

La promoció econòmica dels territoris: estratègies per al desenvolupament local

VISTA PRÈVIA

Durant molt de temps, bona part dels ajuntaments han centrat les polítiques de promoció econòmica en la construcció de polígons industrials sense tenir en compte les necessitats específiques del seu teixit empresarial i les característiques socials, institucionals, mediambientals, culturals, infraestructurals i tecnològiques del municipi i de la seva àrea d'influència. Una mala gestió de les demandes i dels recursos de què disposa el món local per potenciar la seva economia i la qualitat de vida dels seus ciutadans i ciutadanes.

L'article que presentem és fruit de la publicació del *Manual per a la gestió de polítiques de promoció econòmica i desenvolupament local*¹ que va editar el Col·legi de Politòlegs i Sociòlegs de Catalunya amb la col·laboració del Departament d'Economia i Finances de la Generalitat de Catalunya el passat desembre, i que hem coordinat conjuntament. Aquest treball emmarca els conceptes que intervenen en els processos de promoció econòmica i de desenvolupament local dels territoris des d'una perspectiva teòrica, mitjançant la identificació dels recursos —físics, econòmics, financers, tecnològics i socioculturals— i dels actors —administració pública, organismes privats i altres institucions—, així com de les relacions establertes entre aquests. Aquesta anàlisi evidencia la importància de les fórmules per a la planificació del territori i les estratègies de gestió del canvi fonamentades en l'anàlisi del seu entorn, dels escenaris previsibles per al desenvolupament i de la situació desitjable.

Si bé el *Manual* pretén ser un marc de referència per a la definició d'un determinat model de desenvolupament local, aquest article analitza els aspectes clau vinculats al concepte de territori com a element estructurador, i al paper que els governs

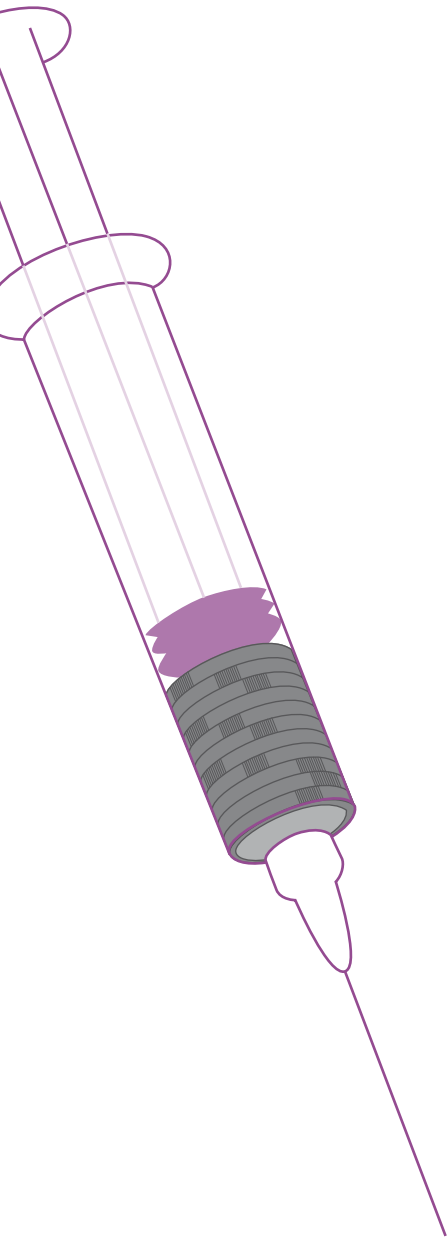
1 MAXÉ i MUÑOZ, *Manual per a la gestió de polítiques de promoció econòmica i desenvolupament local*. A banda dels coordinadors, Germà Bel i Queral, Joan Botella i Corral, Mateo Hernando López, Andreu Lope Peña, Antoni Niubó Herranz, Dolors Paniagua Garcia i Francisco Ramos Martin també han participat en l'elaboració de l'obra.



Vanessa Maxé
Col·legi de Politòlegs
i Sociòlegs de Catalunya
vanessa.maxe@colpis.cat



Alfons Muñoz
Col·legi de Politòlegs
i Sociòlegs de Catalunya
desenvolupament.local@colpis.cat



>> Aprofitant els recursos endògens i la cooperació entre l'àmbit públic i el privat es pot estimular el creixement econòmic i crear ocupació per millorar la qualitat de vida de les poblacions locals

locals exerceixen en la formulació i l'impuls de les seves polítiques.

Per abordar aquesta qüestió, en primer lloc, ens centrarem en el concepte de desenvolupament local, entès 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 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 locals².

Aquesta definició introdueix tres conceptes bàsics que abordarem de manera transversal, com ho són el creixement econòmic, la diversificació de l'economia local, i la millora del nivell de vida i d'ocupació de la ciutadania dels diferents pobles i ciutats. Aquests objectius convergeixen, conjuntament amb el potencial del territori, en els seus actors públics i privats que, de manera concertada, hauran de dissenyar i impulsar les línies estratègiques que promouran els processos de desenvolupament local. Per tant, es tracta de posar de manifest la importància d'intervenir i d'impulsar processos que

donin resposta a les necessitats dels ciutadans i ciutadanes i millorin les seves condicions de vida econòmica i social, a través del lideratge dels governs locals que coneixen de prop les seves realitats.

Les especificitats del territori

La visió de desenvolupament local que volem transmetre ha de tenir en compte les especificitats del territori, i entén que aquest procés va més enllà del suport a activitats econòmiques inconexes. En aquest sentit, cal entendre'l com un 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.

Part d'aquests recursos o bé no han estat explotats o bé es troben infrautilitzats. A partir de la seva potenciació, es podrà articular un procés orientat a possibilitar el creixement econòmic i la transformació econòmica local. Tots plegats formaran el potencial per possibilitar un model de desenvolupament d'un territori que anomenarem «endogen» i que constitueix un dels factors que defineixen el desenvolupament local.

² Concepte definit i ampliat a HERNANDO, *Desenvolupament local*

El conjunt de recursos econòmics, socials, tecnològics, institucionals, infraestructurals, mediambientals i culturals constitueixen el potencial de desenvolupament d'un territori



Ara bé, seria erroni restringir aquest concepte sense tenir en compte el dinamisme exogen dels territoris, és a dir, la seva capacitat per atreure empreses i inversions externes que impulsin el creixement econòmic. L'antagonisme entre desenvolupament endogen i exogen no té sentit, més aviat es tracta de dos conceptes que necessàriament han de ser complementaris. En aquest sentit, moltes iniciatives es fonamenten en l'aprofitament d'oportunitats de dinamisme exogen. La qüestió és saber «endogeneitzar» aquestes oportunitats externes dins d'una estratègia decidida localment i dirigida a la creació d'un entorn territorial innovador per al desenvolupament empresarial i per a la creació d'ocupació³.

Tanmateix, si l'enfocament de desenvolupament local pren el territori com a principal unitat d'actuació, a la pràctica, el terme «local» encobreix realitats espacials de naturalesa diversa. D'entrada, és important entendre que 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. Estem parlant

de sistemes productius locals que habitualment, transcendeixen aquestes delimitacions administratives. Malgrat estar força assumida aquesta falta de coincidència, no sembla que aquesta òptica tingui encara la força suficient com per a orientar de forma més correcta les polítiques de desenvolupament.

S'ha d'entendre, doncs, l'àmbit local com una mera demarcació administrativa? Entenem que no, ja que més aviat l'haurem d'entendre com un espai geogràfic amb unes característiques similars que es tradueixen en una realitat socioeconòmica comuna. Els seus problemes i necessitats, les seves tradicions i cultura com a factors potencials de desenvolupament, han de ser recollides en el diagnòstic territorial que es formuli dins del procés d'elaboració de l'estratègia de desenvolupament del territori.

Creixement o desenvolupament?

La definició del territori com a unitat d'actuació en el marc del desenvolupament local necessita un apunt conceptual a l'hora de definir el model referencial del que partim. La confrontació dels termes «creixement» versus «desenvolupament» ens permet puntualitzar i posar en relleu alguns aspectes que intervenen en la nostra anàlisi.

És important assenyalar que «desenvolupament» és creixement econòmic amb impacte social. És un concepte més ampli que el de «creixement», ja que mentre el primer 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, el segon concepte es refereix únicament a l'augment quantitatiu de la riquesa o del producte per capita sense incloure les dimensions de desenvolupament a què ens venim referint.

Des d'aquesta perspectiva entenem que el desenvolupament ha de plantejar-se no només com un procés d'integració de les dimensions econòmica i social, sinó que també ha de tenir en compte altres dimensions, com l'ocupacional, l'ambiental, la institucional o la cultural, que fomentin les potencialitats territorials i la participació de les societats locals millorant el seu benestar i satisfent alhora les seves necessitats bàsiques.

La concertació dels actors del territori i l'impuls dels governs locals

El model de desenvolupament local que analitzem, basat en la mobilització

³ Els conceptes de desenvolupament endogen i exogen s'aborden amb més profunditat al Bloc 1 de MAXÉ i MUÑOZ, *Manual per a la gestió de polítiques de promoció econòmica i desenvolupament local*, elaborat per Mateo Hernando.

»» Mentre el concepte creixement només té un valor quantitatiu de generació de riquesa, el desenvolupament vol una millora qualitativa de l'economia i de la societat

de recursos endògens i la creació de les condicions adequades per al desenvolupament empresarial i la capacitat de creació d'ocupació, necessita de la participació i la cooperació dels actors públics i privats per construir un projecte territorial. L'aliança i la concertació entre aquests optimitzarà els resultats de les diferents polítiques sectorials i permetrà generar dinàmiques i mecanismes per a la definició compartida de les polítiques que afecten a l'entorn local. Per establir aquest tipus d'escenari de codecisió cal superar els rols clàssics d'una administració pública com a reguladora i proveïdora de recursos econòmics i la d'un sector privat subjecte a la seva fiscalització.

Els processos de cooperació publicoprivada han de generar xarxes d'actors articulades a través d'una cultura de treball col·laboratiu. En aquest sentit, un dels instruments necessaris i imprescindible per afavorir la creació d'aquest tipus de cultura participativa i l'establiment d'espais per a la concertació entre els actors, és la planificació estratègica.

Aquest mètode permet acomodar interessos, ordenar decisions i millorar la implementació d'accions amb una mateixa finalitat. En aquest procés, per tant, s'afavoreix l'establiment d'una estratègia compartida entre la xarxa d'actors del territori liderada inicialment

pels governs locals i que, en conseqüència, facilita la governança dels territoris. Aquest protagonisme compartit en la transformació del model econòmic genera una desconcentració progressiva fins a aconseguir una governança multinivell de caràcter horitzontal⁴.

Tanmateix, és evident que existeix un distanciament important entre aquest discurs i l'actual praxi. Tot i que, com ja hem deixat palès, el desenvolupament local no només és desenvolupament municipal, les actuals polítiques de promoció econòmica estan dissenyades en bona part pels governs locals que adquireixen en aquest punt un paper fonamental, no només pel que fa al seu impuls, sinó també a la seva gestió.

Val a dir que, el rol que porten a terme les administracions locals actualment, té el seu origen en la transició democràtica, quan van decidir, en un marc de profunda crisi econòmica, assumir els reptes i les demandes no resoltes en l'etapa anterior. Després de més de 40 anys de dictadura franquista en què els

ajuntaments i els ens locals havien suportat una forta dependència política i financera respecte de les administracions estatals, arribava l'oportunitat de donar respostes concretes i adequades a les necessitats de les poblacions locals.

Aquesta voluntat d'adquirir noves responsabilitats va venir de la interpretació que els governs locals de l'època van fer de la noció d'autonomia local apareguda a la Constitució del 1979. Es permetia, per tant, que els ajuntaments decidissin sobre les seves atribucions amb total llibertat i que busquessin les fórmules que consideressin més adequades per donar resposta a les demandes de la ciutadania⁵.

És en aquest context que la promoció econòmica i el desenvolupament local dels municipis passa, en gran part, a mans dels governs locals. Es produeix de manera notable un canvi de competències dels governs locals en adquirir noves funcions d'impuls i de gestió de projectes.

Però, tot i tenir una ferma voluntat política, els problemes de finançament dels governs locals —que es remunten a l'etapa de la transició i que continuen fins a l'actualitat— debiliten el seu lideratge i la seva mateixa organització. Els recursos econòmics, humans i

4 Eukén Sesé (Fomento de San Sebastián) va aprofundir sobre la qüestió de la governança multinivell com a fita a assolir a través de la transformació del model econòmic dels territoris, i sobre la superació dels rols tradicionals de l'administració i el sector privat, a la *Jornada sobre desenvolupament econòmic local a Catalunya*, organitzada pel Servei d'Ocupació de Catalunya, i portada a terme el 22 setembre de 2010.

5 BOTELLA, *La ciudad democrática*



tècnics dels que disposen dificulten la configuració d'una estratègia territorial compartida i una concertació dels actors territorials.

Si, com hem anat veient, per promoure processos de desenvolupament local és imprescindible iniciativa política i atracció del talent i de la creativitat, perquè això sigui factible també cal lideratge institucional i capacitat de gestió, que només serà possible a través de noves fórmules organitzatives que facilitin la conjunció d'aquests elements.

Aquest nou model d'organització local que es proposa haurà de permetre la concertació territorial que entenem com a imprescindible perquè els diferents actors puguin interactuar, intervenir i treballar de manera coordinada en el desenvolupament de programes i projectes. La recerca de models i bones pràctiques ja establertes a d'altres àmbits territorials ens ha de permetre conèixer els instruments necessaris per a portar a terme aquest treball conjunt i ha de facilitar, per tant, la tasca de reorganització de les administracions locals.

En aquesta línia, diverses experiències de l'Estat i de l'àmbit internacional —especialment europees i llatinoamericanes— posen en evidència que les agències de desenvolupament local, com a organitzacions interdependents, són les més adequades per exercir

aquest paper i poden ser una de les possibles respostes a les limitacions que presenten les actuals administracions locals.

En termes generals, les agències de desenvolupament local es podrien definir com a instruments o institucions generalment públiques o de naturalesa publicoprivades, que responen 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. La seva principal funció serà, per tant, la de promoure el disseny i gestionar l'execució del pla estratègic dissenyat o dels programes de desenvolupament local.

Tanmateix, tot i partir d'un model predefinit i desenvolupat amb èxit, aquest tipus d'organització haurà d'adaptar-se a les especificitats i a les dimensions dels territoris en què es vulguin constituir, i també a la maduresa de les seves institucions. Si no ho fan, la seva capacitat de concertació dels actors i de gestió de programes i projectes serà limitada.

Conclusions

En l'actual conjuntura de crisi social i econòmica, i davant dels nous reptes que implica el món globalitzat, plantejarem un model de creixement responsable basat en la cultura del desenvolupament endogen en què els principals objectius seran la millora de la competitivitat sense deixar de banda la conservació del patrimoni i la cohesió social.

Per això, cal definir i apostar per un model de desenvolupament de país en què els territoris tinguin més autonomia operativa i més pes en el disseny de polítiques públiques, en què el lideratge polític *bottom up* sigui determinant en l'articulació territorial i en la configuració de nous espais de cooperació intermunicipal i de participació social. La sostenibilitat d'aquest procés, però, ha de venir confirmada per un marc regulador que defensi els principis d'autonomia competencial i financera.

Com s'ha demostrat en els darrers anys, els ajuntaments i els governs locals han resultat insubstituïbles en la vertebració territorial, en l'ordenació, l'adequació, la concentració, la concertació i l'optimització de les diverses polítiques sectorials. Malgrat aquest balanç, els municipis, en comptades ocasions han participat d'una manera activa, dinàmica i codecisòria en la



Les agències de desenvolupament local, com a organitzacions interdependents, poden ser una bona resposta a les limitacions que presenten les actuals administracions locals

definició i en el disseny de polítiques promogudes per altres administracions que afectaven a l'entorn local.

Ha existit, per tant, un divorci entre els organismes que han promulgat les normes reguladores de la concessió d'ajudes i els agents que les han engegat. Fruit d'això, el flux d'ingressos — subvencions — té un caràcter vertical i discontinu en el temps, en alguns casos discrecional i condicionat als objectius i prioritats d'altres nivells de govern, que no coincideixen en moltes ocasions amb els locals.

Paral·lelament a la necessitat d'enfortir el lideratge dels governs locals a través de la millora de la seva autonomia política i financera, també es fa imprescindible l'adaptació de les estructures administratives per tal d'evitar duplicitats i donar resposta a les veritables necessitats del territori, on moltes vegades els municipis tenen una capacitat d'actuació molt limitada. En aquest sentit, l'aliança entre els àmbits regionals i locals presenten un saldo favorable a les primeres en les seves reivindicacions respecte als governs locals, per això s'ha d'aprofundir en el que s'ha denominat «segona descentralització».

En definitiva, la resposta a problemes com la deslocalització d'empreses, la baixa productivitat i la competitivitat del teixit empresarial, els alts nivells

de desocupació o la manca d'un model territorial, entre d'altres, exigeixen una nova cultura organitzativa per part de les administracions.

A la pràctica, el desenvolupament econòmic local sempre serà un procés que suposarà la formació de noves institucions, l'impuls 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. En aquest sentit, 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, són, entre d'altres, polítiques íntimament vinculades al desenvolupament local i la promoció econòmica local.

Per això, és necessari superar la lògica municipalista i apostar per estratègies de cooperació territorial articulades a través d'instruments i institucions públiques, com ho poden ser les agències de desenvolupament local, en què ha de tenir lloc la promoció d'una nova cultura de participació activa de tots els agents del territori.

Sens dubte, ens queda molt per recórrer, tot i que no partim de zero. Experiències d'altres territoris ens poden marcar el camí a seguir i ens poden ensenyar tant dels seus encerts com de

les seves errades, per tal que nosaltres les adaptem a la nostra realitat política, econòmica i social. ◀

MÉS INFORMACIÓ

BOTELLA, Joan. *La ciudad democrática*. Barcelona: Serbal, 1999.

MAXÉ, Vanessa i MUÑOZ, Alfons (coords.). *Manual per a la gestió de polítiques de promoció econòmica i desenvolupament local*. Barcelona: Col·legi de Politòlegs i Sociòlegs de Catalunya, 2010.

HERNANDO, Mateo. *Desenvolupament local*. Barcelona: Editorial UOC, 2007.
