

Las políticas de desarrollo local en Cataluña*

Ramon Alós Moner

Universitat Autònoma de Barcelona. Departament de Sociologia
08193 Bellaterra (Barcelona). Spain

Resumen

El artículo hace referencia a las políticas de desarrollo local en Cataluña. En particular, se resalta cómo la rápida expansión de iniciativas variadas conduce a la situación actual, caracterizada por un déficit de coordinación y visión a largo plazo, lo que afecta a los resultados de dichas políticas, así como a la calidad del empleo creado.

Palabras clave: políticas de desarrollo local, iniciativas locales de empleo, Cataluña.

Abstract. *Local development policies in Catalonia*

This paper concerns local development policies in Catalonia. Particular attention is devoted to the rapid growth in a vast pool of local employment initiatives; there is gap in their coordination and a long-term vision is needed in order to achieve positive results and to ensure the quality of the created employment.

Key words: local development policy, local employment initiatives, Catalonia.

Sumario

Introducción: algunas características determinantes de la economía catalana

El proceso de las políticas de desarrollo local en Cataluña

La paradoja de las políticas de desarrollo local en un proceso de creciente globalización

Las políticas de desarrollo local en Cataluña: ¿riqueza o dispersión?

Las actuaciones en desarrollo local: un intento de clasificación

El Pacto Territorial para el Empleo en el Vallès Occidental, ¿un inicio de actuación integral?

Algunas breves conclusiones

Bibliografía

* Este artículo reproduce, con escasas variaciones, la ponencia presentada por el autor en las «Jornades de Polítiques Locals d'Ocupació i Desenvolupament: Experiències Diverses», organizadas por CC.OO. de l'Alcoià-Comtat, el 9 de julio de 1998 en Alcoi.

Introducción: algunas características determinantes de la economía catalana

La economía catalana se ha caracterizado por una muy elevada presencia de industria manufacturera tradicional. Actividades como la textil o la metalurgia han concentrado históricamente una parte notable del empleo, directamente, pero también indirectamente, a través de actividades derivadas o complementarias. A primeros de los años setenta, uno de cada cuatro empleos se hallaba en una de las dos industrias mencionadas.

Esta fuerte especialización sectorial de la economía catalana se ha dado en un contexto de una aún mayor especialización dentro del territorio. En otras palabras, existe una tradicional dependencia de algunos municipios en relación con una sola actividad económica. Por poner algunos ejemplos entre los más conocidos, Terrassa y Sabadell han sido dos municipios con una muy elevada presencia de industria lanera, Manresa y otros numerosos municipios más pequeños a lo largo del río Llobregat se han especializado en hilatura y tejeduría algodonera, mientras Igualada y Mataró lo han hecho en género de punto o Torelló, en tornería de madera.

La crisis industrial de la segunda mitad de la década de los setenta y de primeros de los ochenta afectó de modo especial a los sectores de actividad descritos, por lo que en Cataluña se alcanzó rápidamente una tasa de paro que superaba en varios puntos a la media española. Pero más importante es destacar que el paro no se distribuía uniformemente en el territorio, sino que estaba profundamente localizado. Ello se explica precisamente por la elevada concentración de empresas, en algunos casos medianas o grandes, pero en otros constelación de pequeñas empresas, en municipios en los que gran parte de su población activa era dependiente de dichas actividades. De ahí que el Padrón Municipal de Habitantes de 1986 destacara diversas localidades con tasas de paro superiores al 30%. Entre medianos o grandes municipios destacaban Sant Adrià de Besòs (35,8% de tasa de paro), Sant Vicenç del Horts (34,1%), Badalona (31,1%) o Ripollet, Viladecans, Gavà o Santa Coloma de Gramenet, todos ellos con una tasa de paro ligeramente superior al 30%.

Es importante destacar, pues, lo que puede denominarse la «territorialización de la crisis económica de finales de los setenta y primeros ochenta». En efecto, dicha crisis incidió de forma especialmente aguda en municipios muy dependientes de una empresa o industria (como la textil) o bien en ciudades o barrios dormitorio de población trabajadora; en general —aunque no siempre—, se trata de áreas industriales o localidades próximas a la ciudad de Barcelona.

El proceso de las políticas de desarrollo local en Cataluña

Contemporáneamente a los hechos descritos, de crisis económica y paro, se produce una transformación de gran impacto en el conjunto de países occidentales: se desmoronan los cimientos sobre los que se habían edificado las políticas económicas nacionales tradicionales. Los gobiernos, a pesar de dis-

poner de amplias atribuciones legales y financieras (a través de los presupuestos del Estado, mediante la inversión pública en infraestructuras, ayudas a la inversión empresarial privada, formación profesional o en regulación laboral, fiscal y un amplio etcétera), se mostraron sin capacidad suficiente para reducir el paro. Ello dio lugar a una situación bastante generalizada de desconcierto y perplejidad ante el fracaso de las recetas de intervención más habituales en los años precedentes —de corte keynesiana— y, por otro lado, a la errónea convicción de que reducción del paro y reducción de la inflación eran incompatibles, en cuya disyuntiva era preferible optar por la segunda.

En esta situación, las administraciones locales se enfrentan ante una demanda creciente de protección y ayuda por parte de su población. La proximidad geográfica no es ajena a una mayor sensibilidad hacia los problemas sociales, al mismo tiempo que no puede olvidarse que se trata de los primeros gobiernos locales democráticos tras los largos años de dictadura. De este modo, a fines de los años setenta y primeros ochenta tienen lugar las primeras incursiones, destacables aunque con notables dosis de improvisación, incertidumbre y tanteo, de administraciones públicas locales en el ámbito de lo que se conoce por «desarrollo local». Se trata, en esos tiempos, de actuaciones que pueden calificarse de emergencia; así, responsables de corporaciones locales median en procesos de crisis de empresas para la búsqueda de planes de viabilidad, o se realizan inversiones municipales en terrenos para su adecuación industrial y acondicionamiento con infraestructuras, planes de empleo comunitario, etc.

En ese contexto, en el año 1982 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) aprueba su programa Iniciativas Locales de Empleo (ILE), que en años posteriores se ha ido extendiendo geográficamente y mejorando en experiencias. Precisamente, uno de los objetivos básicos de los programas ILE es llamar la atención sobre las posibilidades que ofrece el desarrollo local frente a la concepción tradicional de que la resolución de los problemas del desempleo debe ser facultad de los gobiernos centrales. Así, en el marco de los programas ILE se plantea (OCDE, 1984):

- La movilización de los recursos locales: humanos, financieros, materiales y tecnológicos.
- La mejora del clima de los negocios, esto es, propiciar un entorno que favorezca la creación de empresas y de nuevas iniciativas o proyectos.
- El desarrollo de relaciones de cooperación entre empresas y entre todos los agentes del ámbito local: relaciones de intercambio y complementariedad entre empresas, de cooperación técnica y comercial, de copropiedad, proyectos conjuntos, etc.
- La adopción de iniciativas estratégicas que partan del análisis y examen de los problemas, definición de objetivos según prioridades, recursos utilizables, programas y actuaciones, y control y evaluación de resultados.

A lo largo de los años ochenta, y sobre todo a partir de su segunda mitad, mejora la situación del empleo, sin que ello signifique ni mucho menos que

el paro deje de ser muy elevado. Sin embargo, una nueva circunstancia se añade, afectando a las intervenciones en el territorio de las administraciones locales. Nos referimos a la gran explosión de pequeñas empresas o muy pequeñas empresas, de empresarios individuales o autónomos, que se da en esos años. En efecto, se asiste a un crecimiento muy destacable de empresas individuales o de muy reducidas dimensiones. En algunos casos ello es producto de procesos de descentralización de estructuras empresariales mayores; esto es, de empresas medianas y grandes que optan por sustituir —externalizar— actividad propia por subcontratación. Las mismas empresas en algunos casos dan facilidades para la constitución de pequeños talleres a trabajadores de su plantilla. Pero en otros casos el proceso descrito es el resultado de iniciativas empresariales para la subsistencia de trabajadores en paro: la escasa confianza en la posibilidad de hallar un empleo asalariado en una empresa, añadido a la disponibilidad financiera a que puede haber dado lugar el cobro de una indemnización, explican el enorme surgimiento de iniciativas de estas características. Estas últimas decisiones descritas se encardinan en lo que se conoce como *descentralización productiva autónoma*, en cuanto da lugar a un proceso de diseminación de pequeñas estructuras empresariales, bajo iniciativa autónoma de nuevos emprendedores, en contraste con la *descentralización productiva dirigida* desde las medianas y grandes empresas. Así, en diversos estudios se destaca como una parte considerable de empresas (o microempresas) surge a partir de la decisión de invertir el dinero obtenido en indemnización por despido: éste es el caso del 16% de todas las empresas textiles existentes en Mataró y el 14% de las de Santa Coloma de Gramenet, según datos de primeros de los noventa (Alós y Jódar, 1997). Se trata, por lo general, de experiencias empresariales que nacen con estructuras poco sólidas y con grandes dificultades (financieras, comerciales, técnicas, organizativas, gerenciales), lo que lleva, a menudo, a una muerte precipitada. Precisamente en este entorno surgen nuevas iniciativas de trabajo entre las administraciones locales, con las que se persigue ayudar a los nuevos «emprendedores» en sus proyectos: se crean hoteles o viveros de empresas, para facilitar la ubicación de dichas nuevas empresas, o se promueven servicios de orientación y asesoramiento en la constitución de una empresa y de su puesta en marcha (como los «agentes de desarrollo local» de que disponen varios municipios), o se conceden desgravaciones en tasas municipales, etc.

La literatura económica y sociológica reciente se ha cuidado de analizar y sistematizar, y al mismo tiempo divulgar ampliamente, estas experiencias de desarrollo local. En 1984 Piore y Sabel publican un libro pionero, *La segunda ruptura industrial*, en el que realzan los valores de la pequeña empresa frente a la grande de corte tradicional, universalizando el concepto de «distrito industrial», analizado por diversos autores italianos (Becattini y Trigilia, entre otros). Debe advertirse que el entusiasmo que en algunos casos despierta lo «novedoso» ha llevado a un abuso en estos terrenos, con formulaciones y propuestas de actuación que carecen de fundamento alguno; así, al menos en Cataluña, para algunos se ha convertido en una moda descubrir (y caracterizar

de) distritos industriales a numerosos municipios. También la literatura y estudios sobre la empresa han experimentado estos últimos años una significativa evolución, en la que un hilo conductor de la mayoría de aportaciones es precisamente resaltar la importancia del entorno local en la competitividad empresarial (Michael Porter, en especial). Entorno local de la empresa en el cual se suelen destacar aspectos como: la proximidad geográfica de los proveedores, las sinergias con otras empresas, la oferta educativa y de formación profesional, la oferta de servicios a las empresas o la existencia de un clima favorable, social y políticamente.

A finales de los años ochenta y primeros de los noventa se añaden tres nuevos hechos destacables que favorecen o alteran las políticas de desarrollo local. En primer lugar, está la entrada de España en la Unión Europea (entonces Comunidad Europea), que supone, de una parte, una importante valorización de la formación profesional, que recibe creciente atención y un aumento muy sustancial de recursos; en efecto, a partir de 1986 la formación profesional registra un aumento muy destacado, en especial la formación ocupacional de trabajadores en desempleo, aunque también la formación continua dirigida a trabajadores ocupados para su reciclaje profesional, al objeto de facilitar la modernización de las empresas y la movilidad en el empleo o puesto de trabajo. De otra parte, vinculado con lo precedente, está la financiación proveniente de los fondos estructurales europeos, especialmente del Fondo Social Europeo (FSE) y del FEDER, en particular para el objetivo 2 (de reconversión de zonas afectadas por declive industrial) y 3 (parados de larga duración con dificultades de inserción laboral).

Aunque la responsabilidad de los fondos europeos es asumida centralizadamente (por el INEM o por la Generalitat de Cataluña), existe un acuerdo tácito entre administraciones para su reparto, correspondiendo a las corporaciones locales una parte de dichos fondos, sea del objetivo 2, como del 3.

Para el período 1997-99 (García de la Cruz, 1998), la participación prevista para el objetivo 2, el más importante, es de 90.800 millones de pesetas, de los cuales se reserva para la gestión desde las corporaciones locales un 18% (16.470 millones de pesetas), en actuaciones dirigidas a:

- Desarrollo local y urbano: inversiones en infraestructuras que favorezcan la creación de nuevas empresas, en actividades como recuperación de edificios singulares, potenciación de rutas turísticas, etc.
- Creación de centros de servicios de ayuda a la actividad económica: viveros de empresas, infraestructuras de ferias, centros de negocios, centros de información empresarial, exposiciones, etc.
- Creación y mejora de suelo industrial: mejora de disponibilidad de suelo industrial para empresas y actividades de promoción.
- Actuaciones en tratamiento y valorización de residuos: mejora medioambiental en zonas industriales mediante inversiones en instalaciones y equipamientos de recogida y tratamiento de residuos.
- Ayudas a la I+D.

- Actuaciones medioambientales: restitución de zonas degradadas y recuperación de arquitectura industrial.
- Ayudas a la formación profesional y ocupacional, en constitución y mejora de centros formativos.

Por su parte, se estima que el FSE aporte, los mismos años 1997-1999, unos 20.980 millones de pesetas en Cataluña, 1.040 (poco menos del 5%) gestionado por las corporaciones locales, en programas de:

- Creación de estructuras de empleo, formación y apoyo, dirigido a los «consejos comarcales», con el propósito de detectar necesidades ocupacionales y planificar sus actuaciones.
- Formación de trabajadores ocupados, para la mejora de sus cualificaciones en la empresa.
- Formación para parados con dificultades de inserción laboral.
- Asistencia técnica: actuaciones que persigan conocer el impacto de las actuaciones formativas.
- Orientación y asesoramiento, por un lado, a trabajadores en paro para facilitar su inserción laboral y, por otro, a promotores de proyectos industriales y nuevas empresas.

Respecto al objetivo 3, un acuerdo entre el INEM y la Diputació de Barcelona permitió que desde 1994 esta última institución recibiera una parte importante de fondos, aquéllos cuya gestión se reservaba a las corporaciones locales. Éste es un hecho destacable en cuanto ha abierto el camino a una cierta coordinación de políticas locales, como se comentará más adelante.

En Cataluña, la Direcció General d'Ocupació del Gobierno de la Generalitat recibe en 1991 las competencias ejecutivas de formación profesional ocupacional, del Plan de Formación e Inserción Profesional —FIP— (Harmes-Liedtke, 1997), del FSE; aunque el Gobierno central aún se reserva la regulación general de este Plan, en especial la definición de objetivos y distribución territorial de fondos. Desde aquella fecha el Gobierno de la Comunidad ha construido lo que se ha venido a denominar el «modelo catalán»: la Generalitat de Catalunya no tiene centros propios, en cambio se apoya en una extensa red de centros colaboradores privados (en total unos 1500), extendidos por toda Catalunya; también los ayuntamientos participan en esta red, si son reconocidos como «centros colaboradores». Este sistema ha recibido numerosas críticas, por parte de los sindicatos y de los partidos de la oposición; críticas que van desde la financiación «oculta» a fundaciones y entidades de personas militantes de los partidos de la coalición gobernante, el mantenimiento de una red clientelar, o bien por la falta de planificación de la oferta formativa, que, en efecto, depende ante todo de las demandas que le llegan a la Administración desde esa multitud de centros colaboradores.

El segundo hecho a destacar es que, impulsado por la aparición del «Libro blanco sobre el empleo», conocido por Informe Delors (Comisión Europea,

1993), se incorpora al campo de las políticas locales lo que se ha convenido en llamar los «nuevos yacimientos de empleo». La aparición en escena de este nuevo concepto ha provocado unas reacciones que recuerdan lo sucedido con la difusión en su día del de «distritos industriales»: para algunos la admiración hacia los yacimientos de empleo es tal que se le considera LA panacea a los problemas del empleo en las sociedades de este fin de siglo. Lo cierto es que, sin necesidad de caer en el descubrimiento de nuevos paradigmas, los nuevos yacimientos de empleo son un posible filón de creación de empleos, ciertamente aún poco explotado. De hecho, bajo el término de «nuevos yacimientos de empleo» se pone al descubierto la existencia de posibilidades de empleo a raíz de transformaciones de cierto calado social, como son la mayor conciencia ecológica o la transformación de las estructuras familiares y el envejecimiento de la población. Si de la primera emergen actividades en el ámbito medioambiental (como tratamiento de residuos, turismo rural, recuperación de espacios histórico-artísticos, etc.), de la segunda aparecen los llamados «servicios de proximidad» (Carrasco y Rodríguez, 1998), uno de los ámbitos de gran potencial de desarrollo y creación de empleo, según la Comisión Europea (1995).

De hecho, en este aspecto en Cataluña poco más se ha avanzado que en la realización de algún estudio de ámbito local o comarcal, lo que es significativo de la existencia de un cierto desconcierto sobre cómo fomentar este tipo de actividades. Más recientemente, en mayo de 1998, el Gobierno de la Generalitat con los sindicatos Comissió Obrera Nacional de Catalunya y UGT de Catalunya, y las organizaciones patronales Foment del Treball Nacional y PIMEC-SEFES, han firmado el Pacto por el Empleo en Cataluña 1998-2000, en cuyo punto 1.1 se establece el compromiso de potenciar medidas para la creación de nuevos puestos de trabajo a partir de la explotación de nuevos yacimientos de empleo; para ello se propone la elaboración, de común acuerdo, de un libro blanco al respecto, destinándole una dotación de 35 millones de pesetas. Al mismo tiempo, sin necesidad de esperar a tener este libro blanco, para este año 1998 se destinan 600 millones de pesetas. como ayudas a la contratación, 615 millones en el campo de las iniciativas locales de empleo, en proyectos relacionados con los nuevos yacimientos y 150 millones para ayudas a iniciativas de economía social y/o autónoma destinadas a crear puestos de trabajo en dichos ámbitos; con el compromiso de ampliar las partidas reseñadas en los años 1999 y 2000, en función de los resultados obtenidos y de las perspectivas que se establezcan en el libro blanco que debe elaborarse.

El tercer aspecto a destacar es que el ámbito local se refuerza por la consideración, extendida en la última década en los países de la UE especialmente tras la cumbre de Maastricht, de que determinadas actuaciones y políticas deben realizarse desde la proximidad, a los efectos de obtener una mayor efectividad. Éste es el caso de las intervenciones en materia de educación, formación, ayudas a la inserción laboral, etc. En la terminología comunitaria se habla de subsidiariedad, para dar a entender que la descentralización debe plantearse de tal forma que las tareas sean asumidas al nivel administrativo que resulte

más eficiente; esto es, generen mayores resultados con menores costes. Este planteamiento, que tiene un claro objetivo de reducción de cuerpos administrativos centralizados, adolece del inconveniente de que no contempla en su ideario la corresponsabilización o la coordinación de actividades entre administraciones o entre diversos niveles de éstas, con lo cual se abre el camino a la dispersión de actuaciones y al derroche de recursos por esta vía.

Finalmente, en este breve repaso «histórico» de las políticas de desarrollo local, deben resaltarse aquellas actuaciones promovidas por algunos municipios, que se conocen por planes estratégicos. La finalidad común de dichos planes es, fundamentalmente, provocar una amplia participación ciudadana (se convoca a entidades y a personas individuales de reconocido prestigio) para, colectivamente, definir grandes objetivos y propuestas que se consideren esenciales para el futuro local. En esta línea, el Plan Estratégico de Barcelona, que en 1988 abre este tipo de iniciativas, plantea como objetivo general «consolidar Barcelona como una metrópolis europea emprendedora, con incidencia sobre la macrorregión donde se sitúa geográficamente; con una calidad de vida moderna; socialmente equilibrada y fuertemente arraigada en la cultura mediterránea» (Ayuntamiento de Barcelona, 1990).

En los planes estratégicos, por lo general y a partir de convenir sobre cómo debe insertarse el municipio en su entorno, se contemplan sus puntos «fuertes» y sus puntos «débiles», sobre los cuales se orientan propuestas de actuación. Las comisiones de trabajo y de gestión de estos planes estratégicos suelen finalizar su actividad una vez se ha alcanzado un elevado nivel de acuerdo sobre sus objetivos, lo que abre camino a distinto tipo de iniciativas, como es la creación de organismos o instituciones *ad hoc*. Así, por ejemplo, en Barcelona ciudad se ha constituido el Consejo Económico y Social, integrado por representantes del Gobierno local, sindicatos y organizaciones empresariales, como órgano consultivo y de participación entorno a los temas sociolaborales y económicos de la ciudad (Consell Econòmic i Social de Barcelona, s.f.). O en Mataró, asimismo en el entorno de su plan estratégico, se han promovido el Centro de Tecnología Empresarial Mataró-Maresme (CETEMMSA), el Centro de Asesoramiento y Creación de Empresas (CACE) y el Instituto de Promoción Económica de Mataró (IMPEM), en cuyo consejo participan la Administración, asociaciones empresariales y sindicatos (Jódar y otros, 1998).

La paradoja de las políticas de desarrollo local en un proceso de creciente globalización

El realce que adquieren las políticas de desarrollo local en los tiempos actuales, que son, asimismo, de intensa globalización de los mercados, aparece como un fenómeno contradictorio, puesto de relieve por diversos autores. Pero se trata de una contradicción aparente, como se expone a continuación.

La globalización de los mercados es una caracterización hoy ampliamente aceptada. Con ello se da a entender la existencia de una movilidad del capital prácticamente total (las empresas tienen una enorme libertad y facilidad en

cuanto a decidir donde invierten o desinvierten), una movilidad comercial muy elevada (de importación o exportación de mercancías o servicios de uno a otro país) y, por el contrario, una movilidad bastante acotada para las personas. Este tipo de globalización es fruto del desarrollo en las tecnologías de telecomunicaciones y microelectrónica, así como de las mayores facilidades y abaratamiento de los costes de transporte; pero, y ello no se debe olvidar, es resultado, fundamentalmente, de numerosas decisiones adoptadas a nivel político para la progresiva eliminación de barreras proteccionistas. Ello explica el rápido impulso que recibe el proceso de globalización de mercados en estos últimos años.

En este marco tiene lugar lo que se ha descrito como «crisis de las políticas económicas keynesianas». Como ya se ha expuesto, desde finales de la década de los años setenta se cuestiona de forma creciente la validez de muchas políticas económicas y sociales realizadas desde los gobiernos nacionales. Precisamente sería la globalización la que mina las posibilidades de intervención circunscrita a los territorios nacionales: el margen de maniobra de los gobiernos se reduciría significativamente en aspectos como la política fiscal (por ejemplo, un impuesto de sociedades muy diferente del de países vecinos es de esperar afecte a la inversión privada) o en decisiones sobre inversiones o gastos públicos, puesto que éstos no necesariamente revertirán en una mayor demanda interna, al poder comportar mayores importaciones. De hecho, limitaciones de estas características atenazaron al primer Gobierno Mitterrand, en 1982, que se enfrentó a una huida de capitales tras adoptar unas medidas de orientación claramente keynesiana con las que se quería fomentar la expansión económica del país.

Precisamente en este contexto de mercado abierto, de internacionalización cada vez mayor de la producción y de crisis de las políticas económicas tradicionales, aumenta el protagonismo del territorio y de los agentes locales, administraciones, empresarios, sindicatos y otras instituciones. Las decisiones adoptadas en los ámbitos locales se convierten en esenciales para la creación de un entorno favorable a la inversión local, en la consolidación de las empresas existentes y en la atracción de nuevas inversiones foráneas. Como expone Vázquez Barquero (1990), el desarrollo de un sistema productivo dependerá de la capacidad de un territorio para valorizar su potencial local; así, los sistemas de pequeñas y medianas empresas locales han alcanzado a convertirse en motor de nuevas formas de desarrollo, bajo el influjo de condicionantes sociales, institucionales y culturales. Bajo esta concepción, las economías locales se adaptan como proveedores de los grandes mercados o grandes consorcios, formando parte de sus redes.

Se da, pues, un doble movimiento; uno de globalización de los mercados, que refuerza al segundo, hacia lo local. Como explica Castells (1995), este doble movimiento engendra la formación de nuevas jerarquías, entre países y territorios, pues la descentralización reorganiza los territorios bajo una única lógica de sistema, dominada por la centralización de las grandes decisiones. Se trata, en términos de Harrison (1997), de «concentración sin centralización»:

se descentraliza la producción, no el poder, las finanzas, la distribución y el control. Por ello, una adecuada política de desarrollo local es condición necesaria pero nunca suficiente; y por ello mismo es esencial, desde una perspectiva territorial, adoptar el eslogan hoy tan en boga: pensar globalmente y actuar localmente. Esto es, las actuaciones locales deben diseñarse de tal forma que persigan una más favorable integración del territorio en las nuevas jerarquías globales.

Las políticas de desarrollo local en Cataluña: ¿riqueza o dispersión?

Como se ha expuesto, las políticas de desarrollo local en Cataluña, en términos generales, han experimentado una evolución con el tiempo. Como resultado de esta evolución, dos hechos destacan en la actualidad:

- Las motivaciones que impulsan las políticas de desarrollo local, aunque con abundantes aspectos comunes, tienen orígenes diversos, a partir de diverso tipo de situaciones apremiantes.
- Estas políticas vienen impulsadas por actores que también son diversos; en otras palabras, el protagonismo local en algunos casos (la mayoría) recae en el gobierno municipal, en otros, en alguna institución pública o semi-pública, o en sindicatos, organizaciones empresariales, etc.

Estos dos hechos explican que el conjunto de iniciativas de desarrollo local en Cataluña estén fuertemente impregnadas de algunas características comunes, entre las cuales resaltan (González, 1995):

- La improvisación con la que se conducen diversas iniciativas, fruto a menudo más del voluntarismo que de decisiones maduradas. Resultado de ello es una inadecuación entre fines esperados y medios utilizados.
- Falta de coordinación, e incluso incoherencia, con otras actividades municipales (en urbanismo, vivienda, etc.) o con otras actividades también de desarrollo local.
- Escasa preocupación por los aspectos cualitativos, tanto en la calidad de los empleos, como de las actividades empresariales, o de los servicios e iniciativas promovidas.
- Ausencia de evaluación de las experiencias e iniciativas realizadas.
- Diversos ayuntamientos han constituido entidades para la promoción económica con estructuras muy poco sólidas; en la medida en que se hacen depender de subvenciones externas, se dificulta la profesionalización de los técnicos y la continuidad de los programas.

A estas características hay que añadir la carencia de coordinación y visión más globalizadora de las políticas de desarrollo local, lo que acentúa las consecuencias que se derivan de su dispersión. Es decir, nos hallamos ante múltiples iniciativas locales dispersas y sin coordinación entre ellas. Esta situación

se explica, en parte, por la falta de confianza e incluso enfrentamiento político entre administraciones, que redundan en frecuentes disputas abiertas sobre los ámbitos de las respectivas competencias. El distinto color de gobiernos locales, comarcales, de diputaciones o bien del gobierno autonómico está en el origen de muchas de las dificultades expuestas. Resultado de ello es la falta de un diseño claro de un mapa administrativo en Cataluña, en el que hoy fácilmente se solapan administraciones compitiendo en unos mismos ámbitos, o el efecto contrario, una desresponsabilizan en otros ámbitos. Pero las dificultades expuestas se explican también por la carencia de una visión globalizadora de las políticas de desarrollo local desde el Gobierno autonómico.

Así, pues, en las dos décadas transcurridas desde la reinstauración del Gobierno autonómico, coincidentes con la explosión de iniciativas de desarrollo local, no puede decirse que haya habido un intento serio de coordinación y aprovechamiento de esfuerzos. Posiblemente el único intento de coordinación al respecto provenga de la Diputació de Barcelona, con su Gabinete de Integración Europea y Solidaridad y el Servicio de Promoción Económica. Desde estos servicios, en especial el segundo, se han impulsado actuaciones de coordinación, asesoramiento y ayuda a corporaciones locales, en actividades como son los programas de inserción laboral y formación de agentes de desarrollo local (ADL), en el establecimiento de una red de observatorios locales del mercado de trabajo o en servicios de asesoramiento a iniciativas empresariales. Más recientemente, desde la Diputació de Barcelona se han iniciado nuevas actividades —siempre dirigidas a corporaciones locales—, como la formación de técnicos de desarrollo local (a través de un curso de posgrado con la Universitat Pompeu Fabra), la formación de técnicos en paro que reciben ayuda para su inserción en empresas a partir de proyectos que éstas presenten, la formación de gestores comerciales para la promoción de espacios urbanos (centro urbano o municipio), o un programa denominado de «utilidad social» por el que se complementa la prestación de paro a personas en desempleo a cambio de que realicen una actividad de interés social, que a su vez debe ayudarle a su inserción laboral.

Los temas planteados sugieren una cuestión importante, que es la siguiente: ¿es siempre el municipio, como hasta la fecha viene planteándose, el ámbito más adecuado para llevar a término las políticas de desarrollo local? Los estudios sobre mercados locales de trabajo o áreas locales de trabajo¹ no permiten dar una respuesta afirmativa. En efecto, para la mayor efectividad de las políticas de desarrollo local es importante conocer cuáles son las áreas locales de trabajo, esto es, aquel territorio «que comprende uno o más municipios, en el

1. Para definir un área local de trabajo se recurre al estudio de las funciones de autocontención. La función de autocontención se construye teniendo en cuenta la demanda de las empresas (población residente ocupada que trabaja en el interior del área en relación con la población que trabaja asimismo en el área) y la oferta de los trabajadores (relación de la población ocupada residente en el área y que trabaja en ella con respecto a todos los residentes que trabajan dentro o fuera del municipio).

que se da una elevada concentración de puestos de trabajo y en el que la mayor parte de la población residente puede encontrar trabajo (y, asimismo, los trabajadores residentes pueden cambiar de trabajo), sin necesidad de mudar su residencia. En otras palabras, gran parte de la población residente en el área trabaja en su interior y los empresarios reclutan la mayor parte de trabajadores en el municipio o municipios que forman el área» (Jódar y otros, 1998). El interés de estas áreas locales de trabajo radica en que significan el espacio mínimo en el que las políticas de desarrollo local y sobre el mercado de trabajo alcanzan su mayor efectividad. Por ejemplo, una política formativa aplicada a un área local de trabajo adquiere una elevada certeza en cuanto a que sus resultados incidan en trabajadores residentes y ocupados en el área y en empresas ubicadas en la misma.

La inexistencia, pues, de una organización administrativa que contemple las áreas locales de trabajo es hoy uno de los graves inconvenientes en las políticas de desarrollo local en Cataluña. La dispersión de actuaciones locales y la inadecuación de muchos de los ámbitos municipales para dichas actuaciones, conducen a una situación de enorme despilfarró de recursos.

Las actuaciones en desarrollo local: un intento de clasificación

Pese a la diversidad de actuaciones, las políticas de desarrollo local más habituales pueden englobarse en los siguientes apartados:

a) Actuaciones dirigidas a personas en desempleo

- Formación ocupacional, a través de planes de empleo dirigidos a jóvenes con dificultades de inserción, mujeres que se reincorporan al mercado de trabajo y parados mayores de cuarenta y cinco años. Estos programas se solicitan a la Direcció General d'Ocupació, adoleciendo de las características ya descritas, siendo ésta una actividad caracterizada por su escasa transparencia. El recién firmado Pacto por el Empleo en Cataluña prevé la creación de un consejo catalán de formación profesional, órgano de consulta, asesoramiento y participación, no vinculante, del Gobierno de la Generalitat, uno de cuyos objetivos debe ser realizar un seguimiento y evaluación de la aplicación del Plan General de Formación Profesional de Cataluña.
- Escuelas taller (sesenta y una en Cataluña) y casas de oficio (seis), relacionadas con la recuperación de oficios tradicionales (construcción básicamente), además de en el campo medioambiental y turismo rural.
- Acciones de información, orientación y ayudas a la inserción laboral, en particular las actuaciones de orientación a trabajadores en paro a través del Servicio Integral para el Empleo, que intenta agrupar de manera sistemática el diverso tipo de actuaciones de inserción.
- Constitución de una bolsa de trabajo; esto es, actividad mediadora en el mercado de trabajo, que puede participar en la red del Servei Català d'Ocupació de la Generalitat de Catalunya.

- Ayudas al autoempleo, en la elaboración de un proyecto empresarial, asesoramiento en trámites legales, en solicitud de ayudas, cursos de formación, en tramitación de ayudas ILE, etc.

b) Actuaciones dirigidas a nuevos emprendedores

- Agentes de desarrollo local (ADL), técnicos en empleo, asesores de emprendedores y en la creación de pequeñas empresas. Existen en la actualidad, como resultado de la política llevada a término por el INEM, unos cien agentes de desarrollo local. La Diputació de Barcelona dispone de un equipo central que da soporte técnico a toda la red de ADL (Mendoza, 1996).
- La Generalitat de Catalunya, ahondando en su «modelo catalán», ofrece unos vales a nuevos emprendedores, que éstos pueden utilizar para recibir asesoramiento gratuito de entidades privadas, que cobran del Gobierno autonómico.
- Viveros o centros de empresas. Son locales que disponen de espacios para oficinas o talleres que se ofrecen en alquiler a nuevas empresas (D'Aleph, 1996); estos locales suelen disponer de áreas comunes (cafetería, salas de reuniones y de conferencias, aulas de formación, despachos comunes, etc.) y también servicios comunes (vigilancia, mantenimiento, correspondencia, mensajería, fax, copistería, etc.). Pese a que se cuestiona de forma creciente su utilidad social, ante la mejora de la oferta de locales, la dispersión de políticas de desarrollo local permite que aún hoy sigan creándose nuevos viveros de empresas.
- Programa ILE.
- Fomento de actividades empresariales, a partir de ayudas a la recuperación de centros históricos, edificios, actuaciones medioambientales, turismo rural u otras actividades.

c) Actuaciones dirigidas a empresas

- Actuaciones en polígonos y parques empresariales, para su adecuación.
- Centros de servicios.
- Centros tecnológicos, para difundir y facilitar a las empresas la incorporación de nuevas tecnologías, formación y asesoramiento tecnológico, estudios, etc.
- Parques tecnológicos, para la ubicación de empresas que utilizan tecnología, próximos a universidades.
- Promoción de servicios orientados a la empresa.
- Exposiciones, ferias, campañas de promoción de productos locales.
- Programas de apoyo al comercio local.
- Actuaciones en infraestructuras y equipamientos para la actividad económica local.
- Las actividades de formación profesional y bolsa de trabajo se incorporan cada vez más en este ámbito, con lo que adquiere una perspectiva más com-

pleta: de formación a trabajadores según las necesidades mostradas por las empresas.

d) Otras actividades

- Estudios locales; además del conocimiento más exhaustivo que proporcionan sobre la realidad del territorio y su tejido económico y social, una de sus virtudes es que permiten a los responsables de las políticas de desarrollo local tener una relación más directa con el mundo empresarial: gremios, trabajadores, sindicatos y otros sectores de la población.
- Observatorios locales del mercado de trabajo. Significa la creación de una base de datos sobre el mercado local de trabajo (sobre oferta, demanda, actividad empresarial) y la utilización de indicadores para conocer la evolución y las tendencias del mismo; asimismo, es importante su difusión a través de boletines o estudios. La Diputació de Barcelona ha financiado estas actividades, promoviendo una red de observatorios, para el intercambio de experiencias y recopilación de estadísticas básicas.
- Fomento del consenso social, a través de planes estratégicos o instituciones permanentes, como el consejo económico y social.
- Promoción del territorio.

El Pacto Territorial para el Empleo en el Vallès Occidental, ¿un inicio de actuación integral?

Hasta la fecha no puede hablarse de actuaciones de desarrollo local integrales, excepto algunas experiencias (en barrios de la ciudad de Barcelona y algún otro municipio) que se han fijado el propósito de reordenar las actuaciones locales especialmente integrando las correspondientes a las áreas urbanística, económica y de servicios sociales. Sin embargo, los resultados de estas iniciativas no han sido los esperados, ante todo debido a que han carecido de continuidad. De ahí la relevancia del acuerdo alcanzado en torno al Pacto Territorial para el Empleo en la Comarca del Vallès Occidental, que adquiere las características de intervención integral, aunque con una dimensión nueva, como se expone a continuación.

En marzo de 1997 la Generalitat de Catalunya, el Consell Comarcal del Vallès Occidental, las patronales Confederació Empresarial Comarcal de Terrassa y el Consell Intersectorial d'Empresaris de Sabadell i Comarca, y los sindicatos comarcales Unió Comarcal de CCOO y Unió Comarcal de UGT, acordaron desarrollar el Pacto Territorial para el Empleo en la Comarca del Vallès Occidental, en el marco de las acciones y experiencias piloto promovidas por la UE. Diez meses después se ha concretado el Programa de Medidas, esto es, un conjunto de actuaciones que, según se declara, pretenden una intervención íntegra (por la diversidad de temas abarcados), equilibrada (por el peso de cada tema en el conjunto) y coherente (con el planteamiento general y los resultados que se esperan). El mismo acuerdo refleja que uno de sus valores más

significativos es «la cooperación de las instituciones de un territorio a favor del empleo».

El Pacto, cuya vigencia es hasta finales de 1999, dispone de unos 5.055 millones de pesetas para todas sus actuaciones². En gran parte no se trata de aportaciones nuevas, pues una de las finalidades del Pacto es integrar las diversas actividades que de forma descoordinada han venido dándose; por ello la financiación adicional del Pacto no sea, posiblemente, el aspecto más relevante del mismo.

Se estima que el conjunto de medidas acordadas tenga un impacto directo en la creación de unos 1.100 puestos de trabajo, lo que debe suponer rebajar la tasa de paro comarcal al nivel de la de Cataluña³.

Las dieciocho medidas que contempla el Programa son las siguientes, sobre las que se resumen sus objetivos:

I. Infraestructuras que permiten el desarrollo de la actividad en un marco sostenible y equilibrado

1. *Promoción de suelo industrial.* Consiste en la elaboración de un catálogo de suelo y de servicios de los polígonos industriales de la comarca, y acciones de promoción interior y exterior de éste.

II. Entorno competitivo de las pequeñas y medianas empresas, en especial de los sectores clave en la producción y empleo comarcal

2. *Iniciación y estímulo a la exportación.* Plantea diversos tipos de actuaciones:

- detección de empresas y actividades potencialmente exportadoras;
- asesoramiento experto para el acompañamiento de pymes y gestión de las ayudas disponibles al respecto;
- acciones de apoyo a la exportación estable;
- ayuda a la creación de departamentos de exportación;
- ayudas a la contratación de personal especializado en exportación.

3. *Vallès-calidad.* La acción contempla:

- campaña de difusión masiva entre pymes de los sectores de comercio, servicios e industria, para la acreditación de la calidad;
- motivar e incentivar para obtener el certificado de calidad;
- asesoramiento experto para el acompañamiento de pymes, y la gestión de ayudas disponibles al respecto;

2. 2.300 millones de pesetas provenientes del FSE y FEDER; 2.426 millones de las administraciones públicas (básicamente la Generalitat de Catalunya), y 329 millones del sector privado.
3. A primeros de 1998 la comarca cuenta con unos 31.200 parados registrados, lo que significa, sobre el censo de 1991, una tasa de paro del 10,9%.

- ayuda a la creación de departamentos de calidad;
- ayudas a la contratación de personal especializado en calidad.

4. *Asesoramiento para la adecuación ambiental de las pymes.* Persigue la extensión a toda la comarca de los servicios de los centros de información y recursos para las empresas y los trabajadores sobre la problemática medioambiental existentes en la comarca.

III. *Fomento del empleo estable y políticas de empleo de las empresas*

5. *Banco de datos sobre negociación colectiva y empleo.* Debe recoger las cláusulas de empleo de los convenios colectivos. Información que debe ser abierta a empresas y representantes sindicales.
6. *Centro Arbitral del Vallès.* Instancia de mediación y arbitraje de primera instancia en la comarca.
7. *Task-force sobre política de empleo en las empresas.* Constitución de un grupo de trabajo para la promoción y experimentación de acuerdos en empresas sobre empleo (relevo, a tiempo parcial, horas extras, conversión de contratos temporales en indefinidos, etc.).

IV. *Políticas de formación e inserción en colectivos y territorios en los que se concentra el paro estructural y de larga duración*

8. *Coordinación de recursos para la orientación e inserción.* Se crea una comisión amplia que analizará la oferta de acciones formativas y/o ocupacionales, elaborando un mapa de la oferta formativa, reglada y ocupacional.
9. *Objetivos de la Cumbre para el Empleo de Luxemburgo.* Nuevas acciones formativas y ocupacionales por especialidades y colectivos que la oferta actual no cubre en su totalidad. En esta medida se adquiere el compromiso (conforme la Cumbre para el Empleo de Luxemburgo) que antes de fines de 1999 los jóvenes menores de veinticinco años que lleven seis meses inscritos en el paro reciban una acción de formación profesional u ocupacional; asimismo, a los parados mayores de cuarenta y cinco años que lleven más de un año en paro se les ofrece una acción ocupacional basada prioritariamente en la orientación, información y/o formación.
10. *Programa contra la exclusión social.* Consiste en un plan de empleo dirigido a personas con riesgo de exclusión, básicamente centrado en nuevos yacimientos de empleo, a partir de empresas de inserción registradas o nuevas ligadas a los objetivos del Pacto.
11. *Youthstart II, proyecto «Cooperemos».* Centrado en la detección, orientación y apoyo en la transición de la escuela al trabajo para jóvenes sin cualificación ni experiencia laboral.
12. *Now, proyecto «Participemos en femenino».* Con el objetivo de impulsar acciones comarcales y locales para lograr medidas de corrección de

los obstáculos que dificultan la igualdad en el mundo laboral y potenciar la formación integral de las mujeres para que participen en la vida asociativa y en la red de actividades existentes o que se organicen.

13. *Libro blanco sobre las necesidades de formación en las pymes.* Realización de un estudio y recopilación de recursos sobre las necesidades de formación de las pymes.

V. *Dinamización de la demanda y fomento de nuevas empresas y empleo en los ámbitos de los nuevos yacimientos de empleo*

14. *Niovallès.* Persigue cubrir el déficit en atención a gente mayor y en actividades de servicios en la zona rural de la comarca, con los siguientes objetivos concretos:
 - puesta en marcha de un sistema mixto público-privado para la financiación de servicios de atención a domicilio de gente mayor;
 - puesta en marcha de centrales de servicios que coordinen la oferta pública, privada y de voluntariado;
 - fomento de la prestación de nuevos servicios por parte de empresas nuevas o existentes;
 - fomento de proyectos empresariales en actividades de ocio en el medio natural;
 - fomento de infraestructuras públicas de ocio.
15. *Nuevos yacimientos de empleo vinculados a la sostenibilidad.* Pretende priorizar las actuaciones en el sector de la energía, combinando acciones formativas de empleados y parados con diagnosis y asistencia a las empresas.
16. *Vallès virtual.* Se priorizan dos acciones: el refuerzo de la red de productores y proveedores de *soft* y aplicaciones, y la formación y accesibilidad para la población con dificultades de uso.

VI. *Capacidad de iniciativa y cooperación a favor del empleo de las instituciones y agentes del territorio*

17. *Agenda Vallès.* Desarrollo de propuestas y proyectos sobre el empleo, a los efectos de que puedan pasar a formar parte del Plan de medidas.
18. *Vocex.* Elaboración de forma periódica y permanente de una recopilación de indicadores sintéticos sobre la actividad económica, mercado de trabajo y formación en la comarca.

Como se observa, destaca positivamente la amplitud de medidas y su integración en un único programa, dado el objetivo común en favor del empleo. Por ello, supone un reto, no sólo por sí mismo, sino también como experiencia para futuras iniciativas similares.

Algunas breves conclusiones

Ante todo, un aspecto a resaltar es la importancia que ha adquirido lo local en la actualidad. De las primeras intervenciones desde el ámbito municipal, puntuales y poco firmes, hace apenas dos décadas, hoy nadie discute ya sobre su firmeza y necesidad. Allí donde antes dominaba la duda sobre si era posible y conveniente una intervención local, hoy la cuestión radica en cómo extender, dar coherencia e integralidad a dichas intervenciones. No cabe duda que las progresivas incursiones realizadas desde los ámbitos locales han sido básicas en la generación de una amplia conciencia sobre la importancia de las políticas de desarrollo local.

Debe destacarse que estas intervenciones locales en el ámbito económico y social han contribuido a que los gobiernos y otras instituciones locales adquieran una visión más cercana de su tejido económico y social, de sus potencialidades y recursos, así como de sus principales puntos débiles. Esta visión, a su vez, ha facilitado una amplia toma de conciencia, con un clima de diálogo y de voluntad colectiva; diálogo social, en definitiva, y clima de consenso que se han convertido en uno de los principales recursos de los sistemas locales.

Pero las políticas de desarrollo local se hallan actualmente ante la necesidad de dar un salto. En primer lugar, en cuanto al hecho que uno de los retos que tienen enfrente es lograr una mayor integralidad y coherencia en el conjunto de sus actuaciones, para evitar efectos contradictorios y obtener sinergias entre programas y actuaciones locales. Al mismo tiempo, es importante generalizar la evaluación de resultados, introduciendo en dichas evaluaciones los criterios cualitativos, frente a los meramente cuantitativos, hoy dominantes.

En segundo lugar, el desarrollo local no puede desvincularse de las actuaciones que se realizan en otros niveles, ante todo, en otras localidades próximas. Entre territorios se debe proceder a un intercambio de informaciones y experiencias, pero también a actuaciones compartidas. Aún son muy pocas las intervenciones de asociaciones de municipios, mancomunidades, lo que es una consecuencia de la falta de diseño al respecto, en la definición de un mapa de áreas locales de trabajo o sistemas locales.

Finalmente, las políticas de desarrollo deben comprender que no están aisladas de su entorno, incluso el más lejano; por ello, no deben desactivar los niveles superiores, sustituir la organización y administración central o regional por la local, sino formular una política local que complemente la de ámbitos más amplios, con arreglo a un planteamiento coordinado y de varios niveles (Sengenberger, 1993); en ello adquiere una gran responsabilidad, en Cataluña, el gobierno de la Generalitat, que, como se ha expuesto, hasta la fecha se ha desinhibido de cualquier compromiso al respecto. Diseño estratégico que es indispensable, pues las unidades locales tienen claramente una capacidad limitada para solventar determinados problemas, como son la contaminación del medio natural, la especulación del suelo o, a otro nivel, la promoción de servicios tecnológicos, ayudas a nuevos emprendedores, formación profesional, etc.

Bibliografía

- ALÓS, R.; JÓDAR, P. (1997). «La descentralització productiva, motor de sistemes locals d'empresa. Estudi de dos casos: Mataró i Santa Coloma de Gramenet». *Papers, revista de sociologia*, 51. Universitat Autònoma de Barcelona.
- AJUNTAMENT DE BARCELONA (1990). *Plan estratègic econòmic i social Barcelona 2000*. Barcelona.
- CARRASCO, C.; RODRÍGUEZ, A. (1998). *Cambios estructurales, nuevas demandas sociales y servicios de proximidad*. Ponencia presentada en las VI Jornadas de Economía Crítica. Málaga.
- CASTELLS, M. (1995). *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional*. Madrid: Alianza Editorial.
- COMISIÓN EUROPEA (1993). *Crecimiento, Competitividad y Empleo*. Bruselas.
- (1995). *Encuesta sobre Iniciativas Locales de Desarrollo y de Empleo*. Luxemburgo.
- CONSELL ECONÒMIC I SOCIAL DE BARCELONA (s.f.). *Memòria Socioeconòmica de Barcelona 1996*. Barcelona.
- D'ALEPH (1996). *Manual de centres d'empreses*. Diputació de Barcelona.
- GARCÍA DE LA CRUZ, F. (1998). «El programa operatiu de Catalunya per a l'objectiu 2 FEDER-FSE 1997-1999». *Nota d'Economia*, 60. Generalitat de Catalunya.
- GONZÁLEZ, J. (1995). «Del fomento municipal de la economía local a los programas integrales en los barrios: experimentación y evaluación». *Revista del CIFA*, 17. Diputació de Barcelona.
- HARMES-LIEDTKE, U. (1997). *La regulació autonòmica de les relacions laborals. Apunts sobre el cas de Catalunya* (mecanografiado).
- HARRISON, B. (1997). *La empresa que viene*. Barcelona: Paidós.
- JÓDAR, P. y otros (1998). *El sector textil. Una aproximación territorial*. Terrassa: ACTE.
- MENDOZA, R. (1996). «Política municipal i política d'ocupació». *Anuari sociolaboral de Catalunya 1995*. Barcelona: Institut d'Estudis Laborals.
- OCDE (1984). *Iniciativas locales para la creación de empleo. Programa ILE*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- PIORE, M.; SABEL, C. (1990). *La segunda ruþrura industrial*. Madrid: Alianza Editorial.
- SENGENBERGER, W. (1993). «El desarrollo local y la competencia económica internacional». *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 112, núm. 4. Ginebra: OIT.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1990). «Dinámica regional y reestructuración productiva». *Sociología del Trabajo*, 10. Madrid: Siglo XXI.