitants
- Serveis, finalment, que han de prestar els de població superior a 50.000 habitants

En cada grup, els municipis han de prestar els serveis que pertocuen als de menor població, més un bloc addicional corresponent al seu propi

**TAULA 1 . Les grans fites en la definició dels governs locals a l'Espanya democràtica**

1978: Llei reguladora de les eleccions locals (juliol)
1978: Constitució (desembre)
1979: Primeres eleccions locals (abril)
1979: Adopció de les "Medidas Urgentes para la Financiacion de las Haciendas Locales" (juliol)
1983: Reformes menors en la Llei d'eleccions locals (març)
1983: Eleccions locals (maig)
1983: Adopció de "Medidas Urgentes para mejorar y regular las Haciendas locales" (desembre)
1985: Aprovació de la Llei de bases del règim local (abril)
1985: Aprovació de la Llei orgànica del règim electoral general, que incorpora la regulació de les eleccions locals (juny)
1988: Aprovació de la Llei d'hisendes locals (abril)
1994: Reformes menors en la Llei d'hisendes locals (desembre)
2003: Aprovació del text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (abril)

grup. (Anotem aquí que la legislació catalana introdueix un nou grup, el de municipis compresos entre 30.000 i 50.000, que inclou també totes les capitals comarcals que tinguin una població inferior a 30.000 habitants).

Quins són, aquests serveis? L'enumeració és feixuga, de manera que remetem el lector a l'articulat de la LBRL, i en concret al seu article 26. L'enumeració que fa no és exhaustiva, ja que estableix explícitament que per llei poden atribuir-se als ajuntaments altres serveis amb caràcter obligatori. És el que fa, en la legislació catalana, l'article 67 del text refós, que reproduïx, amb variacions, el contingut de la LBRL. Però altres lleis encarreguen serveis obligatoris als ajuntaments no compresos en aquestes normes: per exemple, la legislació sobre processament i eliminació de residus urbans.

El que és interessant d'aquesta normativa és que no contempla, en cap cas, la posada en marxa per part dels ajuntaments de serveis orientats a fomentar l'ocupació, a promoure el desenvolupament local, a establir dinàmiques de promoció social i econòmica. Es tracta de serveis molt tradicionals, des de la distribució d'aigües fins a la vialitat, passant per la recollida d'escombraries, els cementiris o l'enllumenat públic. I això s'ha de connectar amb la previsió constitucional que, tot i fixar el principi de l'autonomia local, estableix que les hisendes locals hauran de disposar dels mitjans necessaris per fer front a les funcions *que la llei els atribueixi*. És discutible si l'exclusió que se'n deriva s'aplica només a aquells serveis que els ajuntaments presten suplint la inacció de les administracions superiors jeràrquicament (els denominats *serveis im-*

*propis*), o si s'aplica a aquelles funcions i serveis establerts lliurement per cada municipi, en el marc del repetit principi de l'autonomia local.

La conclusió és, doncs, que la posada en marxa, per part dels ajuntaments, de polítiques de desenvolupament local és una decisió lliure, que poden prendre o no prendre, i que en tot cas no tenen un finançament garantit, més enllà del que puguin aportar les pròpies hisendes municipals (que, com sabem, tenen limitacions molt clares). Com s'han pogut finançar, doncs, aquestes polítiques?

La resposta és molt simple: gràcies a les transferències rebudes de les administracions superiors. En un primer moment, del govern central; a partir del 1984, de les corresponents comunitats autònomes; i, de manera molt destacada, a partir del 1986, de la Comunitat Europea. A través dels diversos programes comunitaris que s'han succeït al llarg dels anys transcorreguts, s'han canalitzat fons des de Brussel·les cap als ajuntaments espanyols que han permès la posada en marxa de projectes molt ambiciosos en àmbits vinculats al desenvolupament local, a la maduració de realitats econòmiques i socials, etcètera. De fet, un element clau per a la nostra realitat local ha estat el criteri comunitari d'adoptar, com a unitat territorial destinatària final dels seus programes, el municipi.

Aquests recursos no vénen sols: cal ser capaços de generar projectes atractius, que encaixin en la normativa europea i que responguin a les finalitats que es proposa la Comissió. La generació d'aquest projectes no pot ser obra només dels ajuntaments: aquests actuen més aviat com

a catalitzadors, com a conductors, de la convergència dels diversos actors socials i econòmics locals, ja que aquesta dimensió “comunitària” ha estat sempre un element molt valorat en els programes europeus.

I això dona als alcaldes (i, mes àmpliament, als ajuntaments) un paper essencial, com a promotors, com a conductors dels acords locals necessaris per poder concretar programes d'actuació que impliquin els diversos actors socials i que puguin ser acollits favorablement per les administracions superiors. Això dona als alcaldes espanyols, sovint, un perfil executiu, un perfil *managerial*, ja que no es limita en l'estricta gestió dels serveis municipals, sinó que prenen iniciatives, dibuixen projectes de futur, i acaben per adquirir un to considerablement *presidencial* (cosa que està molt lluny de les previsions inicials de la Llei d'eleccions locals, que configurava un alcalde més aviat *parlamentari*, representant de la corporació local cap a l'exterior, però amb unes funcions executives limitades). La nostra hipòtesi, que no podem desenvolupar aquí, és que aquesta transformació s'ha derivat precisament de la necessitat d'un lideratge més enèrgic per a poder conduir adequadament els processos d'adopció i execució de polítiques locals ambicioses, que depassen el marc de l'estricta regulació legal, orientades al desenvolupament local (en el sentit més ampli de l'expressió).

Els ciutadans han valorat bé aquesta transformació. Els estudis d'opinió pública han mostrat sistemàticament, des dels anys vuitanta, que la institució municipal, i en concret la figura de l'alcalde, és altament valorada si es compara amb la percepció que els ciutadans tenen d'altres institucions polítiques i administratives. La Taula 2 presenta dades re-

**TAULA 2 . La confiança dels ciutadans espanyols envers les institucions. (Notes en una escala compresa entre 0 i 10)**

Forces armades	5,8
Ong's	5,7
Ajuntament	5,2
Govern de la Comunitat Autònoma	5,0
Mitjans de comunicació	4,9
Govern central	4,6
Tribunals	4,3
Partits polítics	3,8

Font: CIS, 2009

cents, relatives al conjunt d'Espanya: del conjunt de les institucions polítiques del país, els ajuntaments són els que mereixen més confiança per part dels ciutadans.

És cert que són superats per altres institucions, com les forces armades o les ong's (o, com mostren altres estudis, la Corona, no inclosa en l'estudi que citem); però si ens limitem a les institucions purament polítiques, els ajuntaments espanyols se situen clarament per davant del parlament, del govern central, dels tribunals de justícia, o els partits polítics.

**TAULA 3 . La confiança dels ciutadans catalans envers les institucions. (Notes en una escala compresa entre 0 i 10)**

Parlament de Catalunya	4,9
Ajuntament	4,9
Govern de la Generalitat	4,6
Congrés dels Diputats	4,0
Tribunals de justícia	3,9
Govern central	3,6
Partits polítics	3,6
Sindicats	3,5

Font: CEO, 2010

Les dades més recents respecte de Catalunya (taula 3), de manera més concreta, mostren una situació similar, si bé cal anotar un parell de diferències significatives. La primera és que, en el cas dels ciutadans de Catalunya, el grau de confiança que dipositen en els ajuntaments queda per sota de la cota crítica del 5, encara que per molt poca distància. I la segona diferència, respecte de la situació general espanyola, és que el Parlament de Catalunya està força ben considerat i obté, de fet, la mateixa qualificació que els ajuntaments. Però en tot cas, aquests són més ben valorats que la resta d'institucions i organismes inclosos en la

**TAULA 4 . La confiança dels ciutadans envers el propi govern local, segons record de vot en les eleccions generals de 2008 (Notes en una escala compresa entre 0 i 10)**

Partit votat	Nota atribuïda pels votants del partit
Partit Nacionalista Basc	6,6
Esquerra Republicana de Catalunya	5,6
Partit Popular	5,6
Partit Socialista Obrer Espanyol	5,4
Convergència i Unió	5,3
Bloc Nacionalista Gallec	4,7
Esquerra Unida / Iniciativa per Catalunya Verds	4,6

Font: CIS, 2009

Aquestes pautes varien lleument en funció de les simpaties polítiques de les persones enquestades. Com mostra la Taula 4, els votants del Partit Nacionalista Basc són els que miren amb més simpatia els ajuntaments, mentre que els partits menors d'esquerres (com IU, el BNG o IC-V) tenen una visió més crítica. Però els votants dels partits amb més

representació social i electoral tenen una visió àmpliament positiva dels ajuntaments i els atorguen un grau de confiança notable.

Com a conclusió, tal com hem observat al llarg de tot l'exposat, a l'entrada del segle XXI, doncs, s'ha avançat un llarg camí en el procés que ens allunya de la vella tradició espanyola de *l'administració local*, subordinada a les decisions dels governants centralistes, i entrem de ple en una lògica de *govern local*, en què les institucions locals i els seus governants són vistos com a protagonistes actius de l'adopció de decisions transcendents en la caracterització del propi municipi. Són els ajuntaments, així, els primers responsables de la posada en marxa de processos de desenvolupament local.

## BIBLIOGRAFIA

- BORJA, J.** (2003). *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza Editorial.
- BORJA, J.** (2004). *La gestión de las ciudades en la era informàtica*. Madrid: Taurus.
- BOTELLA, J.** (1999). *La ciudad democrática*. Barcelona: Ed. Serbal.
- FONT, J. i GALAIS, C.** (2009). *Experiències de democràcia participativa local a Catalunya: Un mapa analític*. Barcelona: Dir. Gral. De Participació Ciutadana, Generalitat de Catalunya.
- MAGRE, J.** (2002). *Els sistemes electorals locals a la Unió Europea*. Barcelona: Centre d'Innovació Local, Diputació de Barcelona.
- MAGRE, J.** (dir.) (2006). *Informe de l'Observatori de Govern Local*. Barcelona: Fundació Pi i Sunyer.
- TOMAS, M.** (2009). *La governabilitat metropolitana a Europa i Amèrica del Nord*. Barcelona: Centre d'Innovació Local, Diputació de Barcelona.
- YSA, T.** et al (2003). *Criterios para detectar buenas prácticas locales*. Barcelona: Fundació Pi i Sunyer.

# Bloc 3

Eines i instruments per a l'estudi del territori:  
la planificació estratègica

Antoni Niubó Herranz

# Bloc 3.

## Eines i instruments per a l'estudi del territori: la planificació estratègica

**Antoni Niubó Herranz**

**Consultor especialitzat en planificació estratègica i desenvolupament local**

*Enginyer Tècnic Tèxtil per la Universitat Politècnica de Catalunya i Diplomat Superior en Direcció de la Producció, en Direcció i Organització d'Empreses per l'Escola d'Administració d'Empreses de Barcelona. Ha estat gerent del Consorci de Formació i Iniciatives Cercs-Berguedà, i assessor permanent del CIDEU (Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano) per a l'àrea del Cono Sur.*

Hi ha un gran nombre d'elements que determinen el desenvolupament dels territoris, però tots ells es poden resumir fonamentalment en tres factors: voluntat política, capacitat creativa o d'atracció de talent, i capacitat de gestió.

La presència d'aquests tres factors és condició necessària però no suficient per assolir posicions competitives que condueixin a un desenvolupament real. És imprescindible, a més a més, que aquests es conjuguin a l'entorn d'un projecte comú, que compti amb una estratègia ben definida i amb un lideratge sòlid. La Planificació Estratègica, com a eina per al desenvolupament, té la seva funció principal en aquest procés de conjunció dels factors de desenvolupament.

L'evolució de l'entorn polític, social i econòmic, així com la pràctica en la gestió territorial, ha estat molt notable en els darrers anys. La rapidesa amb què es produeixen els canvis, la globalització, la incertesa i la multiplicitat d'actors amb poder d'acció i d'influència, ha fet que els mètodes tradicionals de planificació hagin esdevingut obsolets. L'extrapolació del passat ja no serveix per planificar el futur.

En aquest escenari global d'incerteses, emergeix el factor local. Cada ciutat, o cada territori, ha de cercar la seva millor conjunció de factors per a ser econòmicament competitives, socialment cohesionades i ambientalment sostenibles. En un món globalitzat, i aparentment amb tendència a la uniformitat, en l'àmbit local es persegueixen els trets diferenciadors.

En aquest entorn turbulent, els governs locals han de treballar en una dinàmica de xarxes d'actors públics i privats i amb la ciutadania per tal de generar governança. Són necessàries altres formes de planificar, fonamentades en la globalitat, la proactivitat i la concertació.

La planificació estratègica és una eina per al desenvolupament dels territoris que respon a la necessitat de compartir compromisos i responsabilitats en aquests entorns cada vegada més turbulents, en els quals la multiplicitat de factors i d'agents fan que altres fórmules de planificació no resultin eficaces.

La planificació estratègica és un mètode ordenat per produir decisions i accions que conformen i guien el que una organització (empresa, institució, territori...) vol assolir, a partir de la perspectiva d'allò que és, anticipant-se al futur per tal de competir, adaptar-se a l'entorn i preparar-se per al canvi en un horitzó d'incerteses. A diferència de la planificació a llarg termini, la planificació estratègica considera l'entorn com un sistema viu i canviant, estimula la participació, acosta interessos divergents, ajuda a ordenar les decisions que s'han d'emprendre, i alhora garanteix una millor implementació.

## OBJECTIUS DE LA PLANIFICACIÓ ESTRATÈGICA

Els objectius principals de la planificació estratègica són:

**1.** Definir el model de desenvolupament i estratègies del territori mitjançant:

- La identificació de les àrees clau de resultats
- La formulació i l'impuls dels projectes amb més capacitat de produir transformacions positives

**2.** Afavorir la cultura participativa, la concertació amb els actors del territori i el compromís ciutadà com a recurs per a construir un projecte territorial que:

- Comparteixi i utilitzi tot el potencial de coneixement de la ciutadania
- Es fonamenti en la reflexió i l'anàlisi compartida del present i del futur
- Estableixi les bases per a la cooperació entre els agents socioeconòmics, la ciutadania i les seves institucions
- Ajudi a fer evident el paper de tothom com a actor del desenvolupament del territori i afavoreixi actituds proactives

Els instruments que permetran assolir aquests objectius són els següents:

- L'anàlisi externa/interna de la situació actual i de la seva evolució, basada en dades quantitatives i en les opinions qualificades dels actors
- La creació d'un marc organitzatiu de concertació i de participació ciutadana adient per a la reflexió conjunta, l'anàlisi i la formulació de projectes de futur



- L'ús dels recursos de comunicació adequats per garantir la difusió del procés i recollir les aportacions de tothom
- La definició d'un model de territori que integri l'enfocament des de tots els seus àmbits i la identificació dels camins per assolir-lo (estratègies)
- La formulació de propostes d'actuació concretes i la identificació i suport a aquelles persones que puguin impulsar-les des dels seus diversos àmbits d'actuació (agents)
- La revisió i seguiment permanent del desenvolupament dels projectes i de les bases en les quals es fonamenten

## L'ELABORACIÓ DEL PLA ESTRATÈGIC

El procés d'elaboració d'un pla estratègic requereix l'ús de diferents eines metodològiques, que és necessari adoptar per a cada pla, en funció de diferents variables que depenen específicament de l'entorn en el qual s'elabori, sobretot pel que fa a la dimensió de la ciutat o territori, i del model organitzatiu dels agents locals. En aquest manual només es fa referència a aquelles eines metodològiques més habituals en aquest tipus de processos, d'acord amb un model de planificació clàssic.

## Fase 1: Organització, exploració i definició de temes crítics

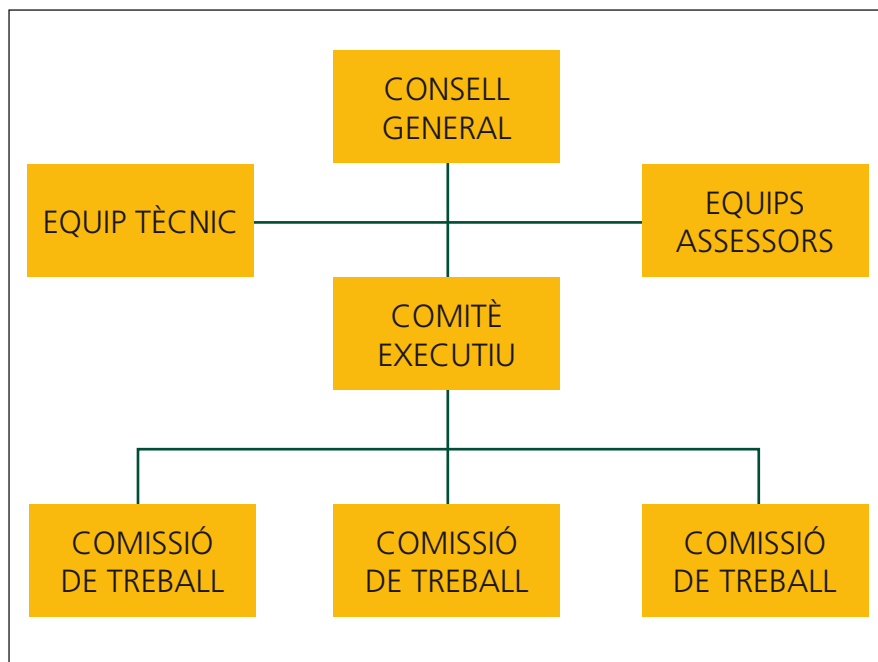
En aquesta fase inicial del pla estratègic, la institució que el promou ha de fer tot un seguit de tasques que garanteixen el correcte desenvolupament del procés. Es tracta d'organitzar-se internament per tal de disposar d'un equip de treball i dels recursos necessaris, definir un model organitzatiu per a la participació dels agents locals en el pla, articular un sistema de comunicació que faciliti la circulació de la informació de forma àgil, tant a nivell intern com extern, i concretar els objectius generals que es persegueixen amb l'elaboració del pla, o sigui, quins seran els temes o problemàtiques més importants que en justifiquen la redacció.

Aquesta fase consta de tres parts principals: 1) definició del marc organitzatiu; 2) definició de temes crítics i àrees clau de resultats; i 3) disseny del pla de comunicació.

En primer lloc, pel que fa a la definició del marc organitzatiu, es tracta de definir i crear l'estructura de gestió, de relacions entre les persones i institucions participants i de seguiment del pla estratègic.

L'estructura organitzativa dependrà de diversos factors. Entre els més importants hi ha la dimensió de la ciutat o territori i el nivell organitzatiu del seu teixit associatiu. La fórmula organitzativa habitual és la que es defineix en l'esquema següent.

El Consell General està format per les persones que pertanyen a les institucions participants en el procés, invitades amb aquesta finalitat. Ha d'ésser el més plural possible, amb representació de tots els sectors



de la ciutat o territori. Les seves funcions són participar en els debats i validar cadascuna de les fases del Pla estratègic. Es constitueix formalment a l'inici del pla i es reunirà almenys una vegada per a cada fase. Estarà presidit institucionalment per l'ajuntament de la ciutat o l'organisme públic adient al cas.

El Consell General podrà delegar algunes persones per constituir el Comitè Executiu, que serà l'encarregat de fer un seguiment de la gestió del Pla. Estarà format per un nombre reduït de persones, que es reuniran periòdicament amb l'equip tècnic. La seva finalitat és fixar criteris de gestió, intercanviar idees, fer un seguiment i mantenir un vincle més fort amb les institucions que representen.

L'Equip Tècnic és el responsable de la gestió del Pla i compta amb la col·laboració d'un/s Equip/s Assessor/s en els aspectes metodològics i, puntualment, amb la col·laboració de les institucions participants que facilitaran assessorament sobre determinats continguts del procés.

Les Comissions de Treball estan formades per aquelles persones que de forma voluntària participin en el Pla. El seu reclutament es pot fer el mateix dia de presentació del procés, mitjançant butlletes d'inscripció, i a través del seguiment personal. Cada Comissió tracta d'un dels àmbits temàtics del Pla, encara que, en determinats moments, han de treballar conjuntament per tal de garantir una visió més global. Les persones integrants de les Comissions poden pertànyer al mateix temps al Consell General i a la Comissió Executiva. Una persona pot pertànyer a més d'una Comissió, fet pel qual les sessions de treball no s'han de fer simultàniament.

Aquesta estructura orgànica del pla pot ser adequada per a ciutats o territoris d'un cert volum demogràfic i institucional, on el nombre d'agents que poden participar en el pla és molt elevat. Per a àmbits de treball més reduïts, la constitució d'una Comissió de Seguiment, formada per representants de les institucions o sectors locals més significatius, pot ser suficient. El que és important, tant d'una forma com d'una altra, és que es disposi d'una visió suficientment global i plural com perquè els continguts del pla tinguin la profunditat suficient i un ampli acord dels diferents agents locals.

En segon lloc, la definició de temes crítics i àrees clau de resultats és la que serveix per determinar quins són els objectius genèrics del pla, es-

pecialment pel que fa als motius que el justifiquen i els continguts més importants que es pretén abordar amb la seva elaboració. Consta dels següents apartats:

- Divisió temàtica inicial
- Recull d'informació i inventari de fonts
- Entrevistes prèvies
- Pre-diagnosi
- Conferència exploratòria

Per a la definició de temes crítics i àrees clau de resultats, es parteix d'una divisió temàtica, que inicialment es fa per mitjà d'una proposta de l'equip tècnic del pla estratègic. Aquesta proposta serà revisada i validada, o modificada, a partir del resultat de les entrevistes prèvies, la pre-diagnosi i la conferència exploratòria inicial.

La divisió temàtica inicial ha de reunir les següents condicions bàsiques:

- Que siguin àmbits o temes independents des del punt de vista de la gestió o de la planificació
- Que facilitin l'anàlisi independent
- Que influeixin decididament en l'èxit futur de la ciutat o territori
- Que permetin treballar amb un nombre de comissions temàtiques adequat. En aquells casos en els que sigui necessari aprofundir més en un tema es poden fer subcomissions o grups de treball

L'elaboració del pla estratègic, especialment pel que fa a la diagnosi, ha d'incorporar tota la documentació disponible d'estudis i treballs que prèviament s'hagin fet a la ciutat o territori. Amb aquesta finalitat s'ha de fer un recull d'informació i inventari de fonts en aquesta fase inicial del pla.

Les entrevistes prèvies inicials tenen com a finalitat fer una primera valoració de la situació del territori, especialment quant a problemes i reptes en els àmbits temàtics seleccionats prèviament, i cercar la col·laboració d'aquelles persones que poden tenir un paper més rellevant per al desenvolupament del pla estratègic.

La selecció d'aquestes persones es fa d'acord amb els següents criteris, sempre que reuneixin almenys una d'aquestes condicions:

- Que tinguin coneixements i opinió qualificada
- Que disposin d'informació rellevant
- Que ocupin llocs de responsabilitat institucional o empresarial
- Que siguin líders o prescriptors d'opinió
- Que puguin afavorir el desenvolupament del pla estratègic
- Que puguin oposar-se al pla estratègic o als seus objectius
- Que puguin actuar de mediadors entre les institucions convocades

Les entrevistes, fetes per l'equip tècnic, han de posar de manifest el posicionament i l'opinió de les persones entrevistades en relació amb

els temes proposats. Aquestes entrevistes han de servir per aconseguir informació, però també per transmetre-la. Com a primer contacte amb les persones i les institucions amb relació a l'elaboració del pla estratègic, constitueixen el moment adient per a la primera presentació i per expressar allò que se n'espera.

El producte d'aquestes entrevistes, juntament amb l'anàlisi de les informacions recollides, servirà per a l'elaboració de la pre-diagnosi, en la qual es recullen els aspectes més estratègics que seran desenvolupats i aprofundits en les fases posteriors.

Una forma d'establir un primer contacte amb la ciutadania i les institucions locals és la conferència exploratòria, que pot ser el primer acte públic del pla estratègic i un bon recurs que compleix amb la doble finalitat de rebre i transmetre informació.

L'estructura d'aquest acte de presentació inicial pot ser molt diversa i diferent, depenent de les particularitats locals, però en essència ha de comptar amb els continguts següents:

- Presentació del procés d'elaboració del Pla. Què és la Planificació Estratègica? Com es farà el Pla? Quins objectius té l'acte d'avui? Crida a la participació i exposició dels mecanismes participatius
- Exposició de la pre-diagnosi amb els aspectes més significatius, remarcant els aspectes crítics que justifiquen l'elaboració del pla
- Tallers de debat per aprofundir en els temes exposats i afegir-hi noves aportacions, si cal

- Conclusions dels tallers, temes addicionals que hagin estat plantejats i síntesi temàtica

Finalment, i en tercer lloc, el disseny del pla de comunicació ha de ser un procés participatiu de les característiques d'un pla estratègic, com a element essencial per al seu èxit. És necessari planificar adequadament la forma i els continguts de la comunicació, amb els objectius principals de:

- Difondre el pla estratègic i el seu desenvolupament entre la ciutadania
- Motivar a la participació i la implicació ciutadana
- Canalitzar les idees i suggeriments rebuts i integrar-los en el pla
- Afavorir la comunicació entre les institucions i persones participants

Les característiques del territori i del seu teixit associatiu determinaran quin ha de ser el millor pla de comunicació, però essencialment ha de tenir en compte el següents elements que en poden formar part.

- La creació d'una imatge i un lema associat al pla estratègic
- El material gràfic de presentació del pla (tríptics, cartells, etcètera)
- Una pàgina web per a la difusió del pla amb descripció dels seus continguts, agenda d'activitats, documentació que s'elabora en cada moment del procés, adreça de correu per fer-hi arribar suggeriments, i vincles a altres pàgines relacionades amb els continguts del pla

- Un telèfon de contacte amb l'equip de gestió del pla
- L'enviament de les convocatòries i documentació de treball que es produeixi al llarg del procés a cadascuna de les persones inscrites i que figuraran en una base de dades utilitzada específicament per a això
- La gestió telefònica d'aquelles convocatòries que requereixin determinats nivells de participació
- La difusió a través de la premsa, radio i televisió locals dels continguts del Pla

En resum, els aspectes clau d'aquesta fase són els següents:

- Aconseguir la participació dels agents amb més recursos i capacitat d'actuació
- Distingir adequadament entre els temes estratègics i els accessoris, per tal de centrar-se en els primers
- Motivar i implicar el teixit associatiu i la ciutadania
- Canalitzar idees i coneixement

Les eines metodològiques més habituals en aquesta fase són les següents:

- Tècniques de comunicació
- Search conference

## Fase 2: Diagnosi

La diagnosi d'un pla estratègic és un element essencial, no només per la qualitat dels seus continguts, sinó també perquè en aquesta fase es posa a prova la participació i la capacitat de concertació entre els agents locals.

Els objectius d'aquesta fase són els següents:

- Disposar dels coneixements necessaris per a l'elaboració d'objectius i d'estratègies
- Oferir una visió objectiva de la realitat del territori i de la seva evolució
- Identificar la visió i les actituds de les persones participants
- Consensuar aquesta visió entre les persones participants
- Oferir elements de comparació i de seguiment

La fase de diagnosi del pla és l'element fonamental per dotar d'eficiència la fase posterior, en què s'han de fixar objectius i definir estratègies. Aquesta ha de basar-se en elements que, amb objectivitat, mostrin la realitat socioeconòmica d'una manera clara, entenedora, globalitzadora i, a la vegada, deixant veure els diferents matisos de la seva heterogeneïtat.

Ha de considerar-se explícitament l'entorn i la seva evolució, i per tant, possibles diferents escenaris de futur. L'anàlisi específica es realitzarà en

termes de les potencialitats i debilitats actuals del territori respecte a l'entorn i als objectius crítics, i d'identificació d'oportunitats i perills respecte a la seva evolució futura (anàlisi DAFO).

L'anàlisi s'ha de realitzar des de la perspectiva interna del territori i també del seu entorn, amb la màxima amplitud possible, basant-se tant en elements quantitatius com qualitius, posant especial èmfasi en aquells factors que condicionen la cohesió social i la competitivitat.

Cal, doncs, pel que fa a l'anàlisi quantitativa, com a primer pas d'aquesta fase, fer un recull de la informació disponible sobre el territori i el seu entorn, iniciat ja en fases prèvies, així com un inventari sobre les fonts per obtenir-la i ampliar-la.

L'anàlisi qualitativa interna es farà mitjançant entrevistes, que es realitzaran entre els agents més influents del territori en general, i del seu sector en particular, tractant que el diagnòstic sigui al més consensuat possible. Per això, si cal, es farà una segona volta d'entrevistes que unifiqui les opinions en la mesura que sigui possible.

Per tal que el diagnòstic tingui el màxim de riquesa, es pot fer una enquesta a la població, amb preguntes tancades, sobre els aspectes més rellevants del territori en relació amb els problemes que l'afecten i el seu desenvolupament. Aquesta enquesta ha de permetre conèixer la percepció que té la població de la problemàtica local i del seu futur.

A més a més, com a conclusió de la fase de diagnosi, es faran comissions de treball organitzades per temes o àrees de debat, en les quals,

mitjançant una sessió per cada grup temàtic, es tanqui la fase de diagnosi. En aquestes sessions s'analitzaran els diferents escenaris possibles del territori, per tal de determinar les variables internes i externes que hi poden influir i d'aquesta manera determinar les millors estratègies.

Les persones que participin en aquestes sessions temàtiques de grup, organitzades per comissions de treball, poden ser les anteriorment entrevistades i totes aquelles que l'organisme promotor del pla determini. L'assistència elevada que aquestes sessions poden tenir aconsella la utilització de tècniques de dinàmica de grups adients per tal d'assegurar la participació de tothom, de tal manera que cap idea deixi d'ésser manifestada. Cada sessió de treball parteix d'una documentació introductòria, que prèviament disposaran les persones participants, on s'exposen els trets principals de la situació, els objectius de la reunió i les preguntes a les quals cal donar resposta.

La diagnosi tindrà una part comparativa, prenent com a referència els àmbits local, nacional, estatal i de la UE o equivalent territorial.

Per a l'anàlisi de les dades obtingudes, s'utilitzaran els criteris definits mitjançant indicadors de seguiment fàcilment comparables.

Els productes d'aquesta fase són:

- Un document de caracterització del territori
- Una anàlisi DAFO

- Una anàlisi prospectiva amb diferents escenaris de futur
- Una anàlisi qualitativa en la qual se sintetitza la visió de les persones entrevistades
- Un document de conclusions

En resum, els aspectes clau d'aquesta fase són els següents:

- Visió global i objectiva
- Identificar les visions i les actituds dels agents clau
- Atraure els que en saben més
- Posar èmfasi en els aspectes qualitatius de la diagnosi
- Consensuar les visions de la ciutat o territori

Les eines metodològiques més habituals en aquesta fase són les següents:

- Anàlisi DAFO i anàlisi estructural
- Anàlisi d'actors
- Tècniques de prospectiva
- Tècniques de dinàmica de grups
- Enquestes i entrevistes
- Delphi

### Fase 3: Elaboració d'objectius i línies estratègiques

En aquesta fase de l'elaboració del pla estratègic, es tracta de concretar els objectius estratègics, que són aquells que determinen el model futur de ciutat o territori desitjat.

Els objectius d'aquesta fase són els següents:

- Definir el model de territori possible i desitjable (objectiu central)
- Fixar les grans línies d'actuació necessàries per assolir el model proposat (estratègies)
- Determinar els objectius específics per assolir en cada àmbit i els indicadors i criteris de seguiment posterior

El treball de concreció dels objectius i les línies estratègiques es fa a través de:

- La descripció dels possibles escenaris de futur, probables i alternatius, i les hipòtesis més factibles. Els escenaris han de recollir:
  - ✓ Els factors clau existents en cada àmbit
  - ✓ Les tendències de l'entorn i les accions que es desenvolupen al territori en relació amb aquelles
  - ✓ Les variables internes i externes del territori que incideixen en el seu futur
  - ✓ Diferents opcions que permetin triar entre les més adequades



- ✓ El recull d'aportacions rebudes a través de la participació ciutadana
- ✓ L'anàlisi sistemàtic de la diagnosi
- ✓ La reflexió i el debat sistemàtic de les comissions de treball, partint de l'elaboració de documents tècnics elaborats per l'equip tècnic. Se celebraran dues sessions de treball, una per grups temàtics i una altra general, per tal que els participants dels diferents sectors puguin disposar d'una visió global del projecte, com a mesura d'equilibri entre els diferents àmbits
- ✓ Una formulació equilibrada d'objectius en tots els àmbits de la vida ciutadana
- ✓ La definició i aplicació de criteris de prioritització d'objectius i propostes
- ✓ L'avaluació i anàlisi de coherència i viabilitat dels objectius

El producte final d'aquesta fase es concreta en la redacció de l'objectiu central i les línies estratègiques.

L'objectiu central ha de presentar, a partir de l'escenari elegit, una síntesi entre el procés tècnic i el compromís dels actors. Tot i la necessitat de síntesi, dins la seva brevetat l'objectiu central del pla ha de presentar els trets fonamentals del model de territori futur, ha de ser fàcil de comunicar, i a la vegada il·lusionant.

Les línies estratègiques han de partir d'una anàlisi en profunditat del DAFO, partint del qual han de concretar les pautes d'actuació necessà-

ries per recolzar-se en els punts forts, corregir els punts febles, aprofitar les oportunitats i prevenir les amenaces.

A part de l'objectiu central, de caràcter global, per a cada línia estratègica s'estableixen els objectius específics per a cada àmbit del pla, amb expressió dels indicadors que s'utilitzaran per al seu seguiment posterior.

En resum, els aspectes clau d'aquesta fase són els següents:

- Cercar l'equilibri entre el realisme i l'ambició a l'hora de fixar els objectius
- Equilibri dels objectius des de la triple perspectiva social, ambiental i econòmica
- Disposar de criteris sòlids de prioritització
- Claredat en els propòsits i en la seva formulació

Les eines metodològiques més habituals en aquesta fase són les següents:

- Anàlisi DAFO i anàlisi estructural
- Tècniques de prospectiva
- Tècniques de dinàmica de grups



## Fase 4: Elaboració del pla d'acció

El pla d'acció constitueix aquella part del pla estratègic de màxima concreció, en la que es formulen els projectes i programes a partir dels objectius definits en les fases anteriors.

Els objectius d'aquesta fase són els següents:

- Materialitzar en propostes d'actuació concretes el projecte
- Aconseguir un ampli ventall d'actuacions que comptin amb el protagonisme compartit i que fixin tasques per desenvolupar per part de totes les institucions i sectors socials participants

L'elaboració del pla d'acció es fa a través de:

- El recull i avaluació de totes les propostes elaborades per l'equip tècnic del pla amb la col·laboració dels diferents agents que hi participen
- La formulació de propostes d'actuació per part de l'equip tècnic del projecte
- La participació activa de les institucions en el desenvolupament dels projectes

Les propostes, encara que en un pla estratègic no es concreten a nivell operatiu, –això ho faran posteriorment els professionals especialistes en els àmbits corresponents a cada tipus d'acció– han de tenir un grau de definició suficient com perquè resultin entenedores. Un possible esquema de continguts és el que es defineix en la fitxa següent:

FITXA DE PROJECTE O ACCIÓ ESTRATÈGICA	
LÍNIA ESTRATÈGICA	OBJECTIUS DE LÍNIA
L1	
L2	
L3	
Ln	
Títol del projecte/acció:	
Data de formulació	
Organisme executor	
Organisme responsable	
Comissió de seguiment	(persones que en faran l'impuls i seguiment)
Organisme/s finançador/s	
Síntesi descriptiva del projecte/acció	
Objectius específics	
Destinatari/es del projecte/acció?	
Resultats esperats	
Efectes sobre el territori	
Efectes sobre la població	
Indicadors de seguiment que s'utilitzaran	
Factors clau específics d'èxit del projecte/acció	
Principals fases del projecte/acció:	
Fase	Temps

En resum, els aspectes clau d'aquesta fase són els següents:

- Equilibri de les accions des de la triple perspectiva social, ambiental i econòmica
- Disposar de criteris sòlids de prioritització
- Implicació institucional en les accions acordades i protagonisme compartit
- Disposar de criteris de prioritització i avaluació per decidir la importància de les mesures
- Preveure l'assignació de recursos a les accions i qui les ha de portar a terme

Les eines metodològiques més habituals en aquesta fase són les següents:

- Anàlisi de viabilitat
- Tècniques de negociació

### **Fase 5: Impuls i seguiment**

Un pla estratègic no finalitza amb la seva formulació, sinó que s'ha de traduir en acció.

En aquesta fase d'impuls i seguiment, els objectius principals són els següents:

- Assolir les fites definides mitjançant el desenvolupament de les accions acordades
- Implantar un sistema de treball en xarxa a la ciutat/territori que afavoreixi el desenvolupament de les actuacions
- Instaurar mecanismes de control i seguiment de les propostes, d'anàlisi permanent de l'entorn i de reformulació de propostes, si cal

Els continguts d'aquesta fase se centren en la implementació de les accions previstes en el pla estratègic mitjançant:

- La creació d'una estructura d'acció i participació estable formada per les persones encarregades de l'impuls i seguiment de les accions
- El manteniment d'un calendari regular de reunions amb les persones implicades en el desenvolupament de les accions per tal d'avaluar els avanços i els frens d'aquestes
- La incorporació a l'agenda municipal i institucional de la ciutat/territori de les actuacions de suport al desenvolupament del pla d'acció

Cada projecte o acció tindrà un grup d'impuls i seguiment que estarà format per un nombre variable de persones que seran nomenades per les institucions que estiguin involucrades en la seva execució, tant en el seu finançament com en la seva gestió. Aquests grups d'impuls i seguiment es reuniran periòdicament amb l'equip de gestió del pla per tal d'informar del desenvolupament dels projectes i accions, especialment

i amb immediatesa, de les desviacions que es puguin produir en relació amb les previsions. En aquest cas, s'hauran d'avaluar els factors crítics que les provoquen i proposar mesures de correcció.

Semestralment, la informació sintetitzada del progrés del conjunt de projectes i accions serà lliurada al Consell General per a l'avaluació i presa de decisions.

El desenvolupament de cada projecte o acció serà avaluat d'acord amb les etapes que hagin estat completades fins a la seva total execució. Encara que els percentatges poden ajustar-se als criteris particulars de cada ciutat/territori, una proposta orientativa pot ser la següent:

<b>FITXA DE SEGUIMENT DE PROJECTE/ACCIÓ</b>		
<b>Acció:</b>		
<i>FASES PREPARATÒRIES:</i>	Valor assignat	Valor realitzat
1. S'han identificat els responsables d'execució/gestió	5%	
2. El projecte/acció ha estat acceptat	5%	
3. S'ha redactat el projecte operatiu i/o estudis pertinents	10%	
4. Hi ha dotació pressupostària	20%	
5. S'ha programat la seva execució	10%	
<i>FASES D'EXECUCIÓ</i>		
6. % en què està la fase d'execució x 0,5 =	50%	
<b>TOTAL</b>		<b>%</b>

Per obtenir el valor final haurà d'assignar-se a la columna "valor realitzat" el % que li correspongui de la columna "valor assignat", dependent de si s'ha completat o no cadascuna de les cinc fases preparatòries descrites. Quan el projecte ja ha iniciat la seva execució, a la fase 6 s'hi anotarà el % que es consideri que està executat del projecte multiplicat per 0,5, atès que a la fase d'execució li correspon un 50%.

El conjunt de fitxes de seguiment es podran agrupar en una matriu per tal de disposar d'un document sintètic de seguiment del Pla. Per a una millor comprensió, serà útil fer una representació gràfica on es reflecteixi el progrés que periòdicament hagin tingut els projectes o accions.

En resum, els aspectes clau d'aquesta fase són els següents:

- Implicació institucional sobre les accions acordades
- Disposar de sistemes d'informació eficaços per al seguiment del pla d'acció
- Avaluar de forma contínua el pla estratègic, i adaptar-lo, si cal, als possibles canvis que es produeixen en l'entorn

Les eines metodològiques més habituals en aquesta fase són les següents:

- Sistemes de planificació operativa
- Sistemes d'avaluació i seguiment estratègic del pla

## BIBLIOGRAFIA

**PASCUAL, J.M.** (1999). *La estrategia de las ciudades*. Barcelona: Diputació de Barcelona – CIDEU.

**GABIÑA, J.** (1998). *Prospectiva y ordenación del territorio*. Marcombo. Boxareu Editores.

**DE FORN FOXÀ, M.** (2004). *Estratègies i territoris. Els nous paradigmes*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

**PASCUAL, J.M** (2008). *La estrategia territorial como inicio de la gobernanza democrática*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

**GANAU CASAS, J I MALLARACH ISERN, J.** (2003). *Planificació estratègica territorial a Catalunya*. Panorama 7 Territoris. Generalitat de Catalunya.

**GOCET, M. (2000).** *La caja de herramientas de la prospectiva estratégica*. GERPA amb la col·laboració d'Electricité de France.

**LANDETA, J.** (1999). *El método Delphi*. Ariel.

**EMERY , M. I PURSER, R.** (1996). *The search conference*. San Francisco: Jossey-Bass Inc., Publishers.



# Bloc 4

Les polítiques de desenvolupament local  
i els seus àmbits d'actuació

## 4.1

Les polítiques actives d'ocupació

Francisco Ramos Martín

# Bloc 4.1

## Les polítiques actives d'ocupació

**Francisco Ramos Martín**

**Assessor de direcció del Servei d'Ocupació de Catalunya**

*Doctor en Dret per la Universitat de Barcelona i llicenciat en Sociologia per la Universitat Autònoma de Barcelona. Ha desenvolupat la seva tasca professional a l'Àrea de Promoció Econòmica de la Diputació de Barcelona i posteriorment al Servei d'Ocupació de Catalunya.*

El pes específic més gran d'aquest bloc el tindrà l'anàlisi de les *polítiques actives d'ocupació* (PAO), en la seva doble accepció, de polítiques passives i de polítiques actives. La delimitació conceptual de totes dues, la concreció de les mesures emmarcables en una i una altra, i l'anàlisi específica de la despesa pública que s'hi destina constituïran un nucli fonamental en la nostra anàlisi.

Pel que fa a les polítiques actives, abordarem la seva tipologia i incidirem en la seva importància creixent davant l'estratègia europea per l'ocupació. Així mateix, l'evidència empírica ens ajudarà a delimitar la capacitat d'aquest tipus de polítiques per tal de donar resposta al problema de l'atur. Després farem un breu esment al marc competencial i al sistema de finançament. Seguirem amb un apartat una mica més metodològic per posar de relleu la importància de la planificació i avaluació d'aquest tipus de polítiques, per culminar l'apartat amb una sèrie de recomanacions sobre el futur d'aquest tipus de polítiques.

### CONTEXTUALITZACIÓ DE LES PAO

Sembla que existeix un cert consens segons el qual la millor manera de lluitar contra la desocupació és amb una política macroeconòmica que afavoreixi el creixement econòmic. També sembla necessària una política industrial que doni suport decididament a l'activitat industrial, la I+D+i, que capti nova activitat i lluiti contra la deslocalització; una millor connexió entre el sistema formatiu i el sistema productiu; un sistema fiscal que fomenti l'estalvi i la inversió, sense oblidar-nos d'altres fac-

tors, com per exemple el de l'habitatge (que pot afectar de manera directa la mobilitat laboral).

També són necessàries polítiques laborals que incideixin en la quantitat i qualitat de treball existent al mercat, ja siguin la política de contractació (i acomiadament), la de relacions laborals i negociació col·lectiva, etcètera.

En aquest context i com a complement a altres intervencions mes macroeconòmiques (política econòmica, fiscal, política educativa...), les polítiques d'ocupació suposen una intervenció més directa, que pretén l'ajust a curt termini en el mercat de treball, ajust que es mesura, fonamentalment, per la reducció de la desocupació a la seva mínima expressió.

De tot l'anterior es desprèn una doble dificultat per aconseguir l'èxit en el cas de les polítiques d'ocupació: d'un costat, aquestes mesures constitueixen un mecanisme d'ajust fi i, per tant, no són més que una part reduïda de tot l'engranatge de lluita contra la desocupació, encara que això no sempre es tingui en compte. D'altra banda, el tipus de públic a qui dirigeix la seva atenció (aquells aturats que solen tenir una ocupabilitat menor), dificulta encara més la consecució dels seus objectius.

En l'Estat espanyol, la majoria dels programes i instruments existents van ser dissenyats en la dècada dels 80, per a una situació de desocupació massiva, i van orientats bàsicament a un dels costats del mercat de treball: l'oferta de treball (o demanda d'ocupació). Les circumstàncies de l'estructura productiva i del mercat de treball han variat substan-

cialment, sense que ho hagin fet en igual mesura les polítiques d'ocupació.

## ELS CONCEPTES<sup>1</sup>

Tradicionalment, les polítiques d'ocupació s'han classificat en dos tipus:

- Polítiques passives: són aquelles que busquen protegir el desocupat mitjançant rendes econòmiques que garanteixin la cobertura de les necessitats
- Polítiques actives: són aquelles polítiques que pretenen la inserció laboral o el manteniment de l'ocupació

Les polítiques passives van ser la primera resposta per part de les administracions als problemes que patien els treballadors que quedaven en situació d'atur. La garantia de rendes que les polítiques passives comporten permetia al treballador aturat de tenir uns ingressos garantits mentre buscava una nova feina. Només hi ha dues classes de polítiques passives: les prestacions per atur i les jubilacions anticipades.

El de les jubilacions anticipades és un cas molt puntual de política de transferència de rendes, més que de política passiva. De fet, es tracta de forçar un empleat a convertir-se en aturat (amb tot el que té de paradoxal la situació). I això perquè el seu objectiu no és el de transferir rendes a persones que, estant en situació d'atur, pretenen buscar una nova feina. La filosofia de les jubilacions anticipades respon a la necessitat de

reconvertir determinats sectors productius i a la consideració que els recursos humans implicats han deixat de ser útils per al mercat de treball.

Entre les polítiques passives, les més importants, no hi ha dubte, són les prestacions per atur, que es poden subdividir en dos nivells:

- **Nivell contributiu:** la prestació per atur és una prestació substitutiva dels salaris que s'abonen d'acord amb el temps i la quantia de la cotització. Es tracta, pròpiament, d'una assegurança d'atur.
- **Nivell assistencial:** subsidi per atur que s'abona als aturats que han esgotat la prestació contributiva o en circumstàncies especials (emigrants retornats, excarcerats, invàlids parcials, etcètera).

Mentre el nivell contributiu està basat clarament en la noció d'assegurança, ja que pretén garantir a l'aturat una renda substitutiva del salari que ha deixat de percebre, el nivell assistencial té, en el cas de l'atur, un caràcter complementari al de la prestació contributiva, ja que tendeix a cobrir les deficiències de cobertura de la prestació contributiva.

Les polítiques actives *d'ocupació* tenen un origen posterior a les polítiques passives, i estan associades als models nòrdics d'estat de benestar, encara que en els últims temps el seu ús com a instrument de lluita contra l'atur s'ha generalitzat, almenys en l'àmbit europeu, gràcies en part a l'estratègia europea per l'ocupació.

Aquestes polítiques són el conjunt de programes que permeten la consecució de la feina, l'adequació de l'oferta i la demanda i la reducció de les situacions d'atur. Els seus objectius principals són els següents:

1. Incrementar la transparència del mercat de treball
2. Desenvolupar l'estabilitat en l'ocupació
3. Optimitzar els recursos humans
4. Impulsar la creació d'ocupació i el repartiment del treball
5. Atendre col·lectius desfavorits, per la seva capacitat per inserir-se en el mercat de treball

La variada tipologia de mesures que hi ha en l'àmbit de les polítiques actives se sol classificar en tres grans grups:

- **Polítiques d'orientació, intermediació i col·locació:** actuacions que tracten de millorar la relació entre oferta i demanda de treball com l'orientació en la recerca de feina, la gestió d'ofertes i contractació, etcètera.
- **Polítiques de formació:** actuacions de formació professional ocupacional o contínua, dirigides a proveir coneixements, capacitats i habilitats a les persones que estiguin a l'atur (o tinguin el risc d'estar aturats) per tal de millorar les seves oportunitats d'inserció en el mercat laboral.
- **Polítiques de promoció i creació d'ocupació:** actuacions que persegueixen crear ocupació mitjançant incentius a la contractació, creació d'ocupació pública directa, foment de l'autoocupació i l'economia, el desenvolupament local, els jaciments d'ocupació o els pactes territorials per a l'ocupació.



Entrant una mica més en detall, en el cas espanyol, l'estructura dels programes respon a l'esquema següent:

**a)** Programes d'orientació laboral i col·locació, en què s'ofereix informació o orientació laboral als qui estan en situació d'atur i s'atén a la gestió de les col·locacions. En podem distingir els següents:

- Servei Públic d'Ocupació: es tracta de les oficines públiques d'ocupació de l'INEM (o de les comunitats autònomes amb competències transferides).
- Agències de col·locació, sense ànim de lucre fins a la darrera reforma laboral, que tenen per objecte posar en contacte l'oferta i la demanda d'ocupació.
- Serveis integrats per a l'ocupació, gestionats per entitats públiques (normalment locals) o privades sense ànim de lucre, que gestionen programes d'orientació i acompanyament a la recerca de feina, també subvencionats per l'Administració (central o autonòmica).

**b)** Programes de formació: es tracta d'iniciatives que afavoreixen l'adquisició de qualificacions professionals. Amb aquestes iniciatives es pretén potenciar la inserció i reinserció professional de la població demandant d'ocupació, mitjançant la qualificació, requalificació o posada al dia de les seves competències professionals. Es poden classificar en els tipus següents:

- Formació per a l'ocupació, que combina la formació per a persones aturades amb el conjunt d'accions formatives que duen a

terme les empreses, els treballadors o les seves organitzacions respectives, dirigides tant a la millora de les competències i qualificacions com a la requalificació dels treballadors ocupats. Són accions subvencionades, gratuïtes per als beneficiaris, la finalitat de les quals és qualificar o preparar per a un lloc de treball o un sector d'activitat concret, millorant l'ocupabilitat de les persones participants.

- Formació-experiència: són programes "mixtos" que ofereixen experiència i formació, com les escoles taller, els tallers d'ocupació i les cases d'oficis. Se sol oferir formació en alternança amb feina a joves aturats o, en el cas dels tallers, a persones més grans de vint-i-cinc anys amb especials dificultats per incorporar-se al mercat de treball: aturats de llarga durada, més grans de quaranta-cinc anys, dones i persones amb discapacitat; és a dir, una combinació de formació i feina en determinades ocupacions (moltes estan relacionades amb els nous jaciments d'ocupació).

**c)** Programes d'ocupació: iniciatives orientades a oferir experiència laboral o afavorir la contractació de determinats col·lectius, mitjançant el finançament de l'INEM.

- Plans d'ocupació: contractes laborals especials que poden sol·licitar bàsicament les diferents administracions. Són subvencionats pels Serveis Públics d'Ocupació perquè contractin aturats més grans de vint-i-cinc anys de llarga durada i amb grans dificultats d'inserció laboral.

- Col·laboració social: a diferència dels anteriors, l'Administració "contractant" s'ha de fer càrrec d'una part del cost i l'aturat rep un complement a la seva prestació d'atur. El treball ha de ser d'interès general per a la comunitat (social, ambiental, etcètera).

**d)** Programes de promoció de l'activitat econòmica: programes de nous jaciments d'ocupació, de desenvolupament local (tècnics territorials, iniciatives locals, pactes territorials, etcètera).

## MARC COMPETENCIAL I FINANÇAMENT

Pel que fa a la política d'ocupació, el marc normatiu que regula les competències, no és del tot clar. La norma reguladora per excel·lència es la *Ley básica de empleo*. Segons aquesta norma, el disseny i execució de la política d'ocupació és competència del govern central, que la desenvolupa mitjançant el Ministeri de Treball i, més concretament, del Servicio Público de Empleo Estatal (l'antic INEM).

El cert és que, mentre l'article 170.1 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya estableix que la Generalitat té competències executives en matèria de polítiques actives d'ocupació, l'article 3 de l'actual *Ley 56/2003 básica de empleo*, estableix que correspon al govern central la coordinació de la política d'ocupació, així com el desenvolupament de la normativa bàsica, mentre que correspon a les CCAA el desenvolupament de la política d'ocupació i l'execució dels programes i mesures transferits.

Per últim, convé ressaltar l'escàs (per no dir nul) paper que aquest marc de distribució de competències atorga a l'administració local. Ni la *Ley básica de empleo*, ni el marc normatiu català, ni les lleis que regulen el règim local, preveuen un paper rellevant de l'administració local en matèria de foment de l'ocupació. I això a pesar que les comunicacions de la Unió Europea insten a fomentar l'acció local per a l'ocupació, per la proximitat als ciutadans i les empreses, així com per les experiències acumulades que reflecteixen la idoneïtat de situar en aquest àmbit administratiu una major capacitat d'intervenció en les polítiques ocupacionals.

En el cas català, les directrius de la política ocupacional de la Generalitat de Catalunya vénen determinades per la Llei del SOC i pel Pla General d'Ocupació de Catalunya, consensuat entre el Govern de Catalunya, els agents socials i els representants dels governs locals.

De cara a la seva execució, aquest conjunt de directrius s'integren i es concreten en el Pla de Desenvolupament de les Polítiques Actives d'Ocupació (PDPO), com a instrument de programació operativa per al Servei d'Ocupació de Catalunya.

Per altra banda, respecte al finançament de les polítiques d'ocupació, només volem apuntar tres elements que, al mateix temps que suposen una crítica del model existent, plantegen solucions alternatives:

- No és de rebut que, a càrrec de les retencions en la nòmina es pagui la prestació, el subsidi i les PAO. El model de finançament de

les PAO ha de ser anticíclic, perquè si no, per exemple, en els pròxims anys –que és quan més faran falta els recursos per PAO– menys en tindrem, perquè es gastaran més en polítiques passives. Almenys pel que fa al finançament de les PAO (sense entrar en la del subsidi) caldria fer el trànsit de la solidaritat professional a la fiscal, és a dir, pagar-les a càrrec de pressupostos generals de l'Estat en comptes de, com fins ara, pagar tot a càrrec de les retencions en nòmina.

- Cal modificar l'estructura de la despesa entre grans programes. Així, mentre a Europa, per a l'any 2005, els serveis públics d'ocupació, amb un 31%, i les polítiques de formació, amb un 27%, eren les partides més importants i representaven pràcticament el 60% de la despesa realitzada en polítiques actives, seguides dels incentius a l'ocupació (17%), la integració de discapacitats (12%) i la creació directa d'ocupació (10%), a Espanya, en canvi, la partida més important és la d'incentius a l'ocupació (43%), seguida de la formació (22%) i dels serveis públics d'ocupació (14%). És a dir, Espanya gasta 17 punts menys que la mitjana (menys de la meitat) de la UE en serveis d'ocupació i 26 punts més que la mitjana (mes del doble) en subvencions directes a l'ocupació a través del Pla de Foment de l'Ocupació. Una altra distribució és possible. A més, resulta que gran part de la despesa en subvencions no està territorialitzada.
- Cal objectivar, mecanitzar, incorporar a la llei –si és possible– i automatitzar el finançament anual de les PAO (igual que ocorre en sanitat, educació) de tal manera que les CCAA les tinguin en el seu pressupost i puguin planificar (i plurianualitzar) la despesa.

## PLANIFICACIÓ I AVALUACIÓ

A mitjan dels anys noranta, en el territori de la Unió Europea, comença a posar-se de manifest la necessitat de lluitar contra els elevats índexs d'atur que es produeixen en aquells moments, fruit de diversos factors de naturalesa heterogènia (alt creixement demogràfic, incorporació de la dona al mercat de treball, els llocs de treball creats no absorbeixen la gran quantitat de demanda existent).

Si bé és cert que, a nivell estatal, els països adopten mesures concretes per tal d'intentar pal·liar el problema de l'atur i les conseqüències socials i econòmiques que se'n deriven, es detecta que aquest és un problema comú, amb característiques suficientment homogènies als estats que conformen el territori de la Unió Europea, com per intentar unificar esforços i lluitar de manera conjunta, tot establint estratègies que tinguin una dimensió global.

De la Cimera sobre l'Ocupació de Luxemburg, l'any 1997, sorgeix l'anomenada Estratègia Europea per l'Ocupació, que té com a principal objectiu la lluita contra l'atur. Aquesta és reforçada l'any 2000 en el Consell Europeu de Lisboa, on es fixa l'objectiu d'augmentar la taxa d'ocupació (situada en aquell moment en un 61% de mitjana) fins a un 70% aproximadament per a l'any 2010; i l'augment del nombre de dones ocupades (situada en un 51%) fins a un 60%, per al mateix període. ("Conclusiones de la presidencia. Consejo Europeo de Lisboa, 23 y 24 de marzo de 2000").

Més enllà d'aspectes a millorar d'aquesta estratègia (en particular, la seva coordinació amb els instruments de finançament europeus, específicament amb el Fons Social Europeu), el cert és que un dels resultats que perduraran d'aquesta estratègia ha estat la introducció de la cultura de la planificació i l'avaluació de les polítiques d'ocupació: la mateixa actuació en base a diagnòstic (cada any via una publicació sobre l'ocupació a Europa), establiment de directrius, recomanacions als estats membres que, al seu torn, havien de produir la seva pròpia planificació, per no parlar de la introducció d'una metodologia i llenguatge comuns, els requeriments pel que fa a l'establiment d'objectius, indicadors (de realització, resultats, impacte...). L'intercanvi d'informació sobre tots aquests processos ha generat una cultura política compartida en l'àmbit europeu de la qual ens hem de felicitar.

En aquest sentit, la planificació permet la implementació de les polítiques actives d'ocupació d'una manera coherent, integral i integrada, i també dels recursos que se'ls assignin. Això passa per:

- 1)** Racionalitzar territorialment i tècnicament les actuacions, mitjançant l'aplicació de criteris temàtics i territorials, amb la finalitat d'assolir els objectius de complementarietat i subsidiarietat de les accions.
- 2)** Articular el conjunt d'accions d'una manera integral (enteses com un tot) i integrada (enteses com a cohesionades) mitjançant un procés de baix a dalt.
- 3)** Fixar orientacions estratègiques i delimitar prioritats, mitjançant l'establiment concertat de programes anuals d'acció que afectin els tipus d'accions i els col·lectius objecte d'aquestes.

- 4)** Fer un seguiment i una avaluació contínua per conèixer a fons l'abast i la qualitat de les accions, i també els resultats obtinguts.

Pel que fa als continguts bàsics del que s'ha de predicar amb la planificació, ens hi trobaríem els següents:

- Concertació institucional. El procés de concertació buscarà la màxima participació de tots els agents implicats en la promoció econòmica i l'ocupació d'un territori: municipis, entitats supramunicipals, associacions empresarials, sindicats, institucions de l'àmbit de l'educació, de l'economia social, tercer sector, etcètera.
- Concertació territorial. La delimitació territorial es defineix a partir de l'estudi de mercats de treball entesos com agrupacions territorials que aglutinen el màxim de relacions laborals al seu interior i el mínim de relacions amb l'exterior. En la pràctica, el mercat local de treball és l'espai físic fins on els treballadors estan disposats a traslladar-se per buscar una feina i en què els empresaris busquen els treballadors per ocupar els llocs de treball vacants.
- Diagnòstic de situació. Anàlisi de les dades més significatives del territori amb l'objectiu d'identificar les línies i els eixos d'actuació prioritària, i també la relació i vinculació amb altres acords o programes municipals.
- Planificació. Objectius generals a mitjà i llarg termini, prioritats d'actuació, estructura organitzativa i de gestió, mecanismes i recursos posats a disposició.

- Pla d'acció. Descripció de les accions amb una perspectiva plurianual, en coherència amb el diagnòstic de necessitats i d'acord amb els eixos, objectius i prioritats definits en la fase de planificació.
- Seguiment i avaluació. Previsió de les estructures i els mecanismes de seguiment, amb indicadors quantitius i qualitius de compliment dels objectius previstos.

Respecte a aquest darrer punt, la creixent preocupació per l'avaluació de les actuacions en matèria de polítiques de mercat de treball és un fet innegable, encara que els esforços realitzats en aquest àmbit són encara molt reduïts, almenys pel que fa a l'Estat espanyol. La manca d'una cultura de disseny de polítiques públiques (i per tant, de diagnòstic de les necessitats i avaluació de resultats) està en el fonament últim de l'escassetat d'informació sobre els resultats i impactes de gran part de les polítiques implementades, i les de mercat de treball no podrien ser diferents.

De tota manera, de mica en mica es van fent avenços en aquest tema. Un treball pioner va ser el de Felipe Sáez, que va intentar resumir l'evidència empírica disponible sobre l'avaluació macroeconòmica de polítiques actives del mercat de treball (PAOS) a Espanya (1985-2000).

Baixant una mica més al detall i descrivint l'avaluació microeconòmica de polítiques actives d'ocupació (PAO), farem un repàs de la literatura en l'àrea OCDE, que es pot trobar resumida a CES (2005) :

- Suport a la recerca d'ocupació: sembla que la combinació d'intermediació i suport és la política amb millor rendiment respecte al seu

Mesura de referència	Efectes (EF) analitzats	Impactes de la mesura
Despesa en PAOS	EF sobre l'ocupació	Correlació positiva baixa
	EF sobre la taxa d'atur	Correlació negativa
Despesa derivada de fons estructurals	EF sobre el PIB	Aportació positiva a l'augment
Cursos de formació ocupacional	EF sobre l'ajust oferta/demanda de professionals	Associació positiva
	EF sobre la dispersió salarial	Associació negativa
Incentius a la col·locació	EF sobre nivell global de col·locacions	Associació feble

Font: F. Sáez: (2004)

cost. Aquesta eficiència podria estar associada amb programes d'altres àmbits, en particular amb els de formació, i amb la gestió de les prestacions (en alguns casos es denomina "activació" de les prestacions per desocupació). També sembla que la intervenció ha de ser ràpida, en el sentit d'adoptar un enfocament preventiu davant l'atur de llarga durada. Ara bé, la condició de la seva eficàcia rau, a la llum dels resultats obtinguts, que es tracti realment d'actuacions personalitzades, la qual cosa implica una difícil extensió a tota la població aturada, en especial en països amb elevada taxa d'atur. Hi ha, doncs, un problema d'escala en aquest tipus de programes.

- Intermediació laboral: els resultats apunten que un tractament intensiu i molt personalitzat, reduint el nombre de persones sota la supervisió d'un agent del servei d'ocupació i augmentant la res-

ponsabilitat de l'esmentat agent en els resultats de la seva intermediació i suport a aquestes persones, millora la probabilitat de trobar feina, augmenta la taxa de sortida de l'atur de llarga durada, i fins i tot millora lleugerament la probabilitat d'accedir a llocs amb major salari que els exercits abans de quedar a l'atur. L'ajut personalitzat en la recerca d'ocupació sembla que és, en termes de cost-benefici, una de les intervencions més efectives per a la majoria dels aturats.

- Formació: hi hauria alguns trets característics associats als millors resultats en els programes d'aquest tipus que van ser avaluats; es tractava de programes orientats a grups desfavorits ben definits. En general, els resultats positius es van trobar entre les dones adultes, amb menys freqüència entre els homes adults i gairebé mai entre els joves; la major part del resultat positiu es va trobar en l'obtenció d'ocupació, i molt poc en l'augment dels guanys salarials; fins i tot en aquest últim cas, l'augment del guany no era suficient per superar la línia de pobresa.

El compendi de l'evidència disponible en totes aquestes avaluacions llança com a premisses: dissenyar grups específics de participants, elaborar programes relativament reduïts i impulsar un fort contingut laboral en els programes, establint a més una estreta vinculació amb els ocupadors locals.

- Foment de la contractació: les subvencions directes a l'ocupació poden constituir un element important de les polítiques actives del mercat de treball per reinserir aturats de llarga durada i dones que desitgin reincorporar-se al mercat de treball després d'un període

d'inactivitat laboral, sobretot si es combinen amb programes de formació específics i d'ajut a la recerca d'un lloc de treball. No obstant això, els costos de pes mort i els efectes de substitució per a aquest tipus de subvencions poden ser molt elevats. Per això cal desenvolupar mecanismes de control i de supervisió, per evitar que les empreses utilitzin aquestes subvencions com una font regular de subsidis. Igualment, l'ajut als aturats per a la creació de noves empreses només és eficaç si s'elegeix molt acuradament els beneficiaris.

- Creació directa d'ocupació: la creació directa d'ocupació en el sector públic s'ha d'utilitzar com a últim recurs i només per a aquells individus amb greus problemes per accedir al mercat de treball que no es resolen amb cap altre tipus de mesures. En qualsevol cas, la majoria dels programes desenvolupats en aquest camp tenen un impacte molt limitat i els seus resultats semblen ser poc conclouents.
- Accions i iniciatives locals: totes mostren com a resultat un cert impacte positiu, encara que feble, en l'ocupació, un major flux de sortida de la desocupació (menor en el cas del de llarga durada) i una certa menor dependència dels subsidis per desocupació.

Altres resultats rellevants en aquest àmbit no estan directament relacionats amb l'ocupació, sinó amb el potencial de desenvolupament econòmic "local". Així, en les avaluacions també es recull l'impacte positiu d'aquests programes per a: la creació d'infraestructures i serveis tècnics per a la intervenció, que presenten valor posterior per a altres actuacions; l'aprenentatge de tècniques de cooperació per al treball de les entitats locals i un major coneixement de la realitat local.

## EL FUTUR DE LES POLÍTIQUES ACTIVES D'OCUPACIÓ A ESPANYA

En línia amb les recomanacions de tots els experts en mercat de treball, polítiques d'ocupació i avaluació, s'haurien de creuar tipus bàsics d'actuacions (orientació, formació, subvenció) per col·lectius. S'haurien de definir, més que actuacions aïllades, productes integrals: paquets informació-orientació-inserció, formació-subvenció-inserció, etcètera, en funció de diagnòstic prèvi.

Les polítiques actives d'ocupació no han d'estar basades en programes finalistes d'àmbit estatal, traslladats pràcticament sense cap canvi a nivell autonòmic, sense marge real de flexibilitat. Es fa necessari l'establiment d'objectius i prioritats a nivell autonòmic, convenis marc o contractes-programa que ofereixin la flexibilitat necessària per ajustar-les a les necessitats de cada realitat concreta, especialment en l'àmbit local.

En aquest sentit, les polítiques actives d'ocupació necessiten una revisió que els permeti ajustar-se a les necessitats d'un mercat de treball més ampli i més transparent, no tant respecte als tipus bàsics d'actuacions (orientació, formació, ocupació) com a la seva combinatòria. Aquesta revisió ha de permetre adequar aquestes polítiques a les necessitats dels diferents col·lectius i/o territoris, que variaran en funció de la conjuntura del mercat de treball, i han de ser fruit de diagnòstic prèvi.

Tot el model d'intervenció en polítiques d'ocupació està orientat a treballar únicament sobre el cantó de l'oferta de treball (demanda d'ocu-

pació). El treball amb empreses és pràcticament inexistent i, en canvi, s'hauria de treballar intensament per:

- Ajudar els empresaris a conèixer les seves necessitats presents i futures de personal.
- Ajudar-los a definir els perfils professionals més adients a les necessitats de les seves empreses, sistematitzant, objectivant i catalogant les seves demandes en un sistema de classificació homogeni i informatitzat.
- Acompanyar-los en el procés d'estructuració de la formació ocupacional o contínua més adequada a la seva empresa.

Per últim, a banda d'estructurar un marc competencial en el qual les autoritats locals juguin un rol important, els criteris de distribució dels recursos no poden ser els de convocatòries de subvencions en concurrència competitiva. S'han de trobar indicadors objectius (població, atur, ocupació, activitat econòmica, variables de reequilibri territorial...) de distribució dels recursos autonòmics en el territori, perquè sigui allà on es decideixi quin tipus d'intervencions són les més adients a cada territori concret.

### NOTES

1. Elaborat a partir de Ruiz et al (2004, passim) **Tornar**



## BIBLIOGRAFIA

- ALUJAS, J.A.** (2003). *Polítiques Actives de Mercat de Treball a Espanya*. Madrid: CES.
- AUER, PÀG.** (2005). *Active Labour Market Policies Around the World*. Ginebra: OIT.
- BANYULS, J., CANO, E., PITXER, J.V., & SÁNCHEZ, A.,** (2005). *Economia Laboral i Polítiques d'Ocupació*. València: PUV.
- CES BASC.** (2004). *Les Polítiques Actives d'Ocupació en la C.A.P.V. i a l'UE*. Bilbao: CESPV.
- CES.** (2005). *Desequilibris Ocupacionals i Polítiques Actives d'Ocupació*. Madrid: CES. <http://www.ces.es>.
- CES.** (2010). *Memòria sobre la situació socioeconòmica i laboral d'Espanya el 2009*. Madrid: CES. <http://www.ces.es>.
- FAY, J.,** (1996). *Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies*. París: OECD, 183 pags.
- FINA. LI.** (2001). *El Repte de l'Ocupació*. Madrid: McGraw Hill.
- HERNANDO. M.** (2007). *El Desenvolupament Local*. Barcelona: UOC.
- MARTIN, J.P., & GRUBB, SR.,** (2001). *What Works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies*. París: OECD working paper 2001:14.
- MARTIN, J.P.,** (1998). *What Works among active labour market policies. Evidence from OECD countries' experiences*. Paris: OECD labour market and social policy-occasional papers n 35.
- OCDE** (2010). *OECD Employment Outlook*. Paris: OECD. <http://www.oecd.org>
- RAMOS, F., & VIDAL, J.,** (Coords) (2005). *Manual per a la Planificació i Avaluació dels Plans, Programes i Projectes dels Pactes Territorials per al Desenvolupament Local i l'Ocupació*. Barcelona: Diputació de Barcelona, Quaderns de Foment de l'Ocupació 6, 123 pp.
- RUIZ, C., RAMOS,F., CHACARTEGUI, CH., & VALLE, F.,** (2004). *Políticas Sociolaborales: Un enfoque pluridisciplinar*. Barcelona: Editorial UOC, 611 pp.
- SÁEZ, F.,** et al, (2004). *Avaluació de l'Estratègia Europea d'Ocupació en les Comunitats Autònomes Espanyoles*. Madrid: INEM-MTAS.
- UE** (2009). *Employment in Europe 2009. Recent Trends & Prospects*. Brussel·les: UE. [http://europa.eu.int/comm/dgs/employment\\_social/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/dgs/employment_social/index_en.htm).



# Bloc 4

Les polítiques de desenvolupament local  
i els seus àmbits d'actuació

## 4.2

Els sistemes d'orientació i inserció laboral  
i la importància de la formació

**Andreu Lope Peña**

## Bloc 4.2

### Els sistemes d'orientació-inserció laboral i la importància de la formació

**Andreu Lope Peña**

**Professor del departament de Sociologia de la UAB i membre del Centre d'Estudis Sociològics sobre la Vida Quotidiana i el Treball (QUIT)**

*Llicenciat en Antropologia per la Universitat de Barcelona i doctor en Sociologia per la Universitat Autònoma de Barcelona. Ha estat director del Departament de Sociologia de la UAB i coordinador de titulació a la Facultat de Ciències Polítiques i Sociologia d'aquesta universitat. Les seves recerques i publicacions, entre altres qüestions, se centren en: gestió de recursos humans i organització del treball a les empreses, innovació tecnològica i qualificació, mercat de treball, relacions laborals i polítiques locals d'ocupació.*

El tríode format pels mecanismes d'inserció, formació i orientació laboral té com a finalitat la consecució amb èxit per a les persones a les quals es destinen del primer d'aquests elements: la inserció laboral. Una inserció que es veu afavorida per l'establiment de sistemes d'orientació adequats a les necessitats de persones i de col·lectius específics i per la concreció de mecanismes formatius que han d'adaptar-se a les seves característiques i a les del teixit econòmic en el qual estan situats. Per aquesta última raó, l'àmbit local és un factor cabdal perquè els esforços destinats a afavorir la inserció laboral tinguin fruits: el local és el terreny més apropiat per conèixer i adaptar les capacitats de les persones que cerquen feina a les demandes dels ocupadors, és a dir, les empreses, entitats i institucions del territori.

Considerar l'àmbit local com a factor de primer ordre en matèria d'ocupació, suposa partir de la idea que la satisfacció de les necessitats de perfils laborals d'empreses i institucions comporta, tanmateix, potenciar el desenvolupament local, afavorir la millor distribució dels ingressos en el territori i potenciar la millora de la qualitat de vida de la població (Vázquez, 1999; Becattini i Sforzi, 2002). Suposa, igualment, apostar per la concreció de les directrius que orienten les polítiques d'ocupació d'acord amb els trets fonamentals de cada territori. Trets que, en ésser diferents, requereixen matisos i especificitats concretes a l'hora de materialitzar les mesures per afavorir la inserció laboral de les persones que hi viuen.

D'aquesta manera, i com mostra el gràfic següent, les incerteses que envolten el món econòmic, avui, i en el nostre país particularment

agreujades per la crisi i l'atur, tenen efectes específics i diferents en el territori; raó per la qual aquest, i especialment l'àmbit local, es converteix en el terreny privilegiat per acostar, en la mesura del possible, l'oferta i la demanda d'ocupació.

Ajustar oferta i demanda passa per delimitar molt concretament les característiques i necessitats del territori en matèria laboral. I passa, també, per dissenyar mesures adequades per tal de fomentar l'ocupació, donant sentit i direccionalitat a les directrius de les polítiques d'ocupació que emanen d'òrgans situats molt per sobre de l'àmbit local: des de les que resulten de les polítiques de la UE i del seguiment de les quals prové una part important del finançament de les administracions i entitats locals per aplicar mesures d'ocupació (veure Lope, Rodríguez i Castelló, 2009), fins a les que es duen a terme des del govern d'Espanya o la Generalitat de Catalunya.

### L'ORIENTACIÓ I LA FORMACIÓ COM A ELEMENTS IMPRESCINDIBLES PER A LA INSERCIÓ LABORAL

L'actuació a partir de l'àmbit local permet, com s'ha dit, afrontar més bé els problemes d'adaptació entre oferta i demanda d'ocupació. I això per diferents raons. Els serveis i els tècnics d'ocupació locals estan en condicions de tenir accés a la informació i, per tant, de conèixer la localització de la demanda d'ocupació. Tenen un coneixement directe de l'estructura dels oferents de força de treball. Poden identificar millor les necessitats socials i personals del conjunt de la població de l'entorn, la



qual cosa permet ubicar amb fonament els possibles filons d'ocupació existents. I tenen, finalment, proximitat amb els actors socials que actuen en el món laboral, organitzacions empresarials i sindicals, cosa que pot facilitar afrontar els problemes del mercat de treball. Els sistemes d'orientació, que es dirigeixen fonamentalment a les persones, però que poden incidir també en el terreny de les empreses, sobretot de les pimes, són un dels elements a partir del qual es poden concretar

aquests coneixements de l'entorn laboral. El disseny d'accions formatives lligades a les necessitats del territori n'és l'altre element clau. I ambdós formen part important del que es consideren polítiques actives d'ocupació.

Pel que fa a l'orientació, cal tenir en compte que no es dirigeix només a les persones que cerquen feina per primera vegada o a les que es troben en situació d'atur. L'orientació laboral té igualment importància quan atén persones que, encara que estiguin ocupades, volen canviar la seva orientació laboral i professional i, per tant, necessiten conèixer les possibilitats existents en el mercat de treball en funció de les seves capacitats i de la seva trajectòria educativa i laboral. Una qüestió aquesta que, cal subratllar, té a veure amb la necessitat que afecta moltes persones d'adequar-se a canvis freqüents pel que fa a l'ocupació i, fins i tot, al tipus de feina i de sector d'activitat.

L'orientació se situa, així, com un element que pot estar permanentment present en la vida laboral, com ho pot estar, en la mateixa línia, la necessitat de formar-se al llarg de la vida (Alujas, 2003 i 2006; AAVV, 2008) per tal de no perdre contacte amb el mercat de treball. Des d'aquesta perspectiva, l'orientació laboral no pot donar-se per finalitzada amb el recolzament a les persones per tal d'escollir una ocupació, preparar-se per a la mateixa i poder ingressar i progressar en l'àmbit professional escollit (Pérez Bollousa i Blasco, 2001). Ha d'estar present també en les diferents situacions laborals de la trajectòria dels individus i donar eines per adaptar-se als canvis en el món laboral i, fins i tot, donar-les per tal de poder canviar de perfil professional.

L'orientació presenta, doncs, diversos vessants i, de fet, ha de tendir a personalitzar-se si vol ser eficaç. Així, no pot rebre la mateixa orientació una persona que acaba de quedar-se sense feina que una altra que pateix un atur de llarga durada, aquelles que tenen un alt nivell educatiu que les que el tenen molt baix, o les que han de canviar la seva ubicació laboral de la indústria als serveis que aquelles (moltes en els darrers temps) que arriben a situacions d'atur amb una experiència laboral centrada en el sector de la construcció. Òbviament no és fàcil i els recursos per fer-ho semblen sempre insuficients, però l'orientació personal, individualitzada en funció de les característiques, trajectòria, competències i capacitats de la persona, és fonamental per tal que el procés d'inserció pugui tenir èxit.

Aquest procés d'inserció necessita estar directament connectat amb els serveis d'intermediació laboral que ofereixen els serveis públics d'ocupació, i que tenen en la captació i gestió d'ofertes de treball un dels elements que caldria millorar **substancialment**<sup>1</sup>. Sens dubte, la major interacció entre aquells serveis i els seus tècnics d'inserció laboral amb el món de les empreses i del teixit productiu local és un element que cal reforçar per tal que el procés, iniciat amb els sistemes d'orientació i que pot continuar amb l'establiment d'itineraris formatius i de recerca de feina personalitzats, acabi concretant-se en una eficaç i efectiva inserció laboral.

Habitualment, l'orientació va acompanyada d'un seguit de suggeriments pel que fa als segments del mercat laboral que cal explorar i dels mecanismes formatius que poden afavorir la recerca de feina en cada

situació personal. El model exemplar en aquest ordre és la configuració d'un sistema d'orientació que permeti dissenyar itineraris formatius i/o de recerca de feina individualitzats en funció de les característiques, necessitats i possibilitats de les persones. En qualsevol cas, la formació és, en aquest sentit, un element especialment significatiu sobre el qual pot actuar l'acció local per afavorir la inserció laboral.

Val la pena advertir que la formació, com a mecanisme per aconseguir eines útils per accedir a l'ocupació i per desenvolupar les tasques i funcions vinculades a un lloc de treball, no s'obté només a partir d'elements proporcionats pel sistema educatiu. En el món laboral, les empreses o institucions contractats valoren qüestions molt diverses que podem englobar en el concepte formació: a) la formació reglada que deriva del sistema educatiu i la formació no reglada; b) capacitats comportamentals i actitudinals que es poden adquirir mitjançant els processos de socialització; c) experiència laboral; i d) *know how* o capacitats i sabers obtinguts mitjançant les pròpies experiències vitals.

Des d'aquesta perspectiva, podem veure que el concepte ampliat de formació inclou elements que escapen a les capacitats que proporciona el sistema educatiu reglat i que escapa, també, a les que habitualment es poden obtenir mitjançant el seguiment de cursos de formació ocupacional, els quals constitueixen l'eix de l'oferta formativa que es desenvolupa des de l'àmbit local. Així, un curs de formació ocupacional, de soldadura o d'atenció a les persones dependents, per exemple, pot obviar la promoció d'actituds i comportaments individuals molt valorats pels ocupadors. Però, al mateix temps, la formació ocupacional

ofereix oportunitats per desenvolupar aquest tipus d'elements formatius i pot, igualment, fer posar en valor les capacitats, els coneixements i els sabers informals que les persones han adquirit a partir de la seva particular trajectòria vital. Algunes de les mesures que resulten dels itineraris personalitzats que pot oferir el sistema d'orientació i inserció laboral volen i han d'apuntar de manera clara en aquesta direcció. Succeeix així amb el seguiment de cursos o sessions dirigides a la confecció de currículums, el foment de la capacitat d'expressió, o l'aprenentatge d'actituds davant d'una entrevista de feina, entre d'altres.

D'altra banda, alguns dels elements esmentats estan guanyant importància en els últims temps pel que fa als mecanismes que utilitzen les empreses i institucions contractants en els processos de selecció del seu personal. Per descomptat que continuen tenint importància factors vinculats als aspectes més formals de la formació. La "credencial educativa", la formació obtinguda en l'àmbit educatiu formal i reglat és important a l'hora d'optar a un lloc de treball. Però guanyen rellevància aspectes que tenen a veure amb requisits comportamentals i actitudinals tan variats com: puntualitat en la cita a l'entrevista de feina, presència física i pulcritud, claredat en el currículum i en el formulari de sol·licitud de treball, capacitat de comunicació, expressió corporal, autocontrol emocional, i altres qüestions valorades de forma diferent segons el tipus d'empresa o d'entitat que cerca i selecciona personal.

D'aquesta manera, existeixen empreses i sectors d'activitat on les capacitats de comunicació o d'atenció al client són especialment valorades. Altres donen més importància a factors com l'experiència laboral ante-

rior, que es tradueix en l'adquisició prèvia de costums d'obediència i de disciplina, d'hàbits de puntualitat i d'estructuració dels temps, de capacitats per treballar en equip i relacionar-se amb els companys, etcètera. Igualment, hi ha casos en què el que es demana són qüestions com la capacitat d'assumir responsabilitats sobre la qualitat del propi treball, o disposar d'una ràpida capacitat d'adaptació a canvis freqüents en les tasques.

Sense que aquest seguit d'elements estiguin absolutament deslligats de les capacitats que es poden haver obtingut per la via de l'educació formal, concretada en la "credencial", formen més aviat part de capacitats comportamentals que es poden adquirir mitjançant els processos de socialització, per l'experiència laboral prèvia o per les experiències vitals viscudes per cadascú. Formen part, en definitiva, del que es denomina *l'enfocament de les competències* (Paradise i Lichtenberger, 2001) de les persones en relació als llocs de treball. Unes competències que, com s'ha vist, tenen un caràcter transversal en molts tipus de llocs de treball i que, al contrari, poden tenir poc a veure amb coneixements específics atribuïbles a les tasques pròpies d'aquests llocs.

En qualsevol cas, hi ha factors que limiten l'èxit que es pot preveure i que comportin els mecanismes de formació que s'impulsen. Un dels més significatius té a veure amb la diferència que existeix entre la formació de què disposen les persones (entesa en el sentit ampli que estem tractant) i els requeriments concrets de les empreses pel que fa a les tasques dels llocs de treball, és a dir, a la qualificació necessària per a cadascun d'aquests llocs.

La qualificació fa referència al treball mateix i als requeriments que el procés de treball exigeix a les persones. Uns requeriments que es concreten en coneixements i habilitats posats en joc en el desenvolupament de les tasques i en possibilitats de control i d'autonomia sobre el propi treball que, a més a més, inclouen avui en el cas de moltes empreses les capacitats comportamentals de tipus transversal que denominem com a competències i que tenen un caràcter controvertit pel que fa als seu reconeixement en la qualificació de les **persones**.<sup>2</sup>

Per la seva part, la formació remet a les capacitats i coneixements obtingudes per dur a terme una determinada activitat laboral; capacitats que es concreten en la qualificació efectiva observable en els llocs de treball. L'adequació o no de la formació de la qual es disposa a les exigències imposades pel procés de treball és una de les qüestions bàsiques per avaluar la validesa de la formació com a mecanisme d'accés a l'ocupació, o com a element útil per millorar aquesta ocupació promocionant en l'empresa o millorant la posició en el mercat de treball.

### **ORIENTACIÓ I FORMACIÓ: ELEMENTS IMPRESCINDIBLES PERÒ NO SUFICIENTS PER INSERIR-SE EN UNA OCUPACIÓ DE QUALITAT.**

El mercat de treball i les característiques del teixit econòmic i empresarial imposen fortes limitacions a les accions locals dirigides a fomentar l'ocupació, sobretot si estem pensant en el disseny d'accions d'orientació i de formació destinades a proporcionar una ocupació de **qualitat**.<sup>3</sup>

L'àmbit local és privilegiat per aplicar mecanismes d'orientació i de formació que culminin en l'accés al món laboral de les persones que els segueixen. Però, pel fet de produir-se, no tota inserció laboral pot considerar-se exitosa. En primer lloc, no ho és si al treballador/a que es contracta no se li reconeixen, mitjançant la corresponent categoria professional, les seves credencials, capacitats i competències quan les posa en joc a la feina concretant-les en una qualificació determinada. Tampoc ho és si el lloc de treball que ocupa se situa per sota d'aquestes credencials, capacitats i competències en termes de requeriments de les tasques a desenvolupar i, per tant i de nou, de la qualificació concreta d'aquell lloc de treball. I, finalment, no ho és si l'ocupació obtinguda és de mala qualitat, inestable i precària.

La realitat de l'ocupació en el nostre país mostra massa feines en les quals s'aprecien aquestes deficiències. Així, pel que fa al reconeixement de la qualificació necessària per desenvolupar un determinat lloc de treball, són moltes les persones que no l'obtenen per part de l'empresa o de la institució en la qual treballen. En algunes ocasions aquesta manca de reconeixement guarda força relació amb la formació que ha rebut una persona a partir dels programes d'inserció laboral duts a terme des de l'àmbit local. En efecte, la formació ocupacional no ha comportat fins al moment actual l'acreditació formal i reconeguda (la "credencial educativa") dels coneixements i habilitats adquirides. I la direcció de l'empresa o institució justifica, per aquesta raó, la no adscripció del treballador o de la treballadora a la categoria professional que en realitat li pertoca.

No és aquí l'espai adient per tractar a fons aquesta important qüestió. Sí val la pena advertir, però, que els projectes dissenyats des de l'administració de l'Estat i, a partir d'ells, des de la pròpia administració catalana, no han donat encara prou resultats. A Catalunya, els CIFO, els centres que integren el conjunt d'accions formatives (formació professional, formació continua –a les empreses– i formació ocupacional –la que més interessa a l'acció local–) són pocs i molt incipients. També és incipient la prevista acreditació de l'experiència laboral, la qual és molt important en sectors tan significatius com el de l'atenció a les persones, en general, i l'atenció a la dependència en particular. Igualment ho és la configuració modular de la formació ocupacional i de la contínua. Una formació modular que, en principi, preveu que una persona pugui adquirir l'acreditació formal després, per exemple, d'haver seguit diversos cursos de formació ocupacional, cadascun dels quals donaria lloc a l'acreditació d'un mòdul i fins a completar el total de mòduls atribuïts a la qualificació d'un tipus de professió concreta. Ara per ara aquests aspectes han superat ja la fase de projecte, després de la insistència de les directrius de la UE per posar-los en marxa i d'anys **d'espera**<sup>4</sup>. Però la seva concreció no permet dir que els i les que segueixen els dispositius de formació per accedir a l'ocupació puguin acreditar formalment els coneixements obtinguts. D'aquesta manera, l'èxit de l'accés al món laboral es pot veure relativitzat quan, com hem dit, no es reconeixen les capacitats i competències que es concreten en funcions laborals específiques i que, per descomptat, requereixen aquestes capacitats.

En segon lloc, com s'indicava, hi ha també massa llocs de treball que requereixen una escassa qualificació i que són ocupats per persones

que tenen credencials i capacitats laborals molt per sobre de les exigències de les tasques que han de dur a terme. El fenomen de la “sobreeducació” (Beduwé i Planas, 2003) està molt present en el mercat laboral català. Afecta de forma clara, i entre d’altres, molts joves titulats universitaris, en el marc d’una estructura educativa a Espanya i a Catalunya que fa que la proporció d’aquests titulats sigui molt superior a la mitjana de la UE i que, al mateix temps, la seva ubicació en l’estructura ocupacional faci desaprofitar bona part de les seves capacitats.

Finalment, el tercer element que fa que no tota inserció laboral pugui ser qualificada d’èxit té a veure amb la inestabilitat i la precarietat laboral que caracteritza les ocupacions en què es concreten molts dels processos d’inserció. Inestabilitat i precarietat que no s’associa únicament als altíssims índexs de temporalitat existents (fa anys que giren entorn al 30% del total d’ocupats a Espanya i una mica menys a Catalunya). Per a Prieto (2009), la precarietat defineix ocupacions de caràcter incert i baixa remuneració que poden afavorir, fins i tot, la precarietat social, entesa com l’escassetat de recursos per fer front a projectes futurs de vida. Moltes persones tenen avui aquest tipus d’ocupacions, i molts dels llocs de treball creats en l’època de creixement econòmic prèvia a la crisi tenen aquestes característiques.

D’aquesta manera és cert que l’esmentat creixement econòmic va afavorir un espectacular augment de l’ocupació durant els deu anys anteriors a la crisi el 2008. Però aquest augment ha estat centrat en sectors d’activitat amb baixa productivitat i basats en ocupacions poc qualificades. El model d’ocupació al nostre país (veure Banyuls, i altres, 2009) i

l’augment que se n’ha produït s’ha basat en sectors com la construcció, el turisme, l’hostaleria i els serveis a les persones; tots ells intensius en mà d’obra i amb escàs valor afegit. Gran part dels llocs de treball creats durant aquests anys han estat ocupats per immigrants, joves que han abandonat anticipadament el sistema educatiu i dones, aquestes especialment en els diferents subsectors dels serveis personals. La crisi ha afectat particularment alguns d’aquests sectors d’activitat, amb l’exemple paradigmàtic de la construcció, i col·lectius com els joves i la població immigrant greument afectats per l’augment de l’atur.

Sens dubte, les persones que formen part d’aquests col·lectius i sectors d’activitat són una part important de les que necessiten en l’actualitat l’atenció que donen els sistemes d’orientació i d’inserció laboral. Però aquesta mateixa qüestió posa en evidència els límits del model d’ocupació que s’ha seguit. Posa en evidència les greus deficiències del teixit productiu del nostre país. I posa en evidència, també, les mancances dels mecanismes d’orientació i de formació, que no han estat capaços de canviar la tendència seguida pel món productiu, basada en llocs de treball amb perfils poc qualificats en sectors d’ús intensiu de mà d’obra. Les expectatives de propiciar activitats econòmiques que fomentin sectors emergents, caracteritzats per estar dotats de mecanismes de I+D+i (investigació, desenvolupament i innovació) no s’han concretat suficientment en el marc que aquí ens interessa, el de l’orientació i la formació destinada a afavorir la inserció en el mercat de treball. El repte per a l’actuació local en matèria d’ocupació és avui, en temps de crisi, més vigent que mai, ja que, precisament, l’àmbit local és el que permet detectar millor les possibilitats de fomentar l’ocupació en els segments específics d’aquells sectors emergents presents en el territori.





D'altra banda, es deia a l'inici que l'àmbit local és el més adient per satisfer les necessitats de perfils laborals del teixit productiu instal·lat en el territori i per poder –potenciant el desenvolupament local i l'ocupació– millorar la qualitat de vida de la població. Cal tenir present, però, que per aconseguir aquestes fites l'ocupació ha de ser de qualitat. El repte al qual abans es feia referència es concreta en el fet que l'actuació local en termes ocupacionals ha de procurar satisfer les necessitats professionals de les empreses i institucions lligades als sectors emergents i de futur presents en el territori, i propiciar que l'orientació i la formació es concreti en llocs de treball qualificats i de bona qualitat. I això sense perdre de vista les necessitats d'altres sectors d'activitat, ni els trets i possibilitats laborals dels col·lectius i de les persones en recerca de feina.

Evidentment, les tasques actuals i futures a desenvolupar des de l'àmbit local en matèria d'orientació i d'inserció laboral no són gens senzilles. L'últim apartat vol proporcionar indicacions sobre algunes de les eines que, en el marc del conjunt de polítiques actives (Tobes, 2002; Rosetti, 2007 i 2009), es poden utilitzar a l'hora de dissenyar accions formatives des del territori per tal d'afrontar els reptes que s'han indicat.

## **LA FORMACIÓ –ORIENTADA– COM A EINA D'INSERCIÓ LABORAL. EL DISSENY LOCAL DE PROGRAMES FORMATIUS**

El que segueix no pretén ser un receptari de mesures concretes a desenvolupar localment. Això no tindria sentit ja que, precisament, aquesta concreció només es pot dur a terme a partir del coneixement espe-

cífic i particular de cada territori. El que fem és dibuixar un seguit d'indicacions que volen servir per arribar, primer, a obtenir aquest coneixement i, segon, a caracteritzar els principals elements que poden ser objecte d'accions formatives.

Cal tenir present, en qualsevol cas, que partim de la idea que la programació d'accions de formació, fonamentalment en l'àmbit local de formació ocupacional, ha d'integrar-se o ha d'estar íntimament lligada al sistema d'orientació implantat en l'àmbit local. Per aquest motiu parlem de "formació orientada": per tractar-se de la programació de mecanismes formatius, lligats a l'orientació laboral que es proporciona a les persones, i que té com a finalitat la inserció laboral a partir del coneixement de les característiques i necessitats del context econòmic territorial i de les persones susceptibles de participar en les mesures impulsades. Parlem, doncs, de la configuració del que es pot denominar "dispositiu d'orientació integrat" (**Ayuntamiento de Torrelavega, 2009**),<sup>5</sup> el qual inclou i aglutina en forma de xarxa les accions impulsades localment en matèria d'orientació, de formació i d'inserció laboral.

Partint de l'esmentada integració de les actuacions, cal començar amb una pregunta: quin tipus d'ocupació volem fomentar? En aquest sentit, de les pàgines anteriors es desprèn que el repte a afrontar per l'acció local en matèria d'ocupació és doble. Per una banda, potenciar l'ocupació de qualitat i els sectors econòmics emergents. Per altre costat i al mateix temps, comptar amb les necessitats i característiques del conjunt del teixit econòmic i de les persones del territori.

Des d'aquesta perspectiva, i tenint en compte que el lideratge pel que fa a l'aplicació de mesures destinades a fomentar l'ocupació correspon als serveis públics de l'administració local, és necessari desenvolupar un seguit d'accions prèvies al disseny de les possibles actuacions formatives. Entre elles són particularment significatives les següents:

- Diagnòstic sobre la realitat territorial en l'àmbit econòmic i laboral. Aquest diagnòstic previ és fonamental per tal de delimitar els punts forts i els punts febles en aquesta matèria. Pot utilitzar dades (estadístiques oficials, observatoris del mercat de treball, etcètera) i estudis ja existents i, si és necessari, ha de basar-se en estudis específics (Lope, Rodríguez i Castelló, 2010) sobre el teixit productiu i sobre les persones en edat laboral susceptibles de participar en les actuacions que es dissenyin.
- Avaluació de les activitats educatives i formatives existents. Es tracta de conèixer amb detall les característiques –així com els recursos materials i tècnics dels quals es disposa– de les activitats formatives en l'àmbit local que tenen a veure amb l'ocupació: especialitats dels IES i dels centres de cicles formatius de grau mig i superior, formació ocupacional desenvolupada des de l'administració i, especialment, des d'altres entitats locals, formació continua duta a terme per part de les empreses del territori, etcètera.
- Interacció amb els actors socials vinculats al teixit econòmic i laboral i a les activitats formatives. Aquesta interacció, en especial amb organitzacions sindicals i empresarials i amb centres i entitats que duen a terme accions educatives i formatives, hauria de permetre

detectar amb major precisió les mancances existents en el terreny formatiu. També possibilita definir les expectatives d'aquests actors i implicar-los en la definició i posada en marxa de les actuacions que es programin.

- Establir els objectius centrals a aconseguir mitjançant les accions formatives. Com a resultat dels passos prèviament seguits, es poden establir les grans directrius de les actuacions a programar pel que fa als seus objectius i, també, pel que fa als principals col·lectius destinataris.

La programació de les actuacions i la seva concreció –sempre subjecta a possibles modificacions en funció de la conjuntura, del finançament o d'altres factors– es pot encetar a continuació. Evidentment, la programació de projectes i accions concretes es configura en funció dels objectius centrals establerts; i cal afegir que és important preveure la configuració de mecanismes de seguiment i d'avaluació de les accions que es volen dur a terme. Un seguiment que, sens dubte, ha de proporcionar eines per corregir possibles deficiències i per possibilitar un (re) disseny més acurat en el futur proper de les actuacions que es desenvolupen.

Finalment, la programació de les accions hauria d'ésser prou diferent en funció de les característiques del territori. A continuació es mostren algunes possibles línies d'actuació en matèria de formació, especialment l'ocupacional, des de l'àmbit local. Aquestes línies d'actuació són genèriques i és en el territori on cal dotar-les de continguts concrets.

- Seleccionar sectors d'activitat d'acord amb les especificitats locals. Una vegada seleccionats, es tracta de desenvolupar-hi accions formatives. Entre els sectors a tenir en compte mereixen especial atenció aquells que incorporen I+D+i en el seu funcionament, així com sectors considerats com a emergents que tenen un ampli potencial d'expansió, com per exemple els lligats a les energies renovables. Però també s'han de tenir en compte sectors tradicionals amb una important presència al territori que cal potenciar. Aquesta selecció pot permetre emfatitzar programes formatius destinats a llocs de treball qualificats que, de vegades, són difícils de cobrir per part de les empreses.
- Destinar esforços a les actuacions sobre activitats socials i comunitàries. Aquestes activitats constitueixen una bona part dels considerats com a "nous filons d'ocupació" i les actuacions han de concentrar-se en aquelles en què es detecten necessitats insuficientment cobertes. Activitats destinades a atendre les necessitats de les persones, com l'atenció a la dependència, o a potenciar el patrimoni artístic, cultural o natural dels municipis, ofereixen un significatiu potencial per a moltes actuacions locals en matèria de formació ocupacional.
- Programar accions formatives "a mida". S'entén aquí a mida de les necessitats laborals d'empreses i institucions locals; les quals, òbviament, cal conèixer prèviament i amb detall. En molts municipis catalans predomina la presència de petites o de microempreses. En aquests casos, és especialment important acostar l'oferta formativa a aquest tipus **d'empreses**<sup>6</sup>. Val la pena indicar, que les actuacions

formatives "a mida" haurien de comptar, idealment, amb la compliació de les mateixes empreses, involucrant-les en les mesures a aplicar i intentant obtenir el seu compromís per tal de contractar una part de les persones que segueixen els cursos de formació que, al cap i a la fi, es programen en funció de les seves demandes explícites.

- Potenciar la formació amb pràctiques professionals. Les pràctiques, que es realitzen en entitats o empreses lligades per la seva activitat a la formació impartida, són un instrument de primer ordre per augmentar la utilitat dels cursos per a les persones que els segueixen. Proporcionen un contacte, que en ocasions és el primer, amb el món laboral. I afavoreixen la interacció entre els ocupadors i les persones que cerquen feina; la qual cosa pot facilitar la contractació després de les pràctiques o en un futur pròxim.
- Programar accions per a col·lectius amb especials dificultats d'inserció laboral. A hores d'ara, amb motiu de la crisi, aquest tipus d'actuacions ocupa una part important del conjunt d'accions programades. A col·lectius que ja fa temps es contemplaven per tenir fortes dificultats d'inserció o per trobar-se en risc d'exclusió social (joves amb fracàs escolar, immigrants, aturats de llarga durada, persones discapacitades, dones amb experiències de violència domèstica, etcètera), s'hi afegixen avui altres amb problemàtiques molt diverses entre si. Homes procedents de la construcció, persones afectades per tancaments d'empreses en sectors molt diversos; persones a les quals se'ls acaben les prestacions d'atur, etcètera, constitueixen col·lectius i casos individuals força problemàtics al quals cal donar solucions en termes d'expectatives d'inserció laboral.

- Programar accions per potenciar la igualtat d'oportunitats homes/dones. Aquest tipus d'actuacions fa temps que es duen a terme. Però, en aquest ordre, els moments actuals ofereixen oportunitats per revertir, si més no parcialment, la segregació ocupacional. Per exemple orientant i dirigint les dones cap a subsectors (molts de la indústria) on estan poc presents; o, en sentit contrari, orientant els homes a activitats on estan subrepresentats (l'atenció a la dependència, entre d'altres).
- Vincular la programació formativa als serveis d'orientació i inserció laboral. Diverses, si no totes les actuacions esmentades en els punts anteriors remetent, de forma clara, a la vinculació entre els serveis d'orientació i de formació. Es tracta, doncs, d'avançar en la configuració d'un "dispositiu d'orientació integrat" que permeti treballar en xarxa a tots els implicats, com a millor mecanisme per intentar aconseguir una adequada inserció laboral.

Existeixen, ben segur, altres possibles línies d'actuació en matèria de formació ocupacional que es podrien esmentar. Així, per exemple, és interessant que els serveis públics d'ocupació dediquin esforços a fomentar l'adequació de l'estructura educativa i formativa local al teixit econòmic del territori, coordinant l'oferta dels centres, organitzacions i entitats que imparteixen formació lligada a l'ocupació. O poden impulsar en el seu territori, encara que en aquest aspecte no són l'actor fonamental, la integració de la formació reglada, la contínua i la formació ocupacional. No es tracta, però, de cobrir totes les línies d'actuació possibles o desitjables, i, a més a més, les que s'han indicat en els punts anteriors són prou complexes i gens fàcils de dur a terme de forma específica. Menys encara si, com s'ha emfatitzat, l'orientació i la formació no tenen com a úniques

destinatàries les persones en situació d'atur, sinó que s'estenen al conjunt de les que estan en edat laboral, i al llarg de tota la seva vida.

La necessitat de concretar aquestes línies d'actuació en l'àmbit local, com a mecanismes per afavorir la inserció laboral de les persones del territori, ha estat l'objectiu d'aquestes pàgines. Per concloure cal recordar, però, que la inserció laboral amb èxit, és a dir la inserció en una ocupació de qualitat, no resulta únicament de les mesures que s'adopten des dels serveis públics locals d'ocupació. Les característiques de les persones ubicades en el territori en edat laboral delimiten les línies d'actuació possibles. Les del teixit productiu, així com les estratègies de les empreses, institucions i entitats locals pel que fa a l'ús que volen fer de les seves plantilles, són factors clau per a la qualitat de l'ocupació i, per tant, per al tipus de formació ocupacional a desenvolupar.

Arguments per concretar accions que fomentin la ocupació de qualitat no en falten. Les empreses poden fer-se més competitives utilitzant plenament el potencial humà en el treball. Les persones així ocupades poden gaudir de millors condicions d'ocupació i de treball. I, en la mesura que aquests aspectes incideixen en la qüestió, s'afavoreix el desenvolupament local i la millora de les condicions de vida del conjunt de la població. En definitiva, l'actuació dels serveis locals d'ocupació tenen límits. Però també tenen possibilitats de modificar-los: fent veure a les persones en recerca de feina la importància de la formació per obtenir una ocupació de qualitat i, al mateix temps, propagant en el món empresarial els avantatges d'aquest tipus d'ocupació. Experiències en aquest sentit en l'àmbit local ja s'han donat i estan presents. Cal ampliar-les i reforçar-les.

## NOTES

1. Com és sabut, els serveis públics d'ocupació gestionen una part molt escassa de les contractacions que es duen a terme. Ja fa anys, a partir d'una extensa recerca (Lope, López, Lozares, coords., 2000) constatàvem que la major part de persones que aconseguien feina ho feien a partir de contactes personals o familiars; els anuncis en diversos formats i internet (ara en clara progressió) eren altres vies significatives per trobar feina, com també ho eren les empreses de treball temporal. Els serveis públics d'ocupació eren una de les vies menys utilitzades. Des de l'esmentada recerca, i malgrat els esforços que sens dubte realitzen els serveis locals d'ocupació, aquesta situació no ha millorat gaire. **Tornar**
2. Són molts els autors (veure entre d'altres Monchatre i Rolle, 2003) que pensen, amb encert, que en moltes ocasions la demanda per part dels ocupadors de determinat tipus de competències no es vincula a la categoria laboral que finalment s'atribueix als treballadors/es, la qual estrictament suposa la qualificació que se'ls reconeix. Aquestes competències actuen, doncs, en moltes ocasions, com un mecanisme suplementari de selecció i com a exigències específiques d'hàbits i de pautes concretes de comportament en el treball, les quals s'estableixen a partir del criteri de la direcció, i poden tenir poc a veure amb les tasques a desenvolupar. **Tornar**
3. En el text de Prieto (2009) es caracteritzen els elements que permeten qualificar la qualitat de l'ocupació. **Tornar**
4. El "Sistema Nacional de Cualificaciones" es va establir legislativament el 2002 (Llei 5/2002) i és el que permet dissenyar mòduls formatius d'acord

amb les competències atribuïdes als diversos nivells d'una mateixa "família professional" (concretades en el "Catálogo Nacional de Cualificaciones"). Per la seva banda, un acord del 2006 entre el govern espanyol i les organitzacions sindicals i empresarials va donar lloc l'any següent, al "Real Decreto 395/2007", que regula el sistema de formació dirigit a l'ocupació, integrant els tres subsistemes formatius: formació professional, contínua i ocupacional. **Tornar**

5. En molts municipis catalans es dona la tendència a fomentar la integració entre orientació-formació-inserció. Es posa l'exemple d'un municipi de fora de Catalunya, pioner a la seva comunitat autònoma, per tal de no excloure casos no exemplificats i que poden tenir el mateix interès. **Tornar**
6. La formació pot, en aquests casos, dirigir-se fins i tot als propis micro o petits empresaris, orientant-se cap a qüestions relatives a: tècniques de direcció, gestió de la qualitat, gestió dels recursos humans, comerç exterior, i un llarg etcètera que cal concretar en raó de les mancances detectades. **Tornar**

## BIBLIOGRAFIA

**AAVV** (2008). *Hacia la sociedad del conocimiento: formación permanente y cualificaciones*. S.S. Pamplona: Javier Irigoyen–Servicio Navarro de Empleo.

**ALUJAS, J.A.** (2006). “Las políticas activas del mercado de trabajo en España en el contexto de la UE”, a *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* nº 61. Madrid: MTAS.

**BANYULS, J.** i altres (2009). “The transformation of the Employment System in Spain: Towards a Mediterranean Neoliberalism?”, a Bosch, E; Lehndorff, S. I Rubery, J. (eds.), *European Employment Models in Flux. A comparison of institutional Change in Nine European Countries*. New York: Palgrave Macmillan.

**BEDUWÉ, C.** i **PLANAS, J.** (2003). *Expansión educativa y mercado de trabajo*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

**AYUNTAMIENTO DE TORRELAVEGA** (2009). *Acuerdo para el desarrollo del dispositivo de orientación integrado*. Ayuntamiento de Torrelavega, [www.adltorrelavega.com](http://www.adltorrelavega.com).

**CONC** (2007). *Mapa de la formació professional ocupacional a Catalunya*. Barcelona: Comissió Obrera Nacional de Catalunya.

**FEMP** (2004). *Aspectos de la intervención de las administraciones públicas locales en las políticas activas de empleo en España*. Madrid: FEMP-Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

**LOPE, A.; LÓPEZ, P.** i **LOZARES, C.** (coords.) (2000). *¿Sirve la formación para el empleo?*, Madrid: Consejo Económico y Social.

**LOPE, A., RODRÍGUEZ, J.** i **CASTELLÓ, L.** (2009). “De la Ley de Barrios al diseño de políticas locales de empleo”. Barcelona: *Arxius de Ciències Socials* n.21 p. 49-65.

**LOPE, A.** (dir), **RODRÍGUEZ, J.** i **CASTELLÓ, L.** (2010). *Situació i perspectives laborals al barri de l'Erm: el treball com a factor de cohesió social*. Vic: Eumo.

**PÉREZ BULLOSA, A.** i **BLASCO, P.** (2001). *Orientación e inserción profesional: fundamentos y tendencias*. València: Nau LLibres.

**ROSETTI, N.** (2007). *Exclusió laboral i polítiques actives*, tesi doctoral, Departament de Ciència Política i Dret Públic. Bellaterra: Universitat Autònoma de Barcelona.

**ROSETTI, N.** (2009), “Les polítiques actives d’ocupació: conceptes i discursos”, a AAVV, *Ocupació*. Barcelona: Grup d’IC-EUiA-EPM i Diputació de Barcelona, p-13-32.

**TOBES, P.** (2002), “El desarrollo de las políticas activas en España: un análisis de los planes de acción para el empleo”, a *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* nº 36. Madrid: MTAS.

**PRIETO, C.** (2009), “Flexibilidad e (in)seguridad o precariedad en el empleo: relación y problema”, a *Gaceta Sindical* n.11, p.119-132.

# Bloc 4

Les polítiques de desenvolupament local  
i els seus àmbits d'actuació

## 4.3

El foment i la promoció de l'activitat  
econòmica

**Dolors Paniagua García**

## Bloc 4.3

### El foment i la promoció de l'activitat econòmica

**Dolors Paniagua García**

**Gerent de l'Àrea de Projectes d'Inversió d'Invest in Catalonia d'ACC1Ó (Departament d'Innovació, Universitats i Empreses de la Generalitat de Catalunya)**

*Llicenciada en Geografia i Història i Postgrau en Desenvolupament Local i Regional a la Universitat de Barcelona. Responsable del Departament de Promoció Econòmica de l'Ajuntament d'Abrera entre el 1994 i el 2004, i tècnica assessora per a la creació d'empreses als ajuntaments d'Esplugues de Llobregat i de Barcelona entre el 1991 i el 1994.*

El present bloc ha estat redactat amb l'ànim de presentar la qüestió de les polítiques de desenvolupament local en l'àmbit del foment de l'activitat econòmica no tant des de la perspectiva de repassar els ja clàssics programes de foment de l'autoocupació, de l'economia social o de la dinamització comercial, sinó amb la perspectiva d'identificar les barres que encara en frenen l'aplicació i, també, amb l'esperit de desmitificar certs tòpics de la relació de l'administració amb les empreses.

Sobre desenvolupament local s'han escrit molts textos, hi ha literatura suficient sobre els programes abans esmentats. Per això aquest document para atenció en conceptes com ara la transversalitat, la responsabilitat, el seguiment i l'avaluació, la vigilància estratègica, els factors d'atractivitat d'un territori, la prospecció i la interacció amb l'empresa, el diagnòstic i l'atracció de noves empreses, per acabar amb la necessitat de buscar aliats i exercir el lideratge.

Les polítiques de desenvolupament local porten prop de trenta anys presents als nostres municipis i a d'altres organismes de govern supramunicipal. En quasi trenta anys, s'han consolidat molts dels serveis de promoció econòmica: l'orientació ocupacional, els itineraris per a la inserció, la formació ocupacional i, també, l'assessorament a emprenedors. Aquests serveis els podríem trobar avui, pràcticament, a tots els ajuntaments. És important destacar que, en tots aquests àmbits, hi ha nombrosos exemples de bones pràctiques, resultat de la implementació de programes al llarg de tots aquests anys.

Ara bé, sembla que una trentena d'anys no ha estat encara temps suficient per convèncer les autoritats locals de la necessitat d'introduir el



vector desenvolupament local en l'acció de govern. Des del convenciment que són molt poques les decisions que es prenen des del govern (local, regional o estatal) que no tenen repercussió directa o indirecta en l'activitat econòmica, –sigui en positiu, és a dir, tot afavorint el seu creixement, sigui en negatiu, tot limitant la seva expansió–, cal que el futur d'aquestes polítiques passi per aprofundir en la corresponsabilitat dels equips de govern i en la transversalitat de les seves actuacions.

### NECESSITAT D'UNA VISIÓ TRANSVERSAL: LA PREMISSA

Un dels errors més freqüents de les polítiques de desenvolupament local és la visió assistencialista d'aquestes polítiques per part dels dirigents locals. Això afecta, especialment, la part de projectes i programes d'ocupació, però també els de foment de l'activitat econòmica, ja que un emprenedor és important com a aturat que decideix provar sort i “se l'ha d'ajudar”, però no ho és com a professional que vol desenvolupar els seus coneixements i les seves habilitats, o com a empresari que vol crear riquesa.

Amb aquesta visió assistencialista, els programes de foment de l'activitat econòmica són testimonials, en molts ajuntaments, o limitats a l'àmbit de l'autoocupació bàsica, diríem. És freqüent trobar molts esforços concentrats en la idea d'emprendre i la creació de l'empresa, i cap suport al creixement d'aquestes empreses. Un exemple molt clar són els vivers d'empresa. No es treballa la transició de la incubadora al món real, i això fa que les microempreses es trobin amb dificultats per

trobar una localització que sigui adequada i aconseguir el finançament necessari. La paradoxa es dona quan un municipi ha dedicat esforços a un emprenedor i aquest acaba marxant de la població perquè no li és possible satisfer les noves necessitats que té l'empresa.

Accedir a l'empresa des del servei d'orientació (amb l'objectiu de buscar ofertes de treball) i no des del “servei a les empreses” és un altre dels errors habituals, perquè el discurs pot quedar esbiaixat i en certa manera contaminat. A això, s'hi afegeix que els polígons on s'ubiquen aquestes empreses són, també, els grans oblidats de la política municipal.

En aquest context, és freqüent trobar molts ajuntaments que prèviament a la posada en marxa d'una nova actuació, encarreguen un estudi d'oportunitats extern. Aquesta podria ser, però, una decisió poc estratègica. Si volem posar en marxa un servei o un programa de suport a les empreses, hem de recollir la informació directament de la font. Si ho demanem a un tercer, estem posant en mans d'uns altres el coneixement de les nostres empreses i els contactes. La manca de contacte directe pot ser perjudicial més tard, a l'hora d'implementar el programa, sense descurar el fet que hi ha tot un coneixement del territori que, un cop acabat l'estudi, s'esvaeix, per no recordar que molts estudis només serveixen per omplir prestatges. Serà molt més estratègic que ens ajudin metodològicament a preparar les visites (fase prèvia), el discurs, els qüestionaris, la recollida d'informació i l'avaluació dels resultats (fase final).

Per utilitzar un símil universitari, podríem dir que la regidoria de Promoció Econòmica és encara en molts municipis una “regidoria Maria”,

que existeix perquè “alguna cosa hem de fer” i que té com a objectiu principal la contenció dels aturats de la població. Que, a més, utilitza els recursos disponibles (fons de formació per a aturats, escoles taller, programes per a emprenedors, etcètera). És a dir, que la regidoria fa allò que li subvencionen altres organismes supralocals i durant el temps que li subvencionen l'acció. Això es tradueix en una precarietat dels serveis i dels recursos humans que no permet planificar ni implementar cap política de foment de l'activitat econòmica, i molt menys permet l'avaluació dels resultats.

Resulta molt difícil concretar el volum de recursos que anualment podrà destinar un Departament de Promoció Econòmica i quines, d'entre totes les accions programades, es podran implementar finalment. La manca de competències municipals en aquesta matèria provoca una dependència excessiva de finançament extern. Existeixen múltiples fonts de finançament per al desenvolupament local, però la majoria estan condicionades per requisits molt concrets i específics. Resulta difícil donar continuïtat a les actuacions, ja que es veuen interrompudes cada any, en el termini fixat per l'organisme subvencionador. En conseqüència, per posar alguns exemples, trobem que no hi ha una política comercial definida en molts municipis, ni una política industrial ferma, ni una actuació en matèria de turisme que respongui a una planificació consensuada, etcètera.

Aquesta situació s'agreuja quan les entitats locals, que han de donar resposta a les necessitats i demandes dels ciutadans i de les empreses del seu territori, es veuen obligades a actuar en règim de concurrència com-

petitiva amb fundacions, associacions i empreses privades a l'hora d'obtenir recursos amb els quals atendre les necessitats identificades. De fet, la necessitat de realitzar cada any un procés de convocatòria i el llarg procés burocràtic que aquesta suposa acaben provocant que el període d'execució de les actuacions sigui en realitat de sis mesos com a màxim.

Malgrat tot, la manca de visió estratègica que incorpori una perspectiva transversal a tota l'actuació municipal és la primera i principal barrera per al foment de l'activitat econòmica. Una política pública que vulgui obtenir resultats en aquest àmbit ha de tenir consciència de la importància de la coordinació de les diferents actuacions municipals que tenen alguna cosa a veure amb la generació d'activitat o la creació d'ocupació. No es tracta d'envair competències d'altres àrees de govern, sinó d'introduir el vector activitat econòmica en les decisions municipals.

## **EXERCIR LA CORRESPONSABILITAT DES DE L'ACCIÓ DE GOVERN**

La disciplina per excel·lència on exercir la governança amb corresponsabilitat és l'urbanisme. L'urbanisme és un factor crític de desenvolupament econòmic. L'ordenació urbanística afecta l'accessibilitat i la mobilitat de la població i la ubicació de les activitats econòmiques. La planificació i la gestió del territori és l'instrument més potent a mans de l'administració local per promoure el desenvolupament.

Una política urbanística activa ha d'ordenar el sòl i els seus usos de manera que es generi una determinada dinàmica demogràfica, econò-

mica i social. De l'existència o no de polígons, de la programació de nou sòl industrial, de la seva tipologia, dels usos permesos, de la mobilitat prevista, de les infraestructures de suport que es planifiquin, etcètera, dependrà àmpliament l'atracció d'empreses i el seu creixement futur.

Si l'Àrea d'Urbanisme d'un municipi aposta per l'ampliació de zones residencials es pot produir l'asfíxia de les zones industrials, cosa que equival a l'expulsió d'empreses del territori. Quan el creixement residencial es fa a costa del creixement o del manteniment de zones d'activitat econòmica, a la pèrdua de llocs de treball i de riquesa, hi haurem d'afegir la contribució a unes noves dinàmiques de mobilitat extraterritorial poc sostenibles.

El planejament urbanístic és a més un poderós instrument de negociació: l'expectativa d'una requalificació de terrenys de rústic a industrial, o d'industrial a residencial influeix en la presa de decisions de les empreses a l'hora de localitzar-se però, sobretot, a l'hora de deslocalitzar-se.

Del disseny urbanístic de les ciutats depèn, també, el tipus de comerç que tindrem. El comerç urbà és una de les principals activitats econòmiques de les ciutats, caracteritzades per la seva estructura de petites empreses locals. Un comerç atomitzat o dispers provoca que hi hagi fuita de compradors cap a d'altres municipis veïns. En canvi, una política urbanística afavoridora del comerç de proximitat vertebrada la ciutat i permet l'intercanvi purament econòmic, alhora que millora la cohesió social i fomenta les relacions ciutadanes. La presència del comerç esti-

mula la d'altres serveis complementaris (oci, cultura, restauració) que conformen el centre urbà com el punt de trobada i de referència del municipi; sense oblidar la gran contribució de l'existència del comerç a la seguretat ciutadana.

I si tenim en compte les estadístiques que afirmen que la majoria de petites empreses són microempreses d'entre 1 i 5 treballadors, i que la majoria del comerç respon a aquesta descripció, estarem perdent moltes oportunitats de creació de llocs de treball en la població.

### **El medi ambient**

Un altre exemple clar on es poden introduir criteris d'activitat i ocupació és l'àmbit del medi ambient. La gestió del medi ambient pot ser l'excusa perfecta i necessària per impulsar projectes o programes de foment de l'activitat econòmica. Aquest àmbit, juntament amb el de les tecnologies, els serveis socials i la recuperació del patrimoni, és un dels àmbits que en el futur generarà nous llocs de treball. Les polítiques relacionades amb la protecció del medi ambient, també, generen activitats susceptibles de crear ocupació de forma directa i indirecta.

La preocupació de l'administració pel medi ambient és recent. La seva actuació ha anat més adreçada a normativitzar o regular determinades actuacions en matèria de contaminació ambiental que a facilitar el foment de l'activitat econòmica. La visió de l'empresa com a element contaminador i d'agent aliè que s'aprofita del territori i la visió imposi-

tiva, és a dir, l'empresa com a font d'ingressos i l'empresa com a "col·locador" d'aturats, tampoc no reverteixen a favor d'una política que generi confiança ni des de l'empresa, ni a favor de l'empresa.

Així mateix, en un futur immediat, aspectes com la gestió dels residus (en totes les seves variants), la gestió de l'aigua, la protecció i el manteniment de zones naturals, el control de la contaminació, les fonts d'energia renovables, etcètera, seran àmbits molt rellevants de foment de l'activitat empresarial i de la creació d'ocupació. Saber identificar clarament i anticipadament cap a quins nínxols orientem les nostres polítiques de captació d'empreses o de foment de l'autoocupació esdevindrà clau per al desenvolupament econòmic dels territoris.

### La cultura

La recuperació i valorització del patrimoni històric, artístic i cultural, així com la gestió dels recursos naturals, són factors endògens que contribueixen al desenvolupament de l'activitat turística local. L'organització de fires, esdeveniments culturals, socials o esportius també són font d'activitat econòmica.

Una política cultural que sigui capaç de transformar estratègicament els esdeveniments culturals propis o reinventats en la categoria d'indústria cultural està potenciant l'atractivitat del territori i, per tant, està contribuint al foment de l'activitat econòmica i l'està convertint en motor de desenvolupament. Tots tenim al cap l'exemple del festival de

teatre de Tàrraga, que enguany ha celebrat la trentena edició amb un pressupost d'1,4 milions d'euros.

### LA PRIMERA ACTUACIÓ: PARTIR DE LA REALITAT

Resulta quimèric, si no atrevit, pensar que n'hi ha prou a desitjar que el nostre territori esdevingui un lloc de referència, per exemple, per a les energies renovables. Perquè, quines externalitats hi ha al nostre territori que siguin atractives per al sector de les energies renovables? De què parlem quan parlem d'energies renovables?

Aquestes dues preguntes obren tot un univers de necessitat d'informació, en primer lloc, sobre el territori en el qual estem treballant i, en segon lloc, sobre el sector el qual volem atraure. La metodologia de la matriu DAFO (Debilitats, Amenaces, Fortaleses i Oportunitats) continua essent el mètode més adequat per identificar els aspectes positius i els negatius, així com les oportunitats i els riscos als quals ens enfrontem al territori. És una tècnica que permet obtenir un diagnòstic acurat per després poder formular estratègies.

L'estudi d'aquests aspectes ens permetrà tenir una visió molt més ajustada i realista de les activitats econòmiques que ja hi són presents i de l'entorn en el qual les empreses es mouen a diari per portar a terme la seva activitat. L'anàlisi de la realitat municipal i/o territorial passa per trobar respostes a la necessitat d'informació que esmentàvem abans, tant pel vessant de l'empresa, com pel de l'entorn econòmic. Respecte

a les empreses, hem de trobar les respostes a preguntes tan bàsiques com:

- Quines empreses hi ha ubicades? Són nacionals o són multinacionals? De quins països?
- Quines activitat realitzen? I en quina part de la cadena de valor?
- Quins són els seus competidors i els seus clients principals?
- Quina és la seva grandària? Quants treballadors tenen i quins perfils hi predominen?
- Hi ha algun sector predominant? Podem parlar de l'existència d'un clúster? Com està organitzat?
- Quina tipologia de comerç hi predomina? Els comerciants estan organitzats? Quins són els hàbits de compra de la població? Hi ha grans equipaments comercials a prop?
- Quina és la relació històrica empreses-Ajuntament?

I respecte a l'entorn econòmic, haurem d'examinar quines són les potencialitats del territori tot analitzant aspectes com ara:

- Hi ha sòl industrial disponible per acollir noves activitats o permetre el creixement de les que tenim? Aquest sòl industrial quins usos té permesos? Quins són els subministraments disponibles?
- Tinc espai per a oficines? Disposo d'edificis emblemàtics que podrien acollir determinades activitats d'alt valor afegit?

- Hi ha algun parc tecnològic, algun centre tecnològic o infraestructures científiques i/o universitats?
- El disseny de la ciutat afavoreix el comerç?
- Quines són les infraestructures genèriques presents (accés al ferrocarril de mercaderies, ports, aeroports, autovies o autopistes, etcètera)?
- Hi ha escoles internacionals, de negocis, centres de formació tècnica reglada?

El primer risc que cal assumir en una política de desenvolupament local és el de ser conservadors. Sí, hem de conservar el que tenim, abans d'aventurar-nos cap a allò que ens és desconegut i, per tant, aliè, estrany i excepcional. Qui no ha sentit mai un governant local que deia amb orgull que ha aconseguit fer fora una empresa química molt contaminant (per suposat), però que a partir d'aquí estaven preparats per acollir indústria neta i d'alt valor afegit. Quan el més probable és que tot s'acabi amb la destrucció d'un important nombre de llocs de treball difícils de reemplaçar amb noves activitats.

És cert que el procés d'industrialització de molts municipis de Catalunya ha estat un procés absolutament exogen, és a dir, s'ha generat per una decisió externa al territori. A tall d'exemple, si les empreses auxiliars de la Seat s'han instal·lat a l'àrea de Martorell-Abrera és, sobretot, per la proximitat a aquesta fàbrica, a la qual subministren "just in time" i, perquè aquesta proximitat els permet abaratir costos i competir en més bones condicions.

Una de les conseqüències d'aquest model de desenvolupament que més preocupa al món local és la poca implicació de les empreses estrangeres en el territori. Són empreses de procedència i capital estrangers, en les quals les decisions importants es prenen a milers de quilòmetres del municipi, que només és tingut en compte com a mer suport físic per a les seves activitats.

Aquest és un dels principals reptes als quals s'haurà d'enfrontar qualsevol actuació de foment de l'activitat econòmica que incorpori un mínim de visió estratègica, cosa que vol dir trobar la manera d'arrelar aquestes empreses al territori per evitar deslocalitzacions futures. Es tracta "d'endogeneïtzar" (Hernando, 2007) al territori les oportunitats externes dins d'una estratègia local.

Fins i tot quan la deslocalització és inevitable, sempre hi ha feina a fer per pal·liar els efectes destructius sobre el teixit econòmic. Un exemple de bona pràctica davant una deslocalització el trobem a la ciutat alemanya de Bochum. El 15 de gener de 2008, Nokia va anunciar que tancaria la seva fàbrica de Bochum a l'estiu i 2.300 treballadors fixos, 1.000 de temporals i 675 d'indirectes perdrien el seu lloc de treball. L'endemà de l'anunci, les vendes de Nokia a Alemanya es van enfonsar.

El govern local, en col·laboració amb el govern regional, van obligar Nokia a retornar les subvencions rebudes, uns 20 milions d'euros, i a destinar els ingressos de la venda dels terrenys a un fons de reindustrialització, al qual també el govern regional hi va aportar diners. Les autoritats van contractar, a càrrec de Nokia, una consultora especialitzada

en l'atracció d'inversions, i avui, en aquest emplaçament, ja hi ha empreses instal·lades de la categoria de Caterpillar i Sodexo.

Aquest exemple és el revers del que ha passat a Catalunya amb les deslocalitzacions de Lear a Cervera i, recentment, a Roquetes. És cert que els productes de Lear no van adreçats al gran públic i, per tant, la pressió social de l'opinió pública no hi juga a favor. Quan hom compra un cotxe no pregunta si el cablejat és de Lear o no per no comprar-lo. Però podríem dir el mateix de Pirelli, Samsung, Braun o Philips? Sony acaba d'anunciar la venda de la seva planta de Viladecavalls; alguns ja ho han definit com una deslocalització silenciosa. En qualsevol cas, caldria estar atents i vigilants a la trajectòria de la fàbrica de Sony durant els propers dos anys.

Cal alimentar la vigilància estratègica (Albuquerque, 1999). Qualsevol empresa està afectada per un conjunt de forces externes i de reaccions internes l'equilibri entre les quals és necessari per a la seva continuïtat. No podem aspirar, des de l'àmbit local, a evitar que, en un moment donat, es produeixi un desequilibri que col·loqui l'empresa en una posició feble que acabi afectant el territori. Sí que podem, però, estar atents als senyals que ens alertin d'una situació de perill i ens permetin redreçar si cal les nostres polítiques. La clau és, un cop més, saber identificar els senyals i anticipar-nos-hi.

Per poder estar atents als senyals és fonamental, d'una banda, conèixer les empreses del territori i, d'una altra, disposar de les fonts d'informació necessàries. Per conèixer les empreses i les forces externes o inter-

nes que les poden afectar necessitem saber quines dinàmiques i quines tensions s'estan produint en el sector al qual pertanyen, a quina part de la cadena de valor del producte se situa l'empresa, quines decisions estan prenent els seus competidors i quin és el pes que l'empresa té dins del seu grup, si participa de les grans decisions, o si els productes i la localització són o no són estratègics, etcètera.

Quant a les fonts d'informació, Internet ens ha facilitat molt la tasca de vigilància. Allà hi trobem tant la premsa econòmica com la sectorial o especialitzada, les principals bases de dades empresarials nacionals i estrangeres, les mateixes pàgines webs de les empreses i tota la informació que generen tant l'administració pública, com les associacions empresarials o cambres de comerç. Tanmateix, l'important no és tant tenir la informació com saber interpretar-la.

## LA INVERSIÓ ESTRANGERA. PAUTES DE COMPORAMENT.

Les noves estratègies de foment de l'activitat econòmica combinen polítiques en pro de la mobilització dels recursos endògens amb els esforços per captar inversió estrangera. La Inversió Estrangera Directa (IED) és un element clau de dinamització econòmica en el país de destí. És un poderós factor de difusió de la tecnologia, alhora que arrossega tota la cadena de subministrament local. És responsable, en gran mesura, del procés d'internacionalització d'una economia, com ho demostra el fet que el 40% del total de vendes exteriors espanyoles siguin realitzades per empreses estrangeres implantades a Espanya.

La Unió Europea ha declarat estratègica per a un país l'atracció d'inversió estrangera, i d'aquí que la seva política en aquesta matèria estigui concentrada a remoure els darrers impediments que encara queden a alguns països europeus contra l'arribada de capitals estrangers. A Espanya, la inversió estrangera es regeix pel RD 664/1999, de 23 d'abril, sobre inversions exteriors.

Fins al 2009, les dues terceres parts de la IED mundial es donava entre països avançats. Actualment, alguns dels anomenats països emergents, que tradicionalment rebien inversió estrangera, han passat a convertir-se en emissors d'inversió estrangera. S'han trencat les dinàmiques, tot i que EEUU continua essent el principal receptor i emissor.

La inversió bruta estrangera a Catalunya, segons dades recents d'Idescat, va ser de 133,43 milions d'euros fins al primer trimestre del 2010. Per àrees econòmiques, un 80% d'aquesta inversió prové de l'OCDE i específicament un 68,3% de la Unió Europea.

Molts municipis, davant d'una gran implantació estrangera, tenen dificultats per "gestionar" les relacions amb ella. La percepció d'alguns alcaldes de ser com David i estar envoltats de Goliats és força comuna. Què pot fer un ajuntament (com més petits més complexos) per una multinacional?, es pregunten molts. Bé, si volem vèncer Goliat potser ens serà difícil, però el que volem és establir aliances i generar confiança, perquè amb l'aliança tots hi guanyem. Si, fins ara, les polítiques de foment de l'activitat econòmica han passat de llarg davant de les grans empreses multinacionals, cal revisar les actuacions realitzades per diver-

sificar les mesures a emprendre i dotar-se dels instruments necessaris per donar-hi suport i ser capaços de donar respostes ràpides i compromeses, és a dir, d'assumir riscos.

Si tenim en compte que la IED ja no s'implanta a Catalunya o Espanya bàsicament per raons de costos laborals, sinó que es mou per altres variables més sofisticades, es pot preveure la seva contribució futura a la generació d'ocupació de qualitat. Hi juguen a favor l'alt contingut tecnològic d'alguns sectors punters, com ara l'aeronàutica, l'automoció, la biotecnologia, les energies renovables i les TIC's, el règim fiscal per a les activitats d'R+D, el més avantatjós d'Europa, i el capital humà especialitzat en àrees tecnològiques a un cost molt competitiu.

Per posar un exemple, una empresa europea que necessiti contractar 300 enginyers per temes TIC's genèrics, probablement invertirà a l'Índia. Si, al contrari, necessita 50-100 enginyers especialitzats en tecnologies concretes, aleshores Catalunya es pot posicionar entre les primeres regions candidates a rebre aquesta inversió.

Qualsevol actuació a favor de l'arrelament de la inversió estrangera (hem d'insistir-hi) necessita del mínim coneixement del comportament i del procés de presa de decisions de les multinacionals, de les raons per les quals una empresa estrangera decideix invertir en un territori, i tenir molt present que l'existència o no d'un govern *pro-business* que doni confiança a l'inversor esdevé clau.

El procés de decisió d'invertir és llarg i requereix la creació d'un equip decisor que analitza totes les opcions de localització possibles recol-

lant-se en estudi pormenoritzats. De les primeres propostes o llista llarga, en queden finalment entre 3 i 5 localitzacions (*short list*) de les quals sortirà la ubicació definitiva. El que resulta fonamental per a un territori és aparèixer al màxim de llistes llargues, la qual cosa vol dir estar en la ment dels que decidiran. Aparèixer en una llista llarga no és garantia que la inversió vingui, però el pitjor escenari per a un territori és no aparèixer mai en una llista llarga. Comforta pensar que Barcelona, per exemple, quan es tracta de ciutats, acostuma a estar quasi sempre en la llista llarga.

Una dada que ens pot ajudar a fer-nos una idea de la importància que els inversors estrangers ens tinguin en ment és la que afirma (Lemagnen, 2010) que el 60% dels diners que s'emeten al món (és a dir, que surten dels seus països d'origen) es localitza al 2% del territori mundial. A partir d'aquí, és fàcil fer-se una idea de la gran rivalitat que hi ha entre els territoris.

## EL PLA D'ACTUACIÓ: L'INSTRUMENT NECESSARI

És imprescindible realitzar un bon diagnòstic de les fortaleses i debilitats del territori per fonamentar l'estratègia a seguir. L'estratègia ha de formular una hipòtesi de partida a partir de la qual es pugui fixar l'objectiu general i els objectius secundaris, que es plasmaran en un Pla d'Actuació. Del diagnòstic realitzat, haurem d'extreure conclusions sobre el que tenim i volem conservar, tot buscant per suposat l'excel·lència d'allò que ja s'està fent, com les conclusions sobre aquelles ex-



ternalitats que, ben potenciades, ens podrien servir de base per a l'atracció d'activitat econòmica absent.

Abans d'elaborar el Pla d'Actuació, cal segmentar. Entenent per segmentar, identificar totes aquelles àrees focus sobre les quals volem actuar per incrementar l'activitat econòmica al nostre municipi. Així, desglossarem amb el màxim de detall possible les actuacions a favor del comerç local, a favor de la indústria, de l'emprenedoria, de les pimes, de les multinacionals, de l'economia social, a favor del turisme i de les infraestructures en general, sempre en coherència amb el diagnòstic realitzat i amb l'estratègia que ens hem marcat.

El Pla d'Actuació recollirà les accions i tasques a desenvolupar, les temporalitzarà i en definirà els indicadors, qualitatius i quantitatius, que ens permetran fer el seguiment i l'avaluació d'aquest Pla per introduir les mesures correctores necessàries en cas de desviacions o resultats inesperats.

El seguiment i l'avaluació són claus per a qualsevol política que busqui l'eficiència i l'eficàcia en la seva acció de govern. Necessitem, entre d'altres raons, avaluar per:

- Analitzar l'impacte real dels programes/actuacions realitzades
- Assignar de manera més eficient els recursos disponibles
- Impulsar mesures legislatives i agilitar tràmits burocràtics
- Establir o ampliar aliances

- Dissenyar serveis a mida per a les empreses
- Buscar suport econòmic d'altres administracions i/o privat
- Promoure una resposta proactiva de i cap a les empreses
- Alimentar la vigilància estratègica

Les accions de seguiment i avaluació han de nodrir-se d'una política de *benchmarking* continu. Què fan els altres? Què els funciona? Què no els funciona? Com ho fan? Puc replicar-ho al meu territori? Perquè, contràriament al que diu el tòpic, potser no tot està inventat, però sí que hi ha suficients exemples de polítiques de desenvolupament local exitoses, dins i fora de Catalunya, que cal conèixer. Per tant, copiem, però copiem per millorar, per buscar l'excel·lència, en paraules més actuals, fem *benchmarking*. Els xinesos ho han fet sempre. Són artistes de les rèpliques adaptades, no sempre en pro de la qualitat, tot s'ha de dir. Però avui dia, qui s'atreveiria a dir que el seu model no funciona?

És necessari, també, establir la nostra política de partenariat. Partir de la idea que hi haurà poques coses que podrem fer sols. Hem de buscar aliats entre els diferents nivells de l'Administració i entre els actors privats, ja sigui directament a les empreses, ja sigui indirectament a través dels seus representants en les organitzacions de referència. Les associacions de comerciants en són un bon exemple. És el que alguns autors anomenen concertació estratègica.

Aquesta recerca d'aliats no només l'hem de buscar per executar els programes que hem posat en marxa, sinó que els hem de buscar ja en la

fase de disseny d'aquests programes si volem que siguin realment efectives. Les aliances no han de ser rígides amb uns acords preestablerts i acotats, sinó que hem de ser capaços d'establir un marc de col·laboració flexible on tots ens hi sentim còmodes, una estratègia *win-win* que passa per cedir el protagonisme als nostres aliats en determinats moments, quan l'èxit de l'acció ho justifiqui, sense perdre, però, el lideratge, per evitar que es perdin de vista o es dilueixin els objectius públics.

No hem d'oblidar, però, que el *partner* principal l'hem de trobar a casa nostra. L'aliat *sine quan non* ha de ser el mateix equip de govern representat en la figura de l'alcalde o alcaldessa. Si no teixim aliances internes, difícilment tindrem la força ni estarem en condicions d'aconseguir aquests *partners* externs que necessitem. Cal assumir riscos, és cert, però cal que a la piscina hi hagi aigua suficient.

L'administració local ha de liderar, i liderar vol dir capacitat de convocar i mobilitzar els diferents actors socials i econòmics del territori i intermediar amb les autoritats supralocals. Vol dir generar confiança mútua i ser capaços d'arribar a consensos considerats bàsics per al desenvolupament econòmic i social del territori. El repte de liderar la concertació és aconseguir ser un interlocutor reconegut per tots.

## LA PROSPECCIÓ D'EMPRESES. L'HORA DE LA VERITAT

Un bon professional de la promoció econòmica és aquell que sap buscar la informació que necessita, sap on trobar-la i sap segmentar la in-

formació que li serveix per als seus objectius. Ha d'exercir la vigilància estratègica de manera proactiva, ha de saber liderar i coordinar equips de treball (no necessàriament en dependència jeràrquica), i ha d'acostar l'actuació municipal a l'empresa. Ha de saber proposar les mesures i dissenyar els programes de suport a les empreses del territori, buscar el finançament i els *partners* necessaris i establir clarament els indicadors que facilitin l'avaluació.

La prospecció d'empreses és un sistema adequat per obtenir informació útil per millorar les polítiques i programes de desenvolupament local. Fins ara, la utilitat de la tasca de prospecció en la millora de la qualitat de les accions d'orientació i de formació és inqüestionable. Ara bé, l'error ha estat el fet d'haver centrat l'actuació en la recerca d'ofertes de treball o d'ofertes de pràctiques per als alumnes dels cursos de formació ocupacional, sense incorporar la visió de detecció de necessitats de les empreses.

Fer prospecció ha de servir per identificar necessitats de l'empresa i forma part essencial del diagnòstic del territori on hem d'actuar. En consonància, la persona que realitza la prospecció necessita uns coneixements bàsics que li permetin interpretar els senyals que li envia l'empresa. Coneixements relacionats amb el món empresarial, amb el sector o sectors predominants al territori i les seves dinàmiques principals. Ha d'estar familiaritzat amb els sistemes de cotització de la seguretat social, amb els programes de formació, i ha de conèixer la disponibilitat de centres formatius i les seves principals especialitats.

És important que conegui, si més no en línies generals, les subvencions i instruments de finançament de les diferents administracions. També li han de ser familiars els conceptes bàsics d'urbanisme i de medi ambient. Necessita conèixer regulacions municipals i autonòmiques que influeixen en l'empresa, a vegades a favor, d'altres en contra, especialment les de procediment administratiu, les d'afectació sectorial, les que regulen la llicència d'activitats, determinades normatives fiscals, la llei concursal o la llei de subvencions, entre d'altres.

El professional que té com a missió portar la interlocució amb les empreses ha de conèixer el pla de govern del seu municipi, amb especial incidència en les qüestions urbanístiques, mediambientals i impositives; els plans territorials dels ens supralocals que poden incidir en l'activitat econòmica del municipi i els plans directores territorials, sectorials i/o d'infraestructures que poden esdevenir estratègics per a les polítiques de desenvolupament local, o que poden afectar la continuïtat de les empreses.

El debat que s'obre és qui hauria de fer aquesta feina. Si l'agent de desenvolupament local o el prospector o prospectora d'empreses. El perfil és clar, però també ho és que, fins aquest moment, cap d'aquestes dues figures professionals de la promoció econòmica "tradicional" està pensada o dimensionada per actuar en aquest nou terreny de joc, el del foment de l'activitat econòmica que vagi més enllà dels programes de suport a l'emprenedoria i a la dinamització comercial.

La diversitat i la complexitat de les dinàmiques econòmiques que interactuen en un territori i hi influeixen, i les relacions de dependència que se'n generen, obliguen a revisar, per raons d'obsolescència, els models de polítiques de desenvolupament local que avui encara estan impulsant les administracions, els seus continguts i les seves prioritats i, també, a revisar els coneixements i els perfils, tant de les persones que han de gestionar aquest canvi de model, com de les que l'han d'executar i avaluar.

## BIBLIOGRAFIA

**ALBURQUERQUE, M.** (1999). *Manual del Agente de Desarrollo Local*. Barcelona: Colección Manuales, Ediciones Sur.

**ERNST & YOUNG.** (2010). *Business redefined. A look at the global trends that are changing the world of business. Global Trends 2010*.

**EU.** (2010). *Towards a comprehensive European international investment policy*. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European and Social Committee and the Committee of the Regions.

**HERNANDO, M.** (2007). *El desenvolupament local*. Barcelona: Editorial UOC.

**ICEX.** *La captación de inversiones en España: la otra cara de la internacionalización*. Madrid: Instituto Español de Comercio Exterior.

**KEARNEY, A.T.** (2010). *Índice de Confianza de Inversión Extranjera Directa*. Kearney.

**LEMAGNEN, P.** *Conferencia sobre inversión extranjera y mano de obra y habilidades en el marco de la feria internacional Mipim de Cannes*. Oxford Intelligence.

**MITC.** (2010). *Nota informativa sobre los flujos de IED recibida en el primer trimestre de 2010*. Madrid: Invest in Spain, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

**UPIC i IERMB.** (2008). *Mapa d'àrees industrials de Catalunya*. Barcelona: Unió de polígons industrials de Catalunya i Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona.

**VALE COLUMBIA CENTER.** (2010). *Investment Promotion Agencies and Sustainable FDI: Moving towards the fourth generation of investment promotion*. World Association of Investment Promotion Agencies.

# Fitxes Resum

- El desenvolupament local es pot definir com aquella política pública que té com a objectiu afavorir un procés reactivador de l'economia i dinamitzador de les societats locals, que mitjançant l'aprofitament dels recursos endògens existents en un territori determinat i la cooperació entre l'àmbit públic i el privat és capaç d'estimular i fomentar el seu creixement econòmic, creant ocupació a fi de millorar la qualitat de vida i el benestar social de les poblacions locals.
- Tot procés de desenvolupament local té tres objectius generals: el creixement econòmic, la diversificació de l'economia local i la millora del nivell de vida i d'ocupació de les poblacions locals.
- Cada territori es compon d'un determinat conjunt de factors o recursos econòmics, socials, tecnològics, institucionals, infraestructurals, mediambientals i fins i tot d'índole cultural que constitueixen la seva identitat i el seu potencial de desenvolupament. Els factors de desenvolupament no solament són de caràcter tangible i econòmic, sinó que també necessiten en gran manera recursos endògens de caràcter intangible. Tots plegats formen el potencial per a un model de desenvolupament d'un territori que anomenarem desenvolupament endogen.
- La idea de desenvolupament difereix de la de creixement econòmic. Aquest últim es refereix únicament a l'augment quantitatiu de la riquesa o del producte per càpita, sense incloure-hi les dimensions de desenvolupament, mentre que la idea de desenvolupament inclou una millora qualitativa en l'economia i en la societat a través d'una millor divisió social del treball, una major qualitat de l'ocupació, la in-

corporació de les innovacions tecnològiques i la millor utilització dels recursos naturals i del capital.

- Les característiques fonamentals del desenvolupament local són: 1) el desenvolupament local no és només desenvolupament municipal; 2) el territori és la unitat d'actuació; 3) la integració dels tres sectors productius; 4) intervencions dels altres nivells de l'Estat; 5) la planificació estratègica; 6) la participació dels actors territorials, públics i privats.
- El paper de les administracions locals és un factor fonamental que s'ha d'aprofitar, com a canalitzadores de les iniciatives de desenvolupament econòmic local i com a coneixedores de les necessitats no satisfetes i de les potencialitats de l'entorn. Cal, així, enfortir el lideratge polític o institucional dels governs locals com a impulsors, gestors, coordinadors, proveïdors i reguladors de les polítiques de desenvolupament local. L'assumpció per part de les autoritats locals de competències de dinamització econòmica requereix d'experts, i també d'especialistes relacionats amb l'execució dels programes i projectes de desenvolupament concrets.
- Les agències de desenvolupament local són l'instrument o la institució generalment pública o de naturalesa públic-privada que respon a les necessitats identificades pels actors locals d'un determinat territori, per implementar una estratègia de desenvolupament, coordinar i gestionar les accions i prestar serveis integrals a les iniciatives locals de desenvolupament, a les empreses i a les societats locals.

- La construcció del sistema del govern local democràtic es va realitzar d'una manera no racionalitzada i no dirigida, sinó sota l'impacte d'una situació municipal molt degradada al final de l'etapa franquista i d'una forta mobilització veïnal de caràcter reivindicatiu.
- L'agreujament de la crisi econòmica en els primers anys de l'etapa democràtica i el retard en la legislació sobre el règim local van obrir una *finestra d'oportunitat* que el món local espanyol va aprofitar per interpretar extensivament les seves responsabilitats (basant-se en el principi de *l'autonomia local* que consagra la Constitució), adoptant polítiques pròpies de foment, de promoció social i econòmica i, en definitiva, del que ara denominem *desenvolupament local*.
- El desenvolupament de polítiques de desenvolupament local és una decisió lliure que prenen els governs locals, tot i no tenir-ne un finançament garantit. En aquest sentit, les transferències rebudes de les administracions superiors, i de la Unió Europea a través dels diversos programes comunitaris, han permès la posada en marxa de projectes de desenvolupament local. L'element clau per fer-ho ha estat la de prendre com a unitat territorial destinatària el municipi.
- El paper dels alcaldes és fonamental per poder concretar programes d'actuació que impliquin els diferents actors socials i que siguin finançats per les administracions superiors. Així, s'ha passat d'un model *presidencial* –com a representant de la corporació local– a un model *managerial*, amb capacitat per prendre iniciatives i impulsar projectes de futur.
- Aquesta evolució dels governs locals ha generat entre la ciutadania una actitud d'estima i de confiança. Els governs locals són percebuts com a actius, capaços de reaccionar davant dels problemes, i a la vegada de generar polítiques pròpies encaminades a transformar les característiques de les ciutats. Aquesta valoració positiva és destacable si es compara amb la que reben altres nivells de l'edifici institucional, però obtindríem una imatge similar si examinéssim l'interès ciutadà per la política dels diversos "pisos" de l'estructura (sent el nivell local el que concita més interès ciutadà) o les pautes de participació electoral en les corresponents eleccions (la participació en les eleccions locals és clarament superior a la que registren les eleccions als parlaments autonòmics, fins i tot en aquelles comunitats on tots dos tipus d'eleccions tenen lloc simultàniament).

- La planificació estratègica esdevé útil quan succeeixen canvis en l'entorn que impliquen la necessitat d'adaptació i de redistribució d'objectius, productes o serveis, considerant el territori com un producte competitiu i alhora cooperador amb altres territoris.
- Les metodologies de planificació estratègica responen a la necessitat d'integrar les institucions i els individus amb l'anàlisi de la situació, per tal d'estructurar de manera planificada i participativa el procés d'adaptació a un futur canviant. Una qüestió important a considerar, però, és que el valor afegit que aporta un pla estratègic està abans en el procés que en el producte, fet que imposa la necessitat de fer-hi front amb el recurs de metodologies i eines de treball que ofereixin garanties d'èxit en un exercici relacional d'aquesta naturalesa.
- Un pla estratègic és un instrument per definir polítiques, que sistematitza i enriqueix la presa de decisions, fomenta la cultura estratègica i participativa, així com la cooperació publico-privada, i afavoreix l'ús racional dels recursos, atès que concentra la capacitat de decisió. Un procés d'aquestes característiques també serveix per reforçar el lideratge de la institució que el promou.
- La planificació estratègica, però, també té riscos. Entre els més importants està el de no assolir la fase d'execució o el de produir uns resultats inferiors a les expectatives inicials, amb la consegüent frustració, que es tradueix en el rebuig futur cap als processos participatius per part de la ciutadania i dels agents socioeconòmics locals.
- Cal també evitar que el pla estratègic sigui objecte d'una politització partidista, fet que es pot traduir en l'exclusió de determinats col·lectius.
- Les fases per a l'elaboració del pla estratègic són les següents: 1) organització, exploració i definició de temes crítics; 2) diagnosi; 3) elaboració d'objectius i línies estratègiques; 4) elaboració del pla d'acció.





- Convé contextualitzar les polítiques actives en l'encreuament entre polítiques econòmiques, laborals i socials, per situar-les en el terme just i reconèixer l'escassa capacitat de les polítiques actives per resoldre el complex problema de l'atur.
- Les polítiques actives ocupen un lloc molt concret en el quadre de mesures de lluita contra l'atur; són mesures d'ajust fi, que permeten l'adequació de l'oferta i la demanda una vegada han funcionat polítiques macro i estructurals. A més, les polítiques actives se solen caracteritzar per anar dirigides a col·lectius desfavorits. Aquestes dues notes ("política d'ajust" i "col·lectiu objecte d'atenció") s'han de recordar per evitar posteriors frustracions davant resultats que poguessin semblar magres.
- Les últimes tendències en polítiques actives implementen programes en què es combinen diferents instruments (formació, subvenció a la contractació, inserció, etcètera), sempre tenint en compte el col·lectiu específic al qual es dirigeix l'acció. D'aquesta manera es diferencien així d'actuacions anteriors que posaven l'accent en línies d'actuació més simples i generalitzades (formació "indiscriminada", subvencions generals a la contractació, etcètera).
- La informació disponible a escala europea i les indicacions de la Unió Europea o de l'OCDE incideixen en tots els casos en una sèrie de recomanacions relatives a la necessitat de flexibilitat de les actuacions, a elaborar programes que siguin el resultat de la combinació d'instruments, a establir una certa discriminació (programes orientats a grups específics, segmentació) i a aclarir el marc d'actuació de les diferents administracions, apostant per una descentralització més gran.
- El desplegament de les polítiques actives ha d'anar acompanyat d'una nova manera de fer les coses que impliqui una atenció més personalitzada als usuaris, una coordinació i integració de les accions més gran, i un seguiment i una avaluació de les accions dutes a terme que permetin una adequació més gran de les polítiques actives a les necessitats del canviant mercat de treball.
- En el cas espanyol, l'escassa despesa destinada a polítiques actives, unida a l'alta informació sobre els seus resultats i a una certa descoordinació entre les actuacions de les diverses administracions implicades, són qüestions a les quals s'hauria de posar punt final.
- Cal aprofitar el moment actual per redefinir les estratègies que en matèria de polítiques actives es donen a escala europea i beneficiar-se de les nombroses propostes i experiències que des de diverses instàncies comunitàries es presenten. En un moment en què el marc competencial es pot redefinir en la línia d'una descentralització més gran (que no sempre ha d'implicar una major descoordinació), pot donar-se una oportunitat d'or per dissenyar unes noves polítiques actives que compleixin d'una manera eficaç l'objectiu que se n'espera.



- El binomi orientació - formació és un element que ha d'estar present de manera permanent en la vida laboral de les persones per tal de no perdre contacte amb el mercat de treball. Aquest procés ha de personalitzar-se en funció de les característiques, trajectòria, competències i capacitats de la persona, per tal que la inserció sigui d'èxit i qualitat. El paper dels serveis locals d'inserció és fonamental en l'establiment d'itineraris formatius i de recerca de feina personalitzats, ja que aquests coneixen en profunditat les necessitats del teixit productiu local i de les persones del territori.
- Les competències professionals prenen una rellevància cada vegada més important en els processos de selecció de personal portats a terme per les empreses. La formació obtinguda en l'àmbit educatiu formal i reglat és important a l'hora d'optar a un lloc de treball, però guanyen rellevància aspectes que tenen a veure amb requisits comportamentals i actitudinals. L'èxit de la formació com a mecanisme d'inserció es veu limitat per la diferència que existeix entre les competències desenvolupades i la qualificació que es requereix per portar a terme una determinada feina.
- L'èxit de l'accés al món del treball és relatiu per tres motius. En primer lloc, per la manca de reconeixement de la categoria professional real dels treballadors. En segon lloc, per l'anomenat fenomen de la "sobreeducació" (quan el conjunt de capacitats laborals dels treballadors estan per sobre de les necessàries per desenvolupar unes tasques determinades). I en tercer lloc, com a conseqüència de la inestabilitat i la precarietat laboral.
- L'actual model d'ocupació presenta una sèrie de limitacions relacionades tant amb el teixit productiu del país, com amb els mateixos

mecanismes d'orientació i formació que no han estat capaços de canviar la tendència seguida pel món productiu. La millora de la qualitat de l'ocupació és un dels reptes més importants que ha de perseguir el nou model d'ocupació.

- La "formació orientada" és un dels mecanismes que permet programar mecanismes formatius, lligats a l'orientació laboral que es proporciona a les persones, amb la finalitat d'inserció laboral a partir del coneixement de les característiques i necessitats del context econòmic territorial i de les persones susceptibles de participar en les mesures impulsades. Es tracta, per tant, dels denominats "dispositius d'orientació integrats" que inclouen accions impulsades localment en matèria d'orientació, de formació i d'inserció laboral.
- És necessari desenvolupar un conjunt d'accions prèvies al disseny de possibles actuacions formatives que permetin potenciar l'ocupació de qualitat al mateix temps que es cobreixen les necessitats del teixit econòmic i de les persones. De la mateixa manera, la programació de les accions formatives ha d'adaptar-se a les característiques dels territoris. S'apunten, així, algunes línies d'actuació que des de l'àmbit local poden ser d'utilitat com ara, selecció de sectors d'activitat d'acord amb les especificitats locals, execució d'actuacions sobre activitats socials i comunitàries, programació d'accions formatives a mida, potenciació de les pràctiques professionals, desenvolupament d'accions específiques per a col·lectius amb especials dificultats d'inserció laboral, potenciació de la igualtat d'oportunitats, i vinculació de la programació formativa als serveis d'orientació i inserció laboral.

- La introducció del vector *desenvolupament local* en l'acció de govern és imprescindible, ja que són poques les decisions que es prenen des del govern que no tenen repercussió directa o indirecta en l'activitat econòmica. La manca de visió estratègica que incorpori una perspectiva transversal a tota l'actuació municipal és la primera i principal barrera al foment de l'activitat econòmica.
- La visió assistencialista de les polítiques de desenvolupament local per part dels dirigents locals ha de canviar. Els programes de foment de l'activitat econòmica són testimonials en molts ajuntaments o limitats a l'àmbit de l'autoocupació bàsica; en aquest sentit, els polígons són els grans oblidats de la política municipal.
- L'urbanisme és un factor crític de desenvolupament econòmic. La planificació i la gestió del territori és l'instrument més potent a mans de l'administració local per a promoure el desenvolupament.
- El medi ambient, juntament amb el de les tecnologies, els serveis socials, i la recuperació del patrimoni, són alguns dels àmbits que en el futur generaran nous llocs de treball.
- Les noves estratègies de foment de l'activitat econòmica combinen polítiques en pro de la mobilització dels recursos endògens amb els esforços per captar la inversió estrangera. Qualsevol actuació a favor de l'arrelament de la inversió estrangera necessita un mínim coneixement del comportament i del procés de presa de decisions de les multinacionals, de les raons per les quals una empresa estrangera decideix invertir en un territori, i tenir molt present que l'existència o no d'un govern pro-business que doni confiança a l'inversor esdevé clau.
- L'establiment de polítiques de partenariat és important si partim de la idea que hi ha poques coses que podrem fer sols. En aquesta dinàmica, l'administració local ha de liderar: això vol dir capacitat de convocar i mobilitzar els diferents actors socials i econòmics del territori generant confiança mútua.
- Les accions de seguiment i avaluació han de nodrir-se d'una política de *benchmarking* continu. Què fan els altres? Què els funciona? Què no els funciona? Com ho fan? Puc replicar-ho al meu territori? Hi ha prou exemples de polítiques de desenvolupament local exitoses que cal conèixer.
- La diversitat i la complexitat de les dinàmiques econòmiques que interactuen en un territori i l'influeixen, i les relacions de dependència que se'n generen, obliguen a revisar, per raons d'obsolescència, els models de polítiques de desenvolupament local que avui encara estan impulsant les administracions, els seus continguts i les seves prioritats i, també, a revisar els coneixements i els perfils, tant de les persones que han de gestionar aquest canvi de model, com de les que l'han d'executar i avaluar.



**Col·legi de Politòlegs  
i Sociòlegs de Catalunya**

Amb la col·laboració de:



**Generalitat de Catalunya  
Departament d'Economia  
i Finances**



MANUAL PER A LA GESTIÓ DE POLÍTIQUES  
DE PROMOCIÓ ECONÒMICA I DESENVOLUPAMENT LOCAL  
de [Col·legi de Politòlegs i Sociòlegs de Catalunya](#)

està subjecta a una llicència de

[Reconeixement NoComercial-SenseObraDerivada 3.0\\_No adaptada de Creative Commons](#)