

Polítiques públiques sociolaborals

Introducció a l'anàlisi de les polítiques
públiques i el cas de les polítiques
públiques de desenvolupament local

Mateo Hernando López
Carme Ruiz Viñals

P06/13005/01829

Índex

Introducció	5
Objectius	6
1. El sentit de la intervenció de l'Estat en la societat i el món sociolaboral	7
1.1. L'evolució del paper de l'Estat i el replantejament del seu paper	7
1.2. La intervenció de l'Estat en la vida econòmica i social	12
1.3. L'anàlisi de les polítiques públiques com a forma d'intervenció estatal	14
2. Les polítiques públiques i el seu cicle de funcionament	19
2.1. La fase de formulació de la política pública	21
2.1.1. La formulació de la política des d'una perspectiva racional	21
2.1.2. La formulació de la política des d'una perspectiva no racional	24
2.2. La fase d'implementació de la política pública	29
2.3. La fase d'avaluació de la política pública	31
3. La política pública sociolaboral	37
3.1. Les polítiques sociolaborals	37
3.1.1. Introducció a les polítiques sociolaborals passives	37
3.1.2. Introducció a les polítiques sociolaborals actives	39
4. Desenvolupament local: marc conceptual i relacions amb altres polítiques afins	43
4.1. Desenvolupament local	44
4.2. Desenvolupament rural	45
4.3. Promoció econòmica	46
4.4. Política de desenvolupament local	46
4.5. Sistema productiu local o territorial	46
4.6. Polítiques del mercat de treball	46
4.7. Política d'ocupació	46
4.8. Polítiques actives d'ocupació	47
5. Característiques del model de desenvolupament local	50
5.1. Desenvolupament local no és únicament desenvolupament municipal	50
5.2. Unitat d'actuació principal: el territori	50

5.3. Desenvolupament local no és només desenvolupament endogen	51
5.4. Integració dels tres sectors productius	52
5.5. Intervencions dels restants nivells de l'Estat	52
5.6. Planificació estratègica	52
5.7. El desenvolupament local no es limita al desenvolupament econòmic local	53
5.8. Mobilització i participació dels actors territorials, públics i privats	53
5.9. Actors i territoris reals	54
5.10. La sostenibilitat del desenvolupament	55
5.11. Visió descentralitzadora	55
6. Les polítiques de desenvolupament local	56
6.1. La planificació estratègica del desenvolupament local	56
6.1.1. Característiques de la planificació estratègica del desenvolupament local	59
6.1.2. Elements o fases de la planificació estratègica de desenvolupament local	60
6.2. Pla d'acció, programes, projectes	61
6.2.1. Pla d'acció	61
6.2.2. Programes	62
6.2.3. Projectes	62
6.2.4. Com s'ha de fer el pla d'acció de desenvolupament local?	65
6.3. Tipus de línies d'actuació per al desenvolupament local	66
6.4. El desenvolupament local i la seva organització	73
6.4.1. Les agències de desenvolupament local	75
6.5. Desenvolupament local i descentralització	81
6.5.1. Com s'ha d'entendre la descentralització?	82
6.5.2. Descentralització i desenvolupament local	84
6.5.3. Conclusions	88
Resum	90
Activitats	94
Autoavaluació	94
Solucionari	96
Glossari	100
Bibliografia	103

Introducció

En aquest mòdul es fa una introducció al món de les polítiques sociolaborals: es comença per comprendre quin és el paper dels poders públics en la vida social i quin és el cycle de les polítiques públiques, posant especial esment en el camp de les polítiques sociolaborals, per acabar amb una anàlisi pràctica en l'àmbit local, les polítiques de desenvolupament local, que il·lustra molt bé el que representen les polítiques sociolaborals en les economies desenvolupades. En primer lloc, cal aclarir què és l'Estat i quin és el seu rol en la societat, i després veurem quina és la seva evolució i repassarem quines són les seves funcions bàsiques i els seus recursos d'acció. En segon lloc, per a analitzar com actuen els poders públics emprarem el concepte de *política pública* com a marc de referència per a estudiar com actuen les administracions públiques en el camp de les polítiques sociolaborals. Repassarem teòricament com es planifiquen les polítiques públiques, com es prenen decisions, com s'executen aquestes decisions i com s'avaluen. Veureu que la implementació de polítiques públiques sociolaborals és un fenomen força complex, en el qual interactuen tot un seguit d'actors, tant públics com privats, cooperant, col·laborant i confrontant els seus interessos en xarxes socials. Dins de les polítiques sociolaborals veureu el seu concepte i estudiareu els seus continguts, distingint el caràcter actiu i passiu en les polítiques sociolaborals. Estudiant les polítiques sociolaborals actives fixareu la vostra atenció en les polítiques de desenvolupament local, vista la seva creixent importància en el context de les polítiques sociolaborals.

Objectius

En aquest mòdul d'introducció a la política pública amb referència a les polítiques públiques sociolaborals es volen assolir els objectius següents:

1. Introduir l'estudiant en l'àmbit de les polítiques sociolaborals.
2. Comprendre el sentit i l'abast de la intervenció de l'Estat en la societat i en el món social i laboral.
3. Familiaritzar l'estudiant en l'estudi de la política sociolaboral des de la perspectiva analítica de les polítiques públiques.
4. Conèixer i utilitzar els conceptes bàsics sobre polítiques públiques.
5. Estructurar els components principals de les polítiques sociolaborals.
6. Entendre la importància de les polítiques de desenvolupament local en el context de les polítiques sociolaborals.
7. Identificar les dimensions bàsiques de les polítiques de desenvolupament local.
8. Analitzar les polítiques de desenvolupament local.
9. Valorar les interaccions entre els actors socials relatius al món sociolaboral.
10. Extreure implicacions teòriques i pràctiques relatives a l'anàlisi de les polítiques públiques sociolaborals.
11. Determinar amb caràcter multidisciplinari les funcions i disfuncions del cicle de desenvolupament de la política pública.
12. Definir els continguts principals de les polítiques sociolaborals actives i de les polítiques sociolaborals passives.

1. El sentit de la intervenció de l'Estat en la societat i el món sociolaboral

L'objectiu d'aquest capítol és comprendre l'acció de l'Estat en la vida social, passant especialment en els camps de la política social i la política sociolaboral. Amb aquesta finalitat repasarem quina ha estat l'evolució del paper de l'Estat (entès com el conjunt de les administracions públiques) en la societat, i veurem les seves funcions i la seva capacitat d'acció. A continuació veurem com es conceptualitza la intervenció estatal en les polítiques públiques i com s'estudia des de la perspectiva politològica de l'anàlisi de les polítiques públiques.

1.1. L'evolució del paper de l'Estat i el replantejament del seu paper

Des de sempre, les persones han viscut en societat. Els grups socials han estat de diferent mida, des de la simplicitat de la tribu familiar a la complexitat organitzativa de l'estat modern i el seu cos administratiu. Perquè l'Estat existeixi, els individus i els grups socials s'han vist obligats a cedir capacitats i competències pròpies a organismes públics per tal que aquests puguin gestionar eficaçment els assumptes que afecten la col·lectivitat.



En totes les civilitzacions les persones han viscut organitzant-se socialment.

Els Estats han de poder disposar de certs poders bàsics i coercitius sobre tots aquells individus, organitzacions i grups d'interès que estan sota la seva jurisdicció territorial.

Al llarg de la història hi ha hagut Estats de tot tipus de mida i caràcter segons les diferents combinacions d'elements i característiques del territori i del moment social, com ara el llegat cultural, les oportunitats comercials, la disposició del poder i les condicions mediambientals. A Occident l'estat modern s'ha basat en el creixement econòmic, però no sempre ha estat així. A l'Índia mogol o a la Xina imperial, els Estats s'han basat en complicats sistemes administratius i de recaptació d'impostos molt desenvolupats, que en l'era moderna han obstaculitzat el desenvolupament de l'economia de mercat i han suposat un obstacle al creixement econòmic dels seus països.

Tot i això, els Estats d'arreu del món han anat adquirint amb el temps una sèrie de trets comuns, que podríem resumir en els següents punts:

- un territori consolidat
- una població estable

- L'exercici d'una autoritat en les tres funcions de govern: judicials, legislatives i executives

La configuració dels Estats no ha estat homogènia i ha variat molt en funció del caràcter cultural i territorial dels llocs i en funció de la història i els trets civilitzadors dels indrets territorials. Però el que sí ha estat similar és el debat que s'ha mantingut sobre el paper que han de tenir l'esfera pública i l'esfera privada en la vida econòmica i social. A tot arreu s'ha reconegut que l'Estat ha de tenir un rol en la provisió dels béns i serveis públics bàsics per a assegurar uns estàndards consensuats socialment de nivell de vida i poder augmentar la productivitat econòmica del sector privat.

Això no sempre ha estat així. De fet fins a la imposició del pensament econòmic liberal d'Adam Smith l'any 1776 exposat en l'obra *Inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*, no s'accepta de manera generalitzada al món occidental la idea que el mercat és el millor instrument per a fomentar el creixement econòmic i el benestar. Per al nou corrent econòmic capitalista, el millor és reservar l'acció de l'Estat per a determinades funcions bàsiques necessàries per al desenvolupament dels mercats, com ara subministrar els béns i serveis públics relatius a la defensa, la seguretat, la protecció de la propietat privada i l'educació, i deixar que els mercats de tota la resta de béns i serveis s'autoregulin sols.

La funció dels Estats seria, doncs, la de "deixar fer" (*laissez faire*) a l'economia, que en cada un dels seus mercats (de béns i serveis) trobaria per si sola les seves situacions d'equilibri allà on l'oferta i la demanda de béns i serveis coincidissin. En aquests punts d'equilibri s'intercanviarien unes quantitats de béns i serveis d'equilibri, a uns preus també d'equilibri. L'evidència empírica mostra que molts mercats de béns i serveis presenten moltes situacions de desequilibri que justifiquen l'acció dels Estats per tal de permetre la trobada d'oferta i demanda. En aquest sentit, la intervenció estatal ha tingut un paper molt important en el creixement econòmic i en el desenvolupament dels mercats a la majoria de països d'Europa, els Estats Units i el Japó des del naixement mateix del capitalisme com a sistema econòmic.

Com sabeu, la funció redistribuidora de l'Estat era molt limitada al segle XIX. A Europa la redistribució de l'ingrés es realitzava primordialment a través del voluntariat i la caritat organitzada. El sistema impositiu se cenyia a les duanes, el consum, els monopolis i els productes primaris. L'impost sobre la renda es comença a introduir a França i el Regne Unit a final del segle XVIII, i no representava una font important d'ingressos per a l'Estat.

Webs recomanades

Podeu trobar molta informació sobre la intervenció de l'Estat en l'àmbit de les polítiques sociolaborals en els següents espais web:

- Comissió Europea (pàgina de l'estratègia europea de l'ocupació): http://www.eu-employment-observatory.net/scr/strategy_en.asp
- Consell Econòmic i Social d'Espanya: <http://www.ces.es>

- Ministeri de Treball i Afers Socials: http://www.mtas.es/sec_trabajo/es/index.htm

A aquestes adreces hi podeu afegir totes aquelles autonòmiques i locals que donen informació en l'àmbit de les polítiques sociolaborals.

Els inicis del que avui coneixem com l'estat del benestar es donen a Alemanya a final del segle XIX amb la introducció dels primers sistemes nacionals de seguretat social per part del canceller Otto von Bismark, però l'estat del benestar no es generalitza a Europa fins a final de la Segona Guerra Mundial.

Fins a la meitat del segle XX la dimensió del paper dels Estats en l'economia és reduïda. Els Estats es comencen a expandir en els països amb economies capitalistes desenvolupades influïts per tres esdeveniments econòmics:

- La Revolució Russa de 1917, que porta l'ex-República Soviètica a abolir la propietat privada i a donar a l'Estat el control total de l'economia a través de mecanismes de planificació centralitzada.
- La Gran Depressió econòmica de 1929, que provoca als països capitalistes desenvolupats occidentals una gran catàstrofe econòmica que porta els Estats a voler posar en pràctica polítiques anticíclics per a prevenir futures catàstrofes econòmiques similars.
- La dissolució dels imperis colonials europeus causada en part pels efectes de la Segona Guerra Mundial, i en part per la consciència nacional de les colònies que comencen els seus processos d'independència colonial i de naixement com a nous Estats.

El canvi social que provoquen aquests esdeveniments històrics fa que s'obri un debat que perdura encara sobre la conveniència de delimitar les definicions i les fronteres de les esferes públiques i privades de l'economia i d'ampliar progressivament l'acció dels Estats en la vida socioeconòmica de les comunitats. Les idees socials que s'apunten (i perduren fins a la crisi del petroli de 1973) són:

Lectura recomanada

G. Esping-Andersen (1993). *Los tres mundos del Estado de bienestar*. València: Alfons el Magnànim.

- L'obligació d'ajudar aquelles persones que sofreixin algun daltabaix que suposi una privació transitòria del seu ingrés (p. ex.: la situació d'atur, la invalidesa, l'accident laboral, la gestació i cura d'un fill, etc.).
- La major conveniència per als mercats caracteritzats com de lliure mercat de gaudir d'una economia mixta, que implica l'afavoriment d'un estat del benestar que articuli una política social que intenti modificar els fluxos de recursos entre els sectors de la població per tal d'assolir una redistribució

Contingut complementari

En molts sectors, especialment el social, l'anomenat *tercer sector*, o *voluntariat*, ha omplert molts buits que les disfuncions dels mercats i la "no-acció" de l'Estat havien deixat de banda en la prestació de béns i serveis públics.

de recursos de tal manera que tots els subjectes pertanyents a la comunitat puguin gaudir d'un nivell mínim socialment consensuat de consum.

- La necessitat de coordinar la política macroeconòmica, ja que el mercat per si sol no pot assolir uns resultats macroeconòmics òptims pel que fa a la plena ocupació, l'estabilitat de preus, el creixement econòmic i l'equilibri de la balança de pagaments.

Per aquests motius, els Estats de les economies capitalistes desenvolupades han anat assumint noves funcions. Les funcions de l'Estat deixen de limitar-se a la seguretat i la defensa de la propietat privada, i s'amplien a l'oferta d'unes bones infraestructures i a l'oferta d'uns serveis públics de qualitat que inclouen els serveis socials, les polítiques sociolaborals, la cultura i l'educació. Aquesta assumpció progressiva de funcions socials fa que la mida del sector públic creixi progressivament.

Raons històriques i de preferències dels Estats han portat a diferències substancials entre els sistemes de protecció socials europeus i els d'altres països també econòmicament desenvolupats com els Estats Units. En el cas dels Estats Units d'Amèrica, la tradició política ha portat al fet que es desenvolupin opcions de política pública amb tendències més liberals que en l'entorn europeu, més favorable a l'adopció de propostes més properes a la intervenció directa del poder públic. Cal dir que en els països amb economies subdesenvolupades, el sector públic també ha augmentat de manera espectacular durant la segona meitat del segle XX.

Es pot dir que a l'Estat actual se li atribueix encara un paper ben definit en el subministrament dels béns econòmics i els serveis públics que ajuda a promoure el desenvolupament econòmic i social. A més a més, l'Estat ha de perseguir un seguit d'objectius d'ordre econòmic i social. Així, a banda de l'objectiu del creixement econòmic, l'objectiu de l'equitat segueix essent un dels objectius fonamentals a assolir. En aquest apartat d'acció s'han de situar les polítiques públiques sociolaborals. Molts economistes sostenen que es dona un dilema entre aquests dos grans objectius d'acció dels Estats. És a dir, pensen que com més creixement econòmic s'ha de renunciar a un grau més elevat d'equitat i viceversa.

Amb unes polítiques socials i educatives bàsiques es pot reduir la pobresa i augmentar l'equitat, i també contribuir al creixement econòmic.

Descurar els aspectes socials que acompanyen el creixement econòmic pot comportar conseqüències fatals per a la convivència social, però això no vol dir que l'Estat hagi d'intervenir sempre davant de problemes de desigualtat social. S'ha de pensar en cada ocasió, però és indubtable que l'Estat és l'agent de l'economia que ha de salvaguardar els interessos col·lectius. Els avantatges que



L'Estat subministra béns i serveis públics a la societat.

té l'Estat respecte a la resta d'agents socials es basen en la seva capacitat coercitiva, que li permet imposar comportaments, juntament amb la seva capacitat recaptadora d'impostos, que li permet finançar la provisió de béns i serveis públics.

Però tot i aquest poder, a l'Estat sovint li és difícil comunicar amb claredat els seus objectius, tant als seus treballadors com a la ciutadania. Encara que durant els comicis electorals es força els partits polítics a fer un esforç de comunicació, els desitjos dels ciutadans poden no ser clarament copsats i l'acció organitzada dels grups d'interès pot aconseguir polítiques públiques que "capturin" l'acció del govern cap a l'afavoriment dels seus interessos de grup.

Una de les funcions de l'Estat és evitar allò que els anglosaxons anomenen conductes *free rider*, és a dir, conductes individuals que intenten aprofitar-se dels béns i serveis comuns, sense contribuir al seu sosteniment. Un exemple d'aquest tipus de conducta és el frau fiscal.

Moltes vegades és difícil supervisar els productes (*outputs*) i resultats (*outcomes*) en moltes de les activitats del sector públic; pensem, per exemple, en la política social, o en la política sanitària preventiva. Això fa que sigui difícil establir normes o altres mecanismes de control per a garantir que l'Estat reti comptes a la ciutadania.

Actualment es planteja una doble estratègia per a millorar la capacitat dels Estats per a augmentar el benestar econòmic i social:

- 1) Establir l'entramat institucional i regulatiu necessari per a permetre un eficient subministrament de béns i serveis col·lectius.
- 2) Reforçar la capacitat d'acció del sector públic.

Podeu pensar en les funcions de l'Estat com en un continu que va des de les activitats que són impossibles de realitzar sense l'acció del sector públic fins a aquelles activitats que porten a terme els mercats per si sols i que només realitzen els Estats més intervencionistes. Una tipologia bàsica de les funcions de l'Estat distingeix entre funcions bàsiques, intermèdies i avançades:

- Les funcions bàsiques de l'Estat serien el subministrament dels béns públics purs com l'estabilitat econòmica, la sanitat, la seguretat, la defensa dels drets de propietat, la salubritat i les obres públiques. Això no vol dir que en tots els Estats es cobreixen aquestes funcions. Molts d'ells no ho fan, ja que la delimitació de funcions depèn del que socialment es consensua en cada indret.
- Les funcions intermèdies de l'Estat serien: la regulació de monopolis, la gestió d'externalitats negatives (com la contaminació) i les polítiques sociolaborals (bàsicament tot allò relacionat amb el sistema de protecció so-



L'Estat està format per diferents nivells de govern.

cial de garantia de rendes: pensions i prestació d'atur). No solament són importants els objectius econòmics per a aconseguir un desenvolupament sostenible, sinó que els objectius socials són primordials.

- Les funcions més avançades dels Estats, que tenen a veure amb les polítiques actives en tots els seus camps d'acció, especialment en l'àmbit de les polítiques sociolaborals. En aquest apartat cal afegir les funcions de coordinació entre nivells de govern diferents.

Lectures recomanades

R. Gomà; J. Subirats (1998). *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel.

A. Sempere; Y. Cano; P. Charro; C. San Martín (2005). *Políticas sociolaborales*. Madrid: Tecnos.

El replantejament del paper de l'Estat passa per assajar instruments alternatius que puguin augmentar l'eficàcia i l'eficiència en les accions del sector públic.

1.2. La intervenció de l'Estat en la vida econòmica i social

En els Estats dels països econòmicament desenvolupats, el sistema d'intercanvi econòmic és el mercat. Aquest no funciona de manera perfecta. Tant les disfuncions i fallides dels mercats com la preocupació per l'equitat ofereixen una justificació econòmica i política per a la intervenció de l'Estat en l'economia i la vida social.

No hi ha una garantia que la intervenció estatal hagi de beneficiar la societat. Perquè això sigui així s'ha d'aconseguir que els processos polítics i les estructures institucionals estiguin prou ben dissenyades per a poder disposar dels incentius adequats que impulsin una millora del benestar social.

Les intervencions de l'Estat en la vida econòmica i social poden ser justificades per raons diferents segons quines siguin les disfuncions dels mercats que l'acció de l'Estat vulgui solucionar. Entre les més importants podem destacar:

- **La intervenció estatal per a proveir béns públics.** Hi ha una sèrie de béns (i/o serveis, en endavant), anomenats *béns públics*, els quals es caracteritzen perquè el seu consum per part d'un usuari no redueix l'oferta disponible del bé per a altres usuaris. D'això se'n diu *béns no concurrents i d'ús col·lectiu*. Vol dir que allò que pot consumir un individu ho poden consumir tots. Aquestes característiques impedeixen que es pugui cobrar el consum d'aquests béns i serveis públics, de manera que els proveïdors privats no tenen incentius per a subministrar-los. En l'àmbit local, les carreteres o els espais públics en serien un exemple.

Contingut complementari

Les disfuncions de mercat són un conjunt de circumstàncies que impedeixen que en una economia de mercat s'assignin els recursos amb eficàcia.

Contingut complementari

Els béns (o serveis) privats són aquells béns que són concurrents i d'ús individual, no col·lectiu.

- **La intervenció estatal per a regular l'existència d'externalitats o efectes externs.** Quan les accions d'una persona o d'una empresa perjudiquen (o beneficien) d'altres sense que aquests rebin cap indemnització (o recompensa). Aquest fet s'anomena *externalitat o efecte extern*. Les externalitats poden ser positives o negatives. La contaminació és un exemple d'externalitat negativa, ja que imposa a la societat despeses no compensades econòmicament. L'alfabetització que es deriva de l'educació primària té associada l'externalitat positiva d'un millor enteniment social.
- **La intervenció estatal per la necessitat de regular els monopolis naturals.** En molts tipus de mercats, quan el cost unitari de proporcionar un bé o servei a un usuari addicional disminueix progressivament a mesura que augmenta la producció del bé/servei, i això fa que es redueixin o s'eliminin les possibilitats de competència per part d'altres empreses. Si es deixa actuar a aquestes empreses que es denominen *monopolis*, els proveïdors monopolistes poden restringir la producció dels béns o serveis per incrementar el seu preu. Els governs han tractat de resoldre aquest problema regulant els monopolis, o proporcionant ells mateixos els béns o serveis en qüestió quan la seva provisió s'ha considerat imprescindible per a la col·lectivitat i s'ha considerat que el mercat per si sol no els proporcionava en la mesura adequada.
- **La intervenció estatal per a corregir els problemes de mercats incomplets i d'informació imperfecta o asimètrica.** Els mercats són incomplets quan no són capaços de subministrar un bé o servei. La informació imperfecta pot portar, per exemple, a una subvaloració sistemàtica d'alguns serveis per part dels consumidors, com l'educació o la sanitat. La asimetria informativa (quan els proveïdors saben més que els consumidors, o al revés) pot ocasionar una demanda o una oferta excessives i/o insuficients.

Contingut complementari

Els governs poden reduir les externalitats negatives i fomentar les externalitats positives per mitjà de regulacions, impostos, subsidis o la provisió directa de béns i serveis, és a dir, a través de l'articulació de polítiques públiques.

L'objectiu d'assolir una situació d'equitat entre els ciutadans que ajudi a redistribuir l'ingrés de manera que tota la població tingui accés a un mínim de consum consensuat socialment també és una de les justificacions per a la intervenció de l'Estat en l'economia.

L'equitat pot propiciar la intervenció estatal encara que no hi hagi disfuncions del mercat. És possible que els mercats competitius distribueixin l'ingrés de manera inacceptable des del punt de vista social i que les persones amb pocs béns es quedin sense recursos suficients per a assolir un nivell de vida acceptable. En aquestes circumstàncies la intervenció estatal a través de la política social és necessària per a promoure el benestar social.

Els valors que hi ha darrere de les polítiques socials que hi ha hagut des de sempre van des de la solidaritat a la justícia, passant pel dret a la llibertat, la igualtat, etc., però, de la mateixa manera, els valors que mouen la política social estan també relacionats amb l'estabilitat de l'economia, el desenvolupament de l'economia i la promoció del treball.

L'acció de l'Estat (entès com a administració pública) es dona en diferents àmbits de govern: l'europeu, el central, l'autonòmic i el local. És en aquest darrer nivell en el qual les polítiques sociolaborals adquireixen un paper especialment rellevant que més endavant examinarem en profunditat.

Una de les obligacions de l'Estat/Administració pública és controlar les situacions de decisió arbitràries i de corrupció mitjançant mecanismes de control i fomentar l'elaboració de polítiques dirigides a assolir els objectius del bé comú. Per això l'Estat s'ha de fer tan obert i receptiu com sigui possible. Les situacions d'opacitat tenen més probabilitats d'acabar en decisions polítiques arbitràries i ineficients. Augmentar la participació ciutadana en la presa de decisions públiques sempre és un instrument legitimador per al sector públic i una manera de donar transparència al cicle de les polítiques públiques. També la descentralització (la transferència de competències, poders i recursos en àmbits inferiors de govern), juntament amb la coordinació institucional i la col·laboració administrativa (incloent-hi especialment organismes internacionals), són mecanismes que poden augmentar l'eficàcia en la gestió pública.



En política es confronten molts interessos diferents que s'han de coordinar.

1.3. L'anàlisi de les polítiques públiques com a forma d'intervenció estatal

La intervenció de l'Estat en la societat es desenvolupa a través de les polítiques públiques, que es configuren amb reglamentacions i plans d'actuació. En aquest apartat definirem el concepte de política pública, així com els elements clau per a la seva anàlisi.

L'anàlisi de les polítiques públiques és un marc teòric que ens permet estudiar i analitzar les accions governamentals en els diferents nivells de govern. Aquesta perspectiva d'estudi parteix de la definició genèrica de *política pública* com a programa d'acció governamental en un sector de la societat o en un espai geogràfic com l'acció social, l'educació, la seguretat, la salut, la regulació del mercat de treball, la immigració, l'envelliment, la ciutat, la Unió Europea, etc. Avui dia hi ha un consens relatiu, per part dels politòlegs i dels sociòlegs, a definir la naturalesa de les polítiques públiques i els seus límits.

Lectura recomanada

I. Meny; J. C. Thoenig (1995). *Las políticas públicas* (cap. I). Barcelona: Ariel.

Segons els autors Meny i Thoenig (1995, pàg. 90-91) s'atribueixen les següents característiques a les polítiques públiques:

- **Un contingut**
- **Un programa**
- **Una orientació normativa**
- **Un factor de coerció**
- **Una competència social**

Una política pública és un programa d'acció governamental en un sector de la societat o en un espai geogràfic concret. Així, en relació amb les polítiques sociolaborals trobem les polítiques passives com són les prestacions per atur i per jubilació, i les polítiques actives, entre les quals cal destacar la formació ocupacional i les mesures que busquen fomentar l'ocupació, tant en l'àmbit local, autonòmic, estatal com internacional.

Aquesta perspectiva d'estudi obre la porta a l'anàlisi científica de les accions i les intermediacions de l'Estat en la regulació de la vida social, i és particularment interessant per a l'estudi de les polítiques sociolaborals. Les polítiques sociolaborals, en els esquemes de provisió pública dels estats de benestar contemporanis, són un dels camps més adients per a estudiar la resolució dels conflictes col·lectius que es generen en la vida social.

Contingut complementari

Les polítiques públiques sociolaborals constitueixen la regulació política dels conflictes socials que es donen en el mercat de treball.

Des de la perspectiva d'anàlisi de les polítiques públiques, es pretén indagar com la formulació i la implementació d'una política reflecteix la distribució de poder present en una determinada xarxa d'interacció social (Ashford, 1983). A partir de l'estudi de polítiques concretes (del sistema d'actors que hi estan involucrats, de les dinàmiques de poder que es generen, dels sistemes d'interacció que desenvolupen), s'analitza el funcionament de l'Estat i la seva relació amb l'entramat social. Una política pública no és una entitat objectiva en si mateixa, sinó que agrupa un conjunt de problemes i de solucions que evolucionen en un context determinat i en un àmbit d'intervenció pública concret.

L'anàlisi de les polítiques públiques tracta de reconstruir els processos d'actuació dels poders públics, la intervenció dels actors sectorials, les seves estructures organitzacionals, les formes de representació i d'interacció establertes, les característiques dels processos decisionals, les dinàmiques d'implementació i els resultats en forma d'impactes sobre la societat.

En aquest sentit, el terme *política pública* es refereix a l'acció humana organitzada col·lectivament que intervé en una relació social conflictiva per tal de superar o neutralitzar aquest conflicte. La idea de política pública també s'aproxima al concepte genèric de govern i de governar-se (guiar, conduir, manejar un bé). Aquesta idea del govern, com a conducta personal dirigida a una finalitat, és important, ja que constitueix la base de l'autogovern, base, a la vegada, del règim democràtic. És precisament aquesta idea d'autogovern continguda dintre del concepte de política pública el que la converteix en un camp més de poder, en constituir un espai més per a la gestió del conflicte social, la resolució del qual se sostreu totalment o parcialment de l'àmbit del mercat privat i es trasllada a l'esfera de la regulació politicoestatal.

La ciència política té com a objecte d'estudi les polítiques públiques concretes. Aquestes polítiques específiques han estat, al seu torn, objecte d'anàlisi d'altres disciplines, com és el cas de la remodelació urbana per part de l'urbanisme, o l'estudi de les polítiques sociolaborals per part del dret laboral. Aquesta incorporació relativament recent de l'estudi de les polítiques públiques a la temàtica pròpia de la ciència política engrandeix l'abast d'aquesta. En períodes anteriors, les polítiques eren enteses com a variables independents de models teòrics que volien estudiar temàtiques definides tradicionalment com a polítiques. Amb la consolidació de l'anàlisi de les polítiques públiques com a metodologia d'estudi, passen a operacionalitzar-se com a variable dependent de les investigacions i anàlisis.

En una investigació o anàlisi acadèmica es diu que una variable és dependent (VD), quan és la variable que s'ha d'explicar amb l'estudi que es proposa. Dit d'una altra manera, quan aquell aspecte, o variable, és l'objecte d'estudi de la vostra anàlisi. Per a explicar-la podeu emprar una (o més) variables independents (VI), que també reben el nom de *variables explicatives*.

Aquest salt analític està estretament relacionat amb el canvi de l'entorn social i econòmic que envolta el sorgiment de l'estat del benestar modern des del model anterior de l'estat liberal. A més a més, l'actual difusió de l'ús d'aquest enfocament analític de l'acció pública s'ha vist afavorida (tant en entorns acadèmics com professionals) pels canvis que han experimentat els sistemes econòmics. Amb els processos de globalització, les economies desenvolupades passen d'un model d'acumulació del capital intensiu, que caracteritza l'economia moderna, a un model d'acumulació flexible del capital, que caracteritza l'anomenada *era postmoderna*. Aquests canvis en els modes de producció tenen una repercussió directa en l'estructuració social i en el funcionament dels estats de benestar, així com en la provisió de les polítiques públiques, que necessita una seriosa anàlisi, especialment en el camp sociolaboral. La intervenció del sector públic en la vida social tendeix cap a un estancament i/o replegament dels béns, serveis i prestacions que fins al moment s'han ofert des del sector públic que fa necessària una seriosa anàlisi.

El concepte d'estat del benestar es refereix al conjunt de polítiques econòmiques i socials orientades a redistribuir la riquesa, a garantir l'accés universal als serveis bàsics, a regular el mercat laboral, a proveir tots els ciutadans d'un nivell mínim de rendes i a atendre els grups poblacionals econòmicament més desfavorits.

A partir de la consolidació del rol intervencionista de l'Estat en la vida econòmica i social als països amb economies desenvolupades que es genera des de l'acabament de la Segona Guerra Mundial, s'altera radicalment el paper que tenen les polítiques públiques en la societat. La dimensió política que s'analitza passa a referir-se, també, als productes i als impactes que les intervencions del sector públic tenen en la vida social. Les polítiques públiques, i entre elles les polítiques sociolaborals, passen a incorporar-se al cos d'estudi de la ciència política per a comprendre tant la seva formulació com la seva implementació, així com el disseny institucional i els processos polítics que els donen entitat.



A partir de la Segona Guerra Mundial es consolida a Occident l'estat del benestar.

La perspectiva d'estudi de l'anàlisi de les polítiques públiques s'ha vist consolidada amb l'augment de la intervenció del sector públic en la vida econòmica i social en els estats de benestar moderns, però també en els moments de replegament d'aquesta intervenció.

Tant en un cas com en l'altre s'han d'optimitzar els resultats de les accions que emanen del sector públic per a legitimar l'acció política i assegurar la governabilitat en els diferents nivells d'acció de l'administració pública. El fenomen polític s'ha de veure ampliat com a àmbit d'estudi, adaptant-se al que succeeix en el món de la producció i de la convivència social.

Per a descriure una tipologia de polítiques públiques, podeu emprar la classificació clàssica de Lowi (1970), que planteja una tipologia de polítiques públiques en les quals s'interrelacionen actors, processos decisoris i centres institucionals i distingeix entre polítiques distributives, polítiques redistributives, polítiques regulatives i polítiques constitutives. L'autor empra dos criteris classificadors:

- L'estructura de coerció emprada pel poder públic.
- L'efecte que sobre els individus té la intervenció realitzada.

Taula 1. Classificació dels tipus de polítiques públiques

	Polítiques amb efectes directes sobre la conducta dels individus	Polítiques amb efectes indirectes sobre la conducta dels individus
Polítiques que imposen obligacions	Polítiques regulatives : les regles imposen obligacions als individus. Exemples: el poder policial, la intervenció governamental en l'economia, la legislació en matèria de salut pública o de seguretat industrial.	Polítiques redistributives : les regles imposen classificacions o estatus. Exemples: la política fiscal (impost de la renda progressiu), el sistema de la Seguretat Social.
Polítiques que estableixen poders o privilegis	Polítiques distributives : les regles confereixen facilitats o privilegis a grups concrets de la població. Exemples: subsidis, subvencions cap a determinades activitats.	Polítiques constitutives : les regles confereixen poder i autoritat. Exemples: normativa que estableix la separació de poders en un Estat.

Font: T. Lowi (1970). "Decision making vs policy making: towards an antidote for technocracy". *Public Administration Review* (vol. 9, pàg. 314-326).

Les polítiques redistributives transfereixen recursos d'uns grups d'individus, regions o països a d'altres, és a dir, atorguen beneficis a uns grups socials i repercuteixen els costos corresponents sobre altres grups; inclouen també la provisió de determinats béns que el govern insta a consumir com l'educació elemental o la salut pública. Les polítiques distributives no imposen obligacions als individus, sinó que estableixen privilegis sobre la base de conductes individualitzades.

Les polítiques constitutives són les que estableixen les regles de la distribució de poders en un entorn social i generen els procediments per a l'adopció de les decisions públiques. Són les anomenades *regles sobre les regles*. Les políti-

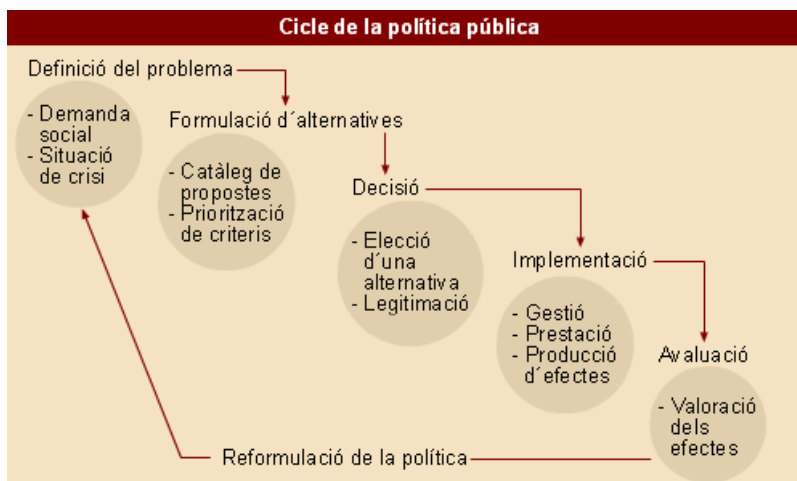
ques regulatives són aquelles polítiques formulades per una autoritat pública amb la intenció d'influir en la conducta dels ciutadans, individualment o col·lectivament, mitjançant l'ús d'accions punitives positives o negatives, imposant obligacions i generant sancions en cas de transgressió de les normes vigents.

En els següents punts, veureu com en l'àmbit de les polítiques públiques socio-laborals trobem exemples d'accions públiques que s'insereixen dins d'aquestes categories d'actuació.

2. Les polítiques públiques i el seu cicle de funcionament

En aquest apartat aprofundirem en l'estudi de les diferents fases en el cicle d'una política pública. Aquestes etapes en la vida de les polítiques comencen per l'anomenada *fase de formulació* de la política pública, a la qual segueix la fase d'implementació, i finalment hi trobem la fase d'avaluació. Aquest esquema es pot sofisticar incloent-hi les fases de definició del problema o oportunitat a la qual vol respondre la política pública i la fase de redefinició de la política pública una vegada ha finalitzat el seu cicle d'acció.

Quadre 1: cicle polítiques públiques



Font: elaboració pròpia

Ja hem dit que el concepte de política pública ha estat molt debatut en les ciències socials. Les polítiques públiques sorgeixen per a donar resposta als conflictes socials que es generen en el si de les formacions socials. En aquest sentit, les polítiques públiques constitueixen els espais de gestió i de solució dels conflictes socials que no es poden solucionar (ni totalment ni parcialment) dins de l'esfera del mercat privat i d'altres esferes socials públiques com són el tercer sector i les institucions religioses. Davant la insuficiència dels mecanismes de la societat civil per a satisfer demandes específiques i solucionar conflictes d'interessos, el sector públic intervé des de l'esfera de la regulació politicoestatal i des de la intervenció directa en la vida social.

El concepte de política pública és un sistema que es recolza en l'existència de tres elements fonamentals: en primer lloc, les activitats i accions que genera la política pública, tant si són productes com impactes; en segon lloc, el mateix cicle operatiu de la política; i, en tercer lloc, l'entramat d'agents socials que envolten la política, tant perquè els afecta com perquè no els afecta però consideren que hi poden influir.

Les diferents fases en el cicle operatiu d'una política pública segueixen la seqüència lògica abans explicada i presenten una sèrie de característiques específiques. Hi ha moltes propostes d'estudi per part dels politòlegs sobre la subdivisió de les polítiques en fases. En aquest treball, hem optat per emprar el model més comú, que consisteix a distingir les dues fases principals i una tercera de control:

- 1) **Fase de formulació de la política**, en què es prenen les macrodecisions sobre la seva caracterització.
- 2) **Fase d'implementació**, en què s'executa la política pública i es prenen les microdecisions que la caracteritzen finalment.
- 3) **Fase d'avaluació de la política pública**, en què s'examina tot el procés anterior per a redefinir els objectius de la política pública i millorar el procés de decisió envers la problemàtica social que la política en qüestió vol solucionar. Precisament pel que respecta als resultats que genera la política pública, és interessant veure al llarg del seu cicle com s'especifiquen, i perceben, tant des de l'administració com des de la societat civil, els seus diferents estadis.

Es pot dir que cada acció del cicle d'una política pública respon a una pregunta prèvia. Una il·lustració d'aquesta idea podria ser el quadre següent:

Taula 2. Estructura del cicle d'una política pública. Respostes que ha de donar

Accions en el cicle de vida d'una política pública	Respostes que ha de donar
1) Percepció i plantejament de la problemàtica social que vol acarar	Quin és el problema que vol solucionar la proposta de la política pública que es fa?
2) Definició de l'entramat d'actors socials al voltant de la política	Visualitzar i mapar els diferents agents socials que envolten la política que es planteja
3) Consideració de l'organització d'aquests interessos	Estan organitzats aquests agents en grups d'interès forts? Quin és el grau del seu interès?
4) Capacitat de representació dels grups d'interès (especialment dels més forts)	Tenen els grups detectats accés directe/indirecte als decisors públics?
5) Fixació de l'agenda pública	Com un tema arriba a formar part de l'agenda pública?

Font: elaboració pròpia, a partir de Ch. Jones (1984). *An introduction to the study of public policy* (pàg. 27-28). Monterrey, CA: Brooks.

Accions en el cicle de vida d'una política pública	Respostes que ha de donar
6) Formulació	Quina és la solució (= política pública) proposada? Qui la ha proposada i com?
7) Legitimació	Quins grups donen suport a la política?
8) Pressupostació	Quina és la quantia econòmica de la proposta pressupostada? És suficient per pa ortar a terme tota la política?
9) Implementació	Qui administra la proposta? Com manté el suport a la proposta?
10) Avaluació	Qui valora el que ha aconseguit la política (els seus productes i impactes)? Com es valora? Què es valora exactament?
11) Correcció i acabament de la política	Quines correccions s'han fet durant el procés de la política? Com s'han portat a la pràctica?

Font: elaboració pròpia, a partir de Ch. Jones (1984). *An introduction to the study of public policy* (pàg. 27-28). Monterrey, CA: Brooks.

2.1. La fase de formulació de la política pública

És la fase del cicle de la política pública en què es planteja la definició del problema que s'ha de tractar, es valoren les alternatives d'actuació i els responsables públics preparen la presa de decisions.

2.1.1. La formulació de la política des d'una perspectiva racional

Hi ha dos models que interpreten la formulació de les polítiques a partir de la presa de decisions per part del responsable públic des d'una perspectiva racional que cal tenir presents per la influència que han tingut en el desenvolupament de l'anàlisi de les polítiques públiques. Aquests models són: el model de la racionalitat limitada de Herbert Simon (1945) i el model de la decisió incremental de Charles Lindblom (1959).

Contingut complementari

Entenem per *racionalitat* el model de raonament que suposa la definició clara dels criteris d'elecció entre alternatives, i la congruència de la presa de decisions en funció del seguiment d'aquests criteris.

H. Simon (1945) aplica el model de la racionalitat limitada a l'anàlisi de les polítiques públiques. L'autor creu que les polítiques públiques segueixen un cicle fix: formulació-decisió-implementació-avaluació. D'aquest cicle s'esperen uns resultats que es corresponguin amb els objectius que han donat peu al sorgiment de les polítiques públiques.

Ch. Lindblom (1959) discrepa d'aquest enfocament i empra en la seva anàlisi de l'acció pública un model propi que anomena *model de la decisió incremental*. El model racional de Simon (1945) es basa en la creença que les polítiques públiques de tipus perfectament racional i planificat són l'ideal que s'ha de perseguir en qualsevol tipus d'acció pública, malgrat que es reconeguin les limitacions que la realitat imposa a la presa racional de decisions. Per la seva part, Lindblom (1959) és més escèptic sobre el potencial de la planificació que els decisors públics poden imposar en el cicle de les polítiques. L'autor proposa el concepte de *muddling through* (literalment, 'enginyar-se-les') per descriure la manera com els polítics i tècnics de l'administració pública s'adapten a les

situacions concretes dels seus entorns de treball, i com acostumen a actuar de manera incremental respecte al que s'ha implementat en exercicis anteriors (Lindblom, 1959).

Ambdós models, des de les seves diferents perspectives, assenyalen les diferències que hi ha entre els models descriptius i prescriptius en les polítiques públiques. Cal recordar que els models descriptius copsen la realitat i serveixen d'ajut per a veure què es pot esperar de l'anàlisi d'una política determinada, mentre que els models prescriptius es poden distanciar de la realitat concreta i mostrar com hauria de ser una pauta d'acció envers la realitat a la qual s'apliquen.

Les aproximacions racionals a l'anàlisi de les polítiques públiques tendeixen a assumir que hi ha una seqüència lògica de successos, en el sentit que un tipus de decisió en precedeix necessàriament un altre, i així successivament.

Tant Simon (1945) com Lindblom (1959) (malgrat la crítica d'aquest últim a la racionalitat que hi ha darrere el procés polític) assenyalen que els models de fer polítiques públiques són racionals i segueixen una sèrie de grans que en defineixen el procés. Aquesta diferenciació de fases en el procés de les polítiques públiques constitueix una bona aproximació per a analitzar-les. Segons Lindblom (1959) s'hauria de seguir el següent cicle:

"Primer s'estudia com apareixen els problemes i es recullen en l'agenda de decisions del govern sobre polítiques públiques, llavors s'estudia com la gent planteja els temes per a l'acció, com procedeixen els legisladors, com llavors els funcionaris implementen les decisions i finalment com s'avaluen les polítiques."

CH. Lindblom (1959). "The science of muddling through". *Public Administration Review* (vol. 19, pàg. 82).

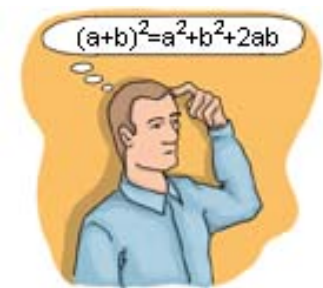
L'especificació del cicle d'una política pública, i l'assignació de responsabilitats entre els treballadors, és de vital importància per a la seva anàlisi tal com recalca Simon (1945):

"L'eficiència i l'eficàcia administrativa se suposa que augmenten quan els treballadors tenen clars els seus objectius, els processos administratius, la clientela i el lloc."

H. Simon (1945). *Administrative behaviour* (pàg. 28). Nova York: McMillan.

Entre els autors que han treballat la perspectiva racional, Hogwood i Gunn (1987) proposen un model interpretatiu de les polítiques públiques definit pel següent cicle d'acció:

- 1) La configuració de l'agenda política: decidir quins són els temes sobre els quals es decidirà l'articulació de polítiques públiques.
- 2) La manera com es prendran els diferents tipus de decisions.
- 3) La concreció i definició dels temes que es tractaran.



- 4) El disseny de pronòstics factibles envers els temes triats, és a dir, de les principals alternatives d'acció pública existents.
- 5) La fixació de quins són els objectius que es persegueixen i quins d'aquests objectius són prioritaris.
- 6) La decisió sobre quina és la millor opció.
- 7) La implementació de l'opció de política pública escollida.
- 8) L'avaluació i revisió dels resultats de la política implementada.
- 9) El manteniment, substitució o acabament de la política.

Veieu que el conjunt de passos de l'1 al 6 poden ser agrupats en un mateix bloc que es podria anomenar el *procés de formulació de la política pública*, caracteritzat per l'acció de la decisió política sobre el "problema social" que es vol "solucionar" amb l'articulació d'una política pública.

Malgrat l'acceptació acadèmica del model lineal racional del cicle de les polítiques públiques, també ha rebut crítiques. Per exemple, hi ha autors que critiquen la impossibilitat que una política tingui un principi i un final clarament delimitats. Els canvis que genera una acció pública provoquen reajustaments continuats en el marc social en què s'actua i produeixen contínuament nova informació que obliga a redefinir els objectius originals de la política. És a dir, obliga a una redefinició dels "problemes" de partida que l'acció d'una política pública vol "solucionar". Es refereixen a un model circular del cicle de les polítiques públiques com a alternativa al model lineal racional.

Aquest tipus de model interpretatiu circular de l'acció pública també ha estat criticat. Independentment que els models d'anàlisi de les polítiques siguin lineals o circulars, la principal crítica a la qual s'enfronten és si serveixen, o no, per a analitzar el que succeeix en la pràctica de les polítiques públiques. Si són una guia acceptable del que efectivament succeeix i si constitueixen bons models descriptius de la realitat, o si són susceptibles de poder ser utilitzats com una eina prescriptiva per part dels qui tenen les competències per a formular polítiques. També cal preguntar-se què passa amb les premisses de formulació que s'adopten, i si serveixen com a models heurístics. És en aquesta línia de crítica als models racionals de les polítiques públiques d'on sorgeixen les perspectives no racionals d'anàlisi de les polítiques públiques a l'hora d'entendre la formulació de les accions de govern.

2.1.2. La formulació de la política des d'una perspectiva no racional

Els models principals que expliquen la fase de formulació d'una política pública des d'una perspectiva no racional són el model de baix a dalt (també conegut com a *model bottom-up*) de Jeffrey. L. Pressman i Aaron. B. Wildavsky (1973) i el model del funcionari de carrer d'M. Lipsky (1980).

Com ja sabeu, la primera producció acadèmica de l'anàlisi de les polítiques públiques es concentrava en l'estudi de la fase de la formulació, concedint poca atenció a les fases posteriors del seu cicle (Jones, 1984). Aquesta conjuntura acadèmica es capgira amb la publicació l'any 1973 del llibre *Implementation* de Pressman i Wildavsky. L'obra és un estudi empíric de com les polítiques de creació d'ocupació promogudes des del Govern federal a Washington, DC no tenen èxit en la promoció de llocs de treball a les àrees urbanes físicament llunyanes de la capital com Oakland (Califòrnia).

L'enfocament de Pressman i Wildavsky (1973) es basa en la premissa que, perquè hi hagi una bona implementació d'una política pública, hi ha d'haver prèviament una autoritat política que plantegi la seva formulació. Però aquest model lineal d'interpretació de la decisió pública es llegeix a l'inrevés que els dels estudis dels seus predecessors. Depenent de les circumstàncies del cas que s'analitza (ciutat, àmbit d'acció, temps d'implementació, etc.), es té en compte que hi haurà biaixos entre la decisió política que defineix una política pública i la seva gestió. En el seu estudi empíric, els autors expliquen la manca d'èxit d'una política concreta (en aquest cas d'ocupació), gestada pel Govern federal dels Estats Units per a donar solució a problemes concrets de diferents centres urbans.

La recerca sobre processos d'implementació de polítiques públiques es desenvolupa extraordinàriament a partir de l'obra de Pressman i Wildavsky, *Implementation* (1973), mentre que la recerca sobre l'avaluació de polítiques se sistematitza a partir de l'obra de Rossi i Freeman *Evaluation* (1979).

La importància de l'anàlisi de les polítiques públiques centrada en estudis de cas és especialment rellevant per al cas de les polítiques sociolaborals. La complexitat en la seva definició i els diferents factors que influeixen en cada una de les seves fases porta, en la majoria dels casos, a clars biaixos entre el que "racionalment" es proposa i el que s'acaba efectivament realitzant. Entre les principals línies d'explicació que els autors empren per a explicar la diferència (o *gap*) entre la formulació i la implementació de les polítiques d'ocupació, destaquen els diferents lligams que es generen entre els agents socials involucrats en la cadena de realització de la política pública.

Amb els estudis de cas es valoritza l'anàlisi de les polítiques analitzant primer els resultats (avaluació de la implementació), passant llavors a l'anàlisi de la decisió política que les ha generat, en el context concret (territori i temps) en què s'han donat. Aquest tipus d'aproximació s'anomena anàlisi *de baix a dalt*.

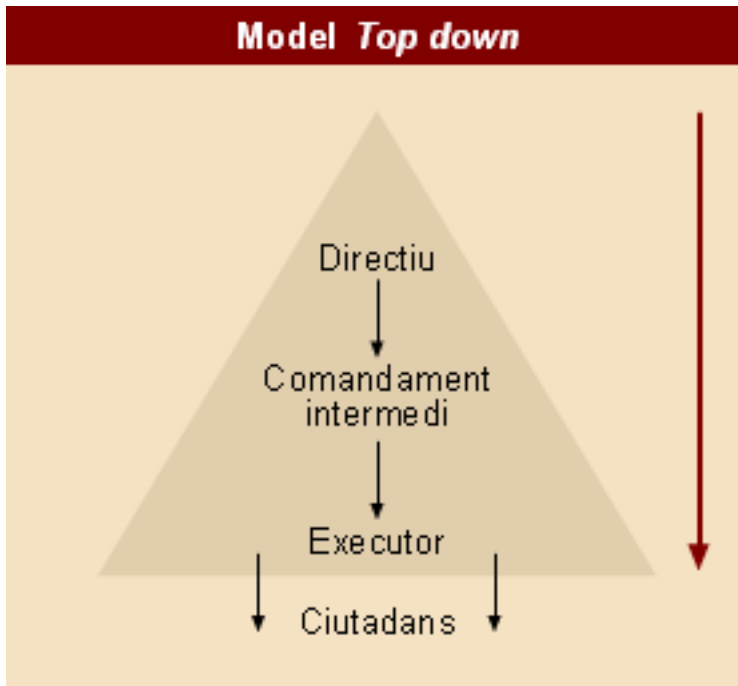
La tesi de Pressman i Wildavsky (1973) incideix en el fet que si no hi ha un enteniment i una cooperació entre els diferents actors que participen en la posada en pràctica d'una política pública, el que es planifica difícilment es pot veure reflectit en assoliments reals, tant en termes de productes (*outputs*) com d'impactes (*outcomes*).

Per a descriure aquest decalatge, els autors utilitzen el terme de *dèficit d'implementació*. Amb aquest terme es qualifica la manca de realització de polítiques altament centralitzades quant a la seva presa de decisions. Les polítiques molt centralitzades i enfocades de dalt a baix implícitament al·ludeixen a la idea que les fases de formulació i d'implementació de les polítiques són diferents. Fins i tot es creu que les porten a terme agents socials diferents i que han de romandre com a fases separades tant en la seva seqüència racional com a política pública, com en la seva anàlisi.

Pressman i Wildavsky (1973) denuncien la negació d'un "rol decisonal formal" dels agents socials que ocupen els nivells baixos i mitjans dels organigrames de treball a l'administració pública, tot i que aquests són els responsables de la provisió finalista dels serveis, prestacions o béns que s'ofereixen a través de les polítiques públiques. Sembla com si efectivament la política precedís l'acció i l'orientació s'exercís només en les cúpules decisonals legítimament constituïdes.

El mecanisme de funcionament al qual s'al·ludeix consisteix en la competència dels partits polítics pel "poder" als diferents nivells de govern existents. A cada nivell de govern, els partits formen governs diferents, i exerceixen la seva governabilitat a través de la formulació de polítiques públiques d'acord amb la seva ideologia. La crítica principal al model clàssic d'interpretació de dalt a baix de les polítiques públiques és la constatació que en la fase de gestió i d'implementació de les polítiques públiques també hi ha un marge decisonal no menyspreable per part dels tècnics i dels treballadors de les administracions públiques.

Quadre 2. Model de dalt a baix



Font: elaboració pròpia

Se sobreentén que les directrius decisionals sobre com ha de ser normativa-ment una política es prenen a escala política i varien en funció de l'orientació ideològica del partit (o coalició) governant i segons la seva agenda política. Però s'entén que la posada en pràctica de les propostes elaborades en la fase de formulació de la política pertoca a l'aparell burocràtic de les administracions públiques, tot i que no és gens clara la línia de separació de les competències dels actors entre ambdues fases. On comença l'àmbit d'acció dels actors polítics i on comença l'àmbit d'acció dels agents buròcrates és sovint un tema de debat, tant als mitjans de comunicació i entre l'opinió pública, com en el món acadèmic, sense que tingui una resposta clara.

Per a tractar aquesta qüestió i donar un altre capgirament a l'anàlisi de la implementació de les polítiques públiques, sorgeix l'any 1980 l'obra de Michael Lipsky *Street-level bureaucracy* (que significa «burocràcia de contacte o de primer nivell»), on l'autor posa l'accent explicatiu en la importància del capital humà que executa les polítiques públiques, per a entendre l'èxit o el fracàs en la seva provisió.

El terme *street-level bureaucracy*, o *burocràcia de contacte*, fa referència a un ampli rang de treballadors del sector públic que treballen en contacte directe amb els ciutadans proveint els béns i serveis públics que es deriven de l'acció de les polítiques públiques de les administracions.

Segons M. Lipsky (1980), la nova tesi es pot resumir en la citació següent:

"les decisions de les persones que ocupen la burocràcia de contacte amb el públic, les rutines que estableixen i els assessoraments que realitzen per adaptar-se a les pressions de temps i d'incertesa en què treballen, també donen forma a les polítiques públiques que estan gestionant i donant al ciutadà [...] la política pública no solament s'entén millor al nivell de les decisions de les cúpules decisionals, sinó també s'ha d'analitzar el lloc de la seva provisió final, perquè moltes vegades és en el darrer nivell on pren la seva fesomia final."

M. Lipsky (1980). *Street level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services* (pàg. XII). Nova York: Russell Sage.



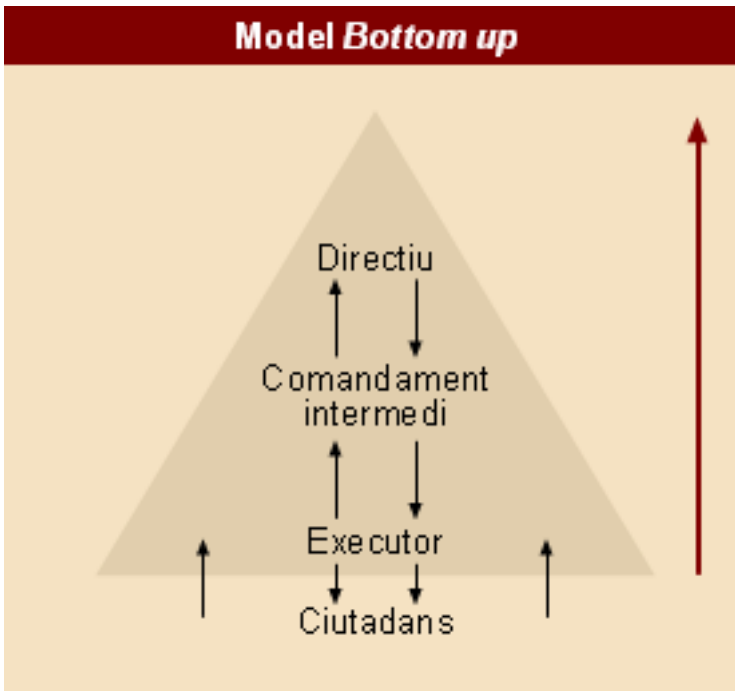
El servei de la burocràcia de contacte és fonamental per a la qualitat dels serveis públics.

L'anàlisi de Lipsky (1980) no cerca entrar en debat amb la de Pressman i Wildavsky (1973), sinó oferir una visió complementària. D'ambdues perspectives sorgeix la necessitat d'estudiar separatament les fases de formulació i d'implementació en analitzar una política pública. Especialment, quan manca algun dels requisits perquè la formulació i la implementació coincideixin, a saber:

- 1) Que els decisors públics comprenguin molt clarament el que es vol aconseguir amb la formulació de la política en qüestió.
- 2) Que es tingui un volum de recursos suficient per a assolir els objectius plantejats.
- 3) Que es disposi de les habilitats suficients per a manejar els recursos disponibles i assolir els objectius que es persegueixen.
- 4) Que es tingui capacitat suficient d'informació, comunicació i control sobre tots aquells agents socials que són essencials en el curs d'acció de la política.

Abastar aquests requisits és una cosa molt difícil en qualsevol tipus de política pública, especialment en les de caràcter sociolaboral. A més, els objectius de les polítiques públiques sovint no són clars, especialment en aquells casos en què hi ha una confrontació complexa d'interessos (Judge i altres, 1995). Hi ha raons per a pensar que no resulti interessant als polítics explicitar els termes exactes de les seves polítiques, perquè fer-ho pot significar entrar en conflicte amb determinats grups socials, més que propiciar la cooperació entre ells, i perjudicar el decurs de la política pública. De la mateixa manera, donar molts detalls sobre com serà i com s'articularà una política pot provocar una allau de crítiques abans d'hora i impedir-ne una correcta implementació (Hogwood i Gunn, 1987, pàg. 52).

Quadre 3. Model de baix a dalt



Font: elaboració pròpia

L'èmfasi de l'enfocament de baix a dalt sobre la complexitat, l'ambigüitat i la necessitat de negociació i de compromís que envolta les polítiques públiques és molt important. Aquests atributs converteixen les polítiques públiques en un espai de mitigació del conflicte social, juntament amb les estructures institucionals de l'Estat i els comicis electorals. Aquest enfocament no constitueix una simple inversió de la perspectiva de dalt a baix (*top-down*). La diferència crucial entre ambdues perspectives és que l'enfocament de baix a dalt rebutja totalment que es pugui esperar d'una política una idea clara sobre quins són els seus veritables objectius i finalitats abans que s'iniciï el seu procés d'implementació. Això significa que en absència d'instruccions molt clarament detallades, els implementadors han de prendre determinacions que són decisions importants, ja que afecten la forma i el contingut finals de la política. Per tant, les polítiques públiques són inevitablement modificades a mesura que es negocien perquè es converteixen en accions.

Però aquesta perspectiva d'anàlisi tampoc no es troba exempta de crítiques. Hambleton i Thomas (1995) creuen que hi ha una tendència a sobreestimar la capacitat d'intervenció en les polítiques de la burocràcia de contacte, i una infraestimació de les limitacions legals, d'organització i financeres que envolten la seva gestió.

Solament resta assenyalar que la perspectiva de baix a dalt no nega que les polítiques es realitzin en les cúpules decisionals dels governs (estatals, regionals, locals) i dels partits polítics, sinó que vol explicar per què aquestes polítiques es van modificant a mesura que es converteixen en accions i es defineixen inadequacions entre les fases de formulació i d'implementació.

El procés polític associat a qualsevol política pública és molt més complex del que es pot deduir de qualsevol model d'anàlisi genèrica de polítiques públiques, sia de la formulació de la política o sia de la seva implementació.

2.2. La fase d'implementació de la política pública

És la fase del cicle de la política on s'executen les accions o programes públics, és a dir, on es porten a terme les accions programades i on s'aconsegueix un impacte sobre l'entorn social. En la fase d'implementació d'una política pública és quan es desenvolupa el seu caràcter com a fòrum de negociació.

Els processos d'implementació de les polítiques sociolaborals varien en funció de les formes que adopten en la fase de formulació com a polítiques públiques. La fase d'implementació d'una política pública comporta sempre un marge per a la negociació dels actors implicats en el procés d'acció pública. És natural que hi hagi una certa distància respecte a la decisió política formal de la qual parteix, però, el decalatge que es dona en el cas de les polítiques, entre els objectius i la implementació d'aquests, obeeix a aquestes dinàmiques de negociació i conflicte entre els agents en interacció en les diferents fases del cicle de la política pública.

El fet que les polítiques sociolaborals afecten directament un gran nombre d'agents socials i que l'acció d'aquests agents és imprescindible per a portar-les endavant posa de manifest que l'administració no és l'actor jeràrquic i dominant en la seva elaboració i implementació, tot i que hi manté un destacat paper.

S'ha d'admetre que hi ha múltiples dependències mútues entre el sector públic i el sector privat que poden desvirtuar (en la fase d'implementació) allò planificat en la fase de formulació de les polítiques públiques. Les decisions polítiques són influïdes pels interessos de xarxes mixtes d'actors públics i privats que interactuen segons els seus objectius grupals. Brugué i Gomà (1998, pàg. 15-35), sense realitzar generalitzacions ni tipologies, incideixen en el fet que l'acció dels grups d'interès influeix en la implementació de les polítiques públiques. Des del seu enfocament es parteix de la premissa que el sistema de decisió sobre una política no és unitari. No hi ha res que impedeixi la formació d'un complex i extens joc d'interessos que afecta la caracterització final de les polítiques públiques. En el cas de les polítiques públiques sociolaborals la interacció entre els agents socials abasta sindicats, empresaris, premsa, associacions de veïns, grups associatius diversos, etc. Aquestes relacions influeixen en el decurs de les polítiques.

Contingut complementari

La primera conseqüència de la planificació (i de la formulació de polítiques públiques, en general) és l'activació d'un ampli debat social sobre la conveniència, o no, de les mesures que es proposen.

Contingut complementari

S'està en un procés de "ressituació" del paper del sector públic respecte a les seves pautes d'acció normativa que obliga a reconsiderar la seqüència de fases en el procés de les polítiques públiques.

S'han realitzat molts estudis de les implementacions de polítiques públiques centrats en l'estudi dels grups d'interès, especialment en les dècades dels anys setanta i vuitanta, des d'enfocaments tant pluralistes com corporatistes. Ambdues perspectives d'anàlisi s'han topat amb la dificultat de generalitzar les troballes teòriques estretes dels estudis de cas en què s'han basat les anàlisis de polítiques concretes, ja que en els estudis de cas sovint es fa necessari fer moltes matisacions en les maneres d'analitzar l'estructura i els processos de la intermediació d'interessos.

L'enfocament pluralista planteja una lluita d'interessos en la qual l'Estat (administració pública) exerceix d'àrbit.

L'enfocament corporatista planteja una relació jeràrquica entre l'Estat i els grups d'interès, en la qual aquests col·laboren amb els objectius estatals i reben a canvi reconeixement públic per part d'aquell.

Des de final dels anys vuitanta es desenvolupa un nou tipus d'anàlisi, l'anomenat *anàlisi de xarxes* o *policy network analysis*, que analitza el procés d'implementació de les polítiques públiques fixant-se en les relacions que genera entre els diferents actors socials, sense perdre de vista el seu context estructural. És a dir, elabora models més precisos sobre el comportament de les organitzacions d'interessos i ciutadans particulars, al voltant de la política pública que analitzen, durant el seu procés d'acció, esbrinant la seva lògica d'actuació. L'anàlisi dels *policy networks* permet estudiar les interrelacions d'interessos que sorgeixen al voltant d'una política pública. Aquest enfocament emprà elements de la perspectiva pluralista (que veu els individus i les organitzacions d'interès com a ens decisionals en contínua interacció) i de la perspectiva corporatista, que té en compte els comportaments dels grans grups d'interès. Per a les *policy network analysis*, els dos enfocaments anteriors són dos casos particulars de les múltiples formes que pot assolir l'acció col·lectiva. L'extensió de l'anàlisi de xarxes d'interessos s'ha vist afavorida pel desenvolupament tècnic de programes informàtics per a l'anàlisi quantitativa i qualitativa de dades, que permeten contrastar empíricament aquest corrent teòric.

A més, des de final dels anys noranta s'aborda l'estudi de les polítiques públiques en general, i també de les polítiques públiques sociolaborals, des de l'anomenat *eclecticisme metodològic*. Es tracta d'un enfocament que no es decanta per una única perspectiva metodològica, sinó que emprà diferents teories, utilitzant-les com a eines, per a explicar diferents aspectes del decurs d'una política pública (Judge, Stocker i Wolman, 1995). Les teories poden procedir, fins i tot, de diferents disciplines acadèmiques.

Lectura recomanada

I. Meny; J. C. Thoenig (1995). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

El desenvolupament en els darrers anys de l'anàlisi de les xarxes socials es pot entendre com una absorció dintre del pluralisme de la dècada dels seixanta d'aspectes d'altres perspectives analítiques com la marxista i l'elitista. Un punt important en el pluralisme és la significació política dels subgrups socials que són definits a partir de les variables gènere, ètnia, religió, llenguatge, edat, etc.

Contingut complementari

La perspectiva dels *policy networks* planteja un joc d'intercanvis entre actors públics i privats, i en cada espai sectorial es constitueix una xarxa d'interessos diferenciada.

que conformen els moviments socials i donen peu al fet que es pugui parlar de l'existència d'un pluralisme dels grups socials. Aquesta visió és compatible amb l'anàlisi dels moviments socials (Castells, 1983), en la qual es reconeix que les associacions d'individus són un reflex de l'estructura social i, per tant, s'han de considerar les seves decisions.

L'anàlisi de les polítiques de desenvolupament local constitueix un escenari privilegiat dins el món de les polítiques sociolaborals per a estudiar tots els aspectes esmentats.

2.3. La fase d'avaluació de la política pública

En l'epígraf sobre la fase de formulació d'una política sociolaboral heu vist la possibilitat de comptar amb avaluacions prospectives sobre les necessitats socials que es tenen en una formació social concreta. Però aquest tipus d'avaluació, també anomenada *ex-ante*, no és l'única eina que es té per a augmentar l'eficàcia i l'eficiència en la gestió d'una política sociolaboral. També es poden analitzar els resultats d'una política pública o els factors que la motiven. Aquests tipus d'avaluacions s'anomenen *avaluacions retrospectives* o *ex-post*. En aquest punt us apropareu a ambdós tipus d'avaluacions.

Diàriament es realitzen avaluacions (tant des d'un punt de vista tècnic com del ciutadà) d'actuacions pròpies o alienes i, especialment, de la tasca que realitzen les administracions públiques. Però, l'avaluació, com a temàtica, no es troba sistematitzada per cap àrea de coneixement. És a dir, no hi ha cap cos teòric sòlid que se centri en l'estudi de l'avaluació i ofereixi propostes generalitzables, susceptibles de ser contrastades empíricament.

Lectura recomanada

F. J. Mato (2003). *Estudio de las Experiencias Europas con Instrumentos de Evaluación de las Políticas del Mercado de Trabajo*. CEPAL ("Macroeconomía del Desarrollo", 21).

Si es repassa la producció científica es pot veure que no hi ha cap definició unànime sobre el que és l'avaluació. La indefinició no és sols conceptual sinó també terminològica. S'empren indistintament diferents denominacions heretades de la literatura anglosaxona com *policy evaluation*, *program evaluation* o *evaluation research* per a referir-se a l'avaluació de les polítiques públiques (Ruiz, 1999). Quant al concepte d'avaluació, es pot dir que hi ha hagut una evolució temporal en la seva significació si s'atenen els diferents estudis d'avaluació que s'han generat des dels anys cinquanta.

En un primer estadi, l'avaluació s'ha entès com una anàlisi dels resultats o dels impactes d'una política pública, és a dir, com l'anàlisi dels efectes nets dels programes públics.



Les interrelacions en una xarxa d'actors adopten formes molt diverses.

En referir-nos als resultats i impactes d'una política pública, cal distingir el que la disciplina acadèmica anomena *outcomes* (efectes o impactes reals) i *outputs* (productes resultat de les polítiques públiques). Referint-nos a una política sociolaboral, per exemple, l'*output* de la política podria ser el nombre de persones que l'acció pública aconsegueix inserir en el món laboral, l'*outcome* d'aquesta política seria l'impacte global que genera en el medi social, és a dir, aquells canvis que per al grup social es deriven de la incorporació d'aquestes persones al món laboral.

Lectura recomanada

G. Schmid; I. O'Reilly; K. Schömann (eds) (1996). *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*. Cheltenham: E. Elgar.

En un segon estadi el concepte s'ha ampliat, per a referir-se també a les polítiques públiques encara en curs i no limitar-se a la valoració de polítiques públiques ja finalitzades.

Les avaluacions de polítiques sociolaborals en curs es refereix tant a avaluacions de la fase de formulació com de la fase d'implementació d'aquestes polítiques. Aquest enfocament ha permès convertir l'avaluació en un instrument tècnic i polític capaç d'intervenir activament en el procés de gestió de les polítiques públiques i promoure el seu millorament.

Durant els anys vuitanta s'imposa un tipus d'avaluació comprensiva de les intervencions públiques que la considera com l'aplicació sistemàtica de procediments d'investigació social per a valorar la conceptualització, disseny, implementació i utilitat dels programes d'intervenció pública en la societat per a valorar els efectes que tenen en el benestar dels individus o de grups socials concrets les diferents combinacions d'objectius i recursos que contenen les polítiques públiques (Rossi i Freeman, 1989, pàg. 5).

En un tercer estadi, l'avaluació s'entén com una anàlisi comprensiva de les polítiques públiques.

En el camp de les polítiques sociolaborals hi ha exemples de les tres modalitats de valoració. Hi ha estudis que cerquen analitzar els efectes nets d'una política ja realitzada i consolidada en l'estructura laboral de la població. També són freqüents les anàlisis de procés de polítiques sociolaborals que s'estan redefinint. En l'àmbit més teòric, trobem també anàlisis sistemàtiques des de la sociologia i la politologia, que estudien el pes de les accions sociopolítiques en les transformacions dels nivells de renda dels grups socials (Schmid, O'Reilly i Schömann, 1996).

Contingut complementari

L'avaluació és una eina analítica, aplicable a tot tipus de política, que serveix per a valorar la conceptualització, el disseny, l'execució i la utilitat dels programes d'intervenció social.

Amb la utilització de les diferents eines metodològiques que ofereix la investigació social, l'avaluació permet jutjar i millorar la formulació de les polítiques públiques, així com augmentar el grau d'efectivitat de les actuacions que s'estudien o gestionen, tant si són de tipus laboral, social, educatiu com d'un altre tipus.

El sentit més consensuat de l'avaluació és la seva accepció retrospectiva, que mesura les conseqüències d'una acció que ja ha estat decidida i implementada. Però no s'ha de deixar de banda l'avaluació de tipus prospectiu o *ex-ante*, que s'empra molt en matèria social i s'acostuma a realitzar en la fase del planejament de l'acció pública, requerida per la legislació, com a eina d'ajuda en la presa de decisions, a l'hora d'optar entre diferents alternatives. Quan la política pública no s'ha implementat és útil l'avaluació, ja que hi ha possibilitats de corregir-la.

En general les avaluacions són sistemàtiques en la mesura que empren una metodologia bàsica comuna per a obtenir vàlidament informació i proves confiables, però, a diferència d'altres tipus d'anàlisi més generalitzables, les avaluacions han de respectar la singularitat de cada cas analitzat. Cada cas és un món, per la qual cosa es fa una tria metodològica que cal readaptar cada vegada.

Cal conèixer les tècniques metodològiques existents, però també tenir en compte que no hi ha patrons d'avaluació universals. Cada vegada s'ha de desplegar tot el material analític de què es disposa i adaptar-lo a la realitat que s'analitza. Darrere d'aquesta tria metodològica hi ha un conjunt d'actituds i de motivacions que formen part del procés avaluador. Segons Meny i Thoenig (1995, pàg. 195-196), les actituds darrere una avaluació es poden classificar segons els següents tipus ideals:

- 1) Una actitud descriptiva, que realitza en un moment t , i en un moment $t + 1$ del temps un examen exhaustiu i neutral de la política que s'analitza. La pretensió és enregistrar qualsevol variació que es produeixi al medi social, com a conseqüència de la política pública estudiada. L'avaluador és un "informador" que sistematitza les dades i la informació que té de manera neutra.
- 2) Una actitud clínica, que vol donar una explicació al perquè dels canvis socials que provoca una política pública. Des d'aquest punt de vista interessa veure per què s'assoleix un tipus d'objectius, i no uns altres. També interessa estudiar per què sorgeixen externalitats no esperades.
- 3) Una actitud normativa, en la qual l'avaluador enuncia els seus judicis de valor sobre com hauria idealment de reaccionar el medi social davant d'una política concreta al marge de les implementacions efectives que es fan.

Contingut complementari

L'avaluació de polítiques públiques és un instrument molt útil per als decisors públics, ja que permet la millora de l'acció pública.

- 4) Una actitud experimental, en la qual es volen explicitar les relacions causals entre variables, per a explicar el perquè de l'èxit o del fracàs de l'aplicació d'una política pública.

Aquests tipus d'actituds avaluadores es troben sovint barrejades en l'esperit de les avaluacions. El pes de la normativitat, segons l'esquema de valors de l'analista, fa que l'avaluació no sigui una "ciència exacta".

Els estudis d'avaluació de les polítiques públiques són útils, a causa que augmenten el volum d'informació de què disposen els decisors públics i permeten la detecció d'errors i l'aprenentatge en el decurs de la intervenció pública que estudien. També permeten detectar les diferències que genera l'acció pública en relació amb la teoria, entenent per *teoria* el conjunt de polítiques públiques que s'analitzen com a conjunts d'hipòtesis que s'han de contrastar.

La utilització d'avaluacions de procés és especialment rellevant per a la feina dels decisors sociolaborals, ja que explica aspectes de les decisions polítiques que afecten la fesomia de les polítiques sociolaborals. Un altre tipus d'anàlisi avaluativa són els estudis de la percepció que tenen els ciutadans sobre els assoliments de polítiques públiques concretes. Aquest tipus d'estudi sol ser quantitatiu, quan l'instrument de recerca són les enquestes realitzades a una mostra representativa de la població. En cas que l'instrument de recerca siguin les entrevistes en profunditat, l'anàlisi és de tipus qualitativa.

Bibliografia

Un exemple d'avaluació d'una política sociolaboral el podeu trobar a:

F. J. Mato (2003). *La formación para el empleo. Una evaluación cuasi-experimental*. Madrid: Civitas.

En qualsevol de les seves formes, l'avaluació és, en essència, una salvaguarda contra l'ús inefectiu de temps i de recursos. El "redescobriment" del seu ús la converteix en un instrument molt útil per a la realització de la planificació de les polítiques sociolaborals ja que pot ajudar a redefinir els seus objectius i processos. La principal dificultat amb què es troba el gestor públic a l'hora de dissenyar models d'avaluació és l'obtenció d'informació. Una altra dificultat és que els objectius polítics es desvirtuen a causa del llarg termini associat a la gestió de les polítiques sociolaborals, que contrasta amb el curt termini dels mandats electorals en què s'han de prendre les decisions polítiques.

A pesar de les dificultats, els beneficis derivats de les avaluacions solen superar els seus costos. Sobretot si les avaluacions es plantegen d'acord amb els recursos que es tenen i si s'aprofiten els bancs de dades que té la mateixa administració, gràcies a la perfecció creixent de la seva generació i a la generalització del seu ús i anàlisi gràcies a les tecnologies informàtiques i de comunicació disponibles (TIC). Una cosa tan senzilla com la introducció en la fase de disseny de la

política pública d'un dispositiu d'indicadors sobre informacions de les quals interessa fer un seguiment, soluciona la necessitat futura d'informació, en la fase d'avaluació de la política.

L'avaluació mobilitza bàsicament dos tipus d'instruments, que no són més que tècniques d'explotació de la informació que es té: anàlisi estadística i estudis de cas.

L'instrument analític més popular entre els avaluadors de polítiques públiques són els mètodes estadístics, referits tant a anàlisis poblacionals com mostrals i d'estimació.

La principal dificultat que planteja la recerca amb mètodes estadístics és l'obtenció de les dades corresponents a les variables (o variables *proxy*) amb les quals es vol treballar. Però una vegada es disposa de les dades, les conclusions que se n'extreuen en aquest tipus d'estudis solen ser fiables. Amb un marge d'error estadístic, permeten acceptar o rebutjar hipòtesis prèvies sobre el comportament de les variables envers la política pública que s'avalua, els seus impactes o el seu procés de funcionament.

Per exemple, en l'avaluació dels efectes que tenen en la formació social les polítiques d'inserció laboral es poden emprar enquestes i grups de control. El que es pretén és valorar la repercussió que representen per als individus els programes de formació que han gestionat les unitats de formació ocupacional. L'objectiu de l'avaluació és mesurar com el fet de ser beneficiari d'aquest tipus de política impacta en temes com la inserció laboral, la renda, la família, la salut, etc. L'explotació avaluativa d'enquestes d'opinió també pot permetre conèixer quina és la percepció i la valoració que els ciutadans tenen envers un programa social portat a terme per una administració concreta.

Respecte als estudis de percepció i de valoració ciutadana dels serveis públics, podem posar com a exemple les enquestes de satisfacció relatives als serveis públics que molts ajuntaments realitzen als ciutadans. A través d'aquests estudis els governs locals poden detectar quina és l'opinió de la ciutadania envers la prestació de serveis, i es poden identificar els "punts negres" de l'acció pública.

L'altra tècnica d'explotació de la informació disponible, la constitueixen els estudis de cas.

Prioritàriament els estudis de cas es basen en informació de tipus qualitatiu, encara que alguns també disposen d'informació quantitativa. Normalment són una estratègia d'investigació menys definida que l'estratègia de l'anàlisi quantitativa. Diferents investigadors es poden referir a l'estudi d'un mateix cas

emprant concepcions teòriques (i informacions) diferents sobre el mateix. Es pot dir que els estudis de cas són descripcions analítiques d'un succés, d'un procés, d'una institució o un d'un programa d'acció.

Un dels principals condicionants que fa optar per la utilització d'aquesta metodologia és la dificultat que comporta l'objecte d'estudi que s'analitza, o la dificultat associada al fet de recollir-ne les dades. Els estudis de cas són freqüentment utilitzats amb èxit per a respondre qüestions descriptives i normatives quan no hi ha un requeriment per a generalitzar les troballes (Ragin, 1992).

Les entrevistes en profunditat i l'observació participant són les tècniques més comunes emprades per a la construcció d'estudis de cas, així com les investigacions històriques sobre els objectes d'estudi. En l'estudi de les polítiques sociolaborals, el més comú és fer una evolució històrica del fet que s'estudia i combinar-ho amb informació extreta d'entrevistes en profunditat realitzades als actors socials més rellevants en relació amb l'acció pública relacionada amb l'estudi de cas.

En tots els casos, utilitzant un tipus de dades o una o altra metodologia d'explotació de dades, la capacitat de discernir correctament les imputacions dels efectes, igual com la tria dels indicadors adequats per a interpretar-les, subratlla, una vegada més, la necessitat a la qual ha de respondre l'avaluació.

3. La política pública sociolaboral

Ja hem dit que les polítiques sociolaborals constitueixen la regulació política dels conflictes socials que es donen en el mercat de treball, però a aquesta definició, en un sentit més ampli, cal afegir-hi tot allò que entenem per *política social*. En un sentit generós d'aquest concepte, abasta la gestió pública de temes diversos com la salut, l'educació, els serveis socials, l'habitatge, l'entorn urbà i el treball. Ja sabeu que hi ha una tendència a equiparar la política social amb el sistema de protecció social, fent una equiparació amb les polítiques sociolaborals passives de garantia de rendes.

Lectura recomanada

L. Finkel (1994). *La organización social del trabajo*. Madrid: Pirámide.

En aquest epígraf volem evitar aquest sentit tan restrictiu de la política sociolaboral fent una introducció a les polítiques sociolaborals passives i una altra a les polítiques sociolaborals actives, i il·lustrant aquestes darreres amb una anàlisi en profunditat de les polítiques de desenvolupament local. El primer motiu és que emprem un sentit ampli del concepte de política sociolaboral que abasta tots els àmbits de desenvolupament de la persona (social, cultural, educatiu, sanitari, territorial, etc). El segon motiu és que creiem que les polítiques de desenvolupament local són un bon exemple de política sociolaboral en el qual es poden veure tots els aspectes esmentats en el punt 1 i 2 d'aquest mòdul.

3.1. Les polítiques sociolaborals

3.1.1. Introducció a les polítiques sociolaborals passives

Quan us plantegeu estudiar les polítiques sociolaborals, el més comú és que penseu en les polítiques sociolaborals de tipus passiu, que són les polítiques de tipus pal·liatiu que es dediquen a facilitar la vida a les persones que per diferents circumstàncies han vist reduït el seu ingrés. Exemples d'aquests tipus de polítiques són les prestacions en situacions d'atur o les pensions. Les polítiques passives han estat les polítiques a les quals tradicionalment s'han dedicat més recursos en el conjunt de les polítiques sociolaborals espanyoles. Aquesta situació encara és així, però es pot dir que actualment s'està donant un impuls a les polítiques sociolaborals de tipus actiu. Hem parlat de polítiques sociolaborals passives i actives. Podríem definir de manera general totes les modalitats de polítiques sociolaborals de la següent manera (incloent-hi polítiques actives i passives):

Lectura recomanada

Ll. Fina (2001). *El reto del empleo*. Madrid: McGraw-Hill.

Les polítiques sociolaborals constitueixen la regulació política dels conflictes socials que es donen en el mercat de treball.

L'atur és una situació laboral que sobrevé amb la pèrdua involuntària per part del treballador de la seva feina, amb les corresponents conseqüències de pèrdua d'ingrés, capacitat de despesa i problemes d'autoestima, etc. Aquesta pèrdua no és atribuïble a la voluntat del treballador i es pot donar per acomiadament individual, tant si és per causes objectives com si és improcedent, o es pot tractar d'un acomiadament col·lectiu o que simplement finalitzi el contracte de treball sense que hi hagi una renovació.

Les polítiques actives d'ocupació es generen des de tots els nivells de l'administració pública: central, autonòmica i local. Quan parlem d'administració local no solament ens referim als ajuntaments, sinó també als consells comarcals, les diputacions, les mancomunitats de municipis i les àrees metropolitanes, entre d'altres.

En relació amb les prestacions per atur, cal dir que no sempre preveuen situacions d'atur total. Els perceptors d'aquestes prestacions que són contractats a temps parcial poden compatibilitzar el seu treball amb el cobrament de la prestació, que es redueix segons la part proporcional que els correspon. Si arriba el cas que els perceptors de la prestació d'atur troben una feina, situació que és incompatible amb el cobrament de la prestació, la poden suspendre durant el temps que duri la feina i tornar-la a cobrar quan acabi o aprofitar els nous drets que s'hagin pogut acumular amb la segona feina.

En qualsevol cas, qui rep la prestació d'atur ha d'estar en la disposició de treballar. Això vol dir que ho ha de poder fer i que ho ha de voler fer. Per a comprovar aquesta disponibilitat per a la recerca activa d'ocupació, qui rep la prestació ha d'acceptar les ofertes de feina que corresponen al seu perfil laboral que li proporcioni el servei públic d'ocupació. De la mateixa manera s'han d'acceptar els cursos de formació i de reinserció laboral que es proposin i s'ha d'anar a signar cada cert temps a l'oficina pública d'ocupació els dies que així s'estipuli per a acreditar la seva presència activa en la recerca de feina.

Lectura recomanada

L. Toharia (1998). *El Mercado de trabajo en España*. Madrid: McGraw-Hill.

R. Solow (1992). *El mercado de trabajo como institución social*. Madrid: Alianza.

La voluntat de recerca d'ocupació per part de la persona que rep la prestació per atur és fonamental en la formulació de la política sociolaboral passiva d'ocupació, ja que la prestació d'atur es concep com una política del mercat de treball que tracta de resoldre les dificultats econòmiques que pateix la persona després d'haver perdut la feina, durant un temps limitat (i s'espera que curt) en el qual en busca d'una manera activa.

Alguns autors pensen que la prestació d'atur pot actuar com un desincentiu en la recerca de feina. Aquest és un argument que es fa servir, juntament amb l'argument de la retallada pressupostària, per a reduir els recursos destinats a la política sociolaboral contra l'atur. Per contra, altres autors defensen l'existència d'aquesta política, tant perquè ajuda a mantenir l'ingrés a les famílies i individus afectats per la situació d'atur, com per raons macroeconòmiques de manteniment del consum i de l'estabilitat del sistema econòmic.

El segon àmbit d'acció més important en aquest tipus de polítiques sociolaborals passives el constitueixen les jubilacions. En general l'edat de jubilació s'estipula als seixanta-i-cinc anys, però també hi ha per a determinats col·lectius la figura de la jubilació anticipada, que es pot entendre com una mesura activa de promoció de l'ocupació, en el sentit que promou l'entrada al mercat de treball de les persones més joves als llocs de treball que deixin vacants les persones que es jubilen anticipadament.

A més a més de les prestacions per atur i les pensions de jubilació, entre les polítiques sociolaborals de garantia de rendes passives trobareu les pensions per invalidesa, els permisos per maternitat, els permisos per cuidar familiars grans, etc.

3.1.2. Introducció a les polítiques sociolaborals actives

Per altra banda, trobem les polítiques sociolaborals actives, que volen incidir en la resolució del problema macroeconòmic de l'ocupació de les persones afectades per les crisis econòmiques i fomentar l'ocupació. Per tant, les polítiques sociolaborals actives són aquelles destinades a fomentar l'ocupació.

Lectura recomanada

J. A. Fernandez Cornejo; A. Algarra Paredes (2000). *El mercado de trabajo en la Unión Europea. Fundamentos teóricos y políticas de empleo*. Madrid: Pirámide.

Concretament podeu pensar en polítiques públiques sociolaborals que plantegen programes d'acció del tipus següent:

- 1) Formació ocupacional
- 2) Programes de foment de l'autoocupació
- 3) Promoció de cooperatives
- 4) Foment de les societats anònimes laborals
- 5) Vivers d'empreses
- 6) Capitalització de les prestacions per atur
- 7) Subvencions per a la creació directa d'ocupació
- 8) Polítiques en favor de la inserció laboral de les persones discapacitades

- 9) Polítiques en favor de la inserció laboral dels joves
- 10) Programes d'inserció laboral social
- 11) Serveis d'orientació laboral
- 12) Borses de treball
- 13) Escoles taller i cases d'oficis
- 14) Serveis d'assessoria per a la reinserció laboral
- 15) Regulacions sobre el mercat de treball per a afavorir l'ocupació sense incentius econòmics directes (p. ex.: la possibilitat de formalitzar contractes temporals de foment de l'ocupació, contractes a temps parcial, etc.)
- 16) Regulacions sobre el mercat de treball per a afavorir l'ocupació amb incentius econòmics directes (p. ex.: la possibilitat de formalitzar contractes de pràctiques i formació, contractes indefinits per a grups de treballadors com persones de menys de vint-i-sis anys, dones en sectors concrets, persones grans, discapacitats, etc.)
- 17) Polítiques de desenvolupament local
- 18) Altres

De totes aquestes polítiques actives sociolaborals, la **política de formació** ha estat la més important des del punt de vista de la despesa, però totes les polítiques sociolaborals de la llista anterior han influït significativament en el mercat de treball, en especial les **polítiques de desenvolupament local**. Per aquest motiu dedicarem la resta del mòdul a desenvolupar la figura de les polítiques de desenvolupament local, atesa la seva creixent importància en el món de les polítiques sociolaborals.

Una altra estratègia de foment de l'ocupació passa per la **modificació de la regulació dels contractes laborals**. La creació de diferents tipus de contractes de treball que incideixin en la regulació laboral també ha estat una política sociolaboral molt emprada en els darrers anys. Penseu en els contractes de treball temporal que es promouen per a facilitar l'ocupació. Aquest tipus de contractació temporal es veu incentivada directament a través del següent:

- Subvencions
- Deduccions de les càrregues socials
- Exempcions fiscals
- Deduccions fiscals

Hi ha contractes que tenen un incentiu econòmic per als empresaris que els promouen. Es tracta dels contractes indefinits, per als quals s'estableixen bonificacions de les cotitzacions a la Seguretat Social si es dona ocupació a persones pertanyents a col·lectius desfavorits com joves, dones, persones amb discapacitats o persones més grans de 45 anys, tot ells en situació d'atur.

Hi ha també els anomenats *contractes formatius*. D'una banda, es pot esmentar el contracte en pràctiques, adreçat a les persones que han rebut recentment un títol superior, un títol de formació professional o algun altre títol que sigui reconegut oficialment. Aquest tipus de contracte té una duració limitada i admet renovacions. De l'altra, el contracte per a la formació. Els destinataris d'aquest tipus de contracte són persones joves que no tenen una titulació que els permeti ser contractades en la modalitat de pràctiques. La modalitat de contractes per a la formació obliga els empresaris a donar una formació teòrica al treballador.

Una nova línia de foment de la contractació per part de l'administració pública, passa per la **contractació directa al mateix sector públic**. Els programes de creació d'ocupació directa en el sector públic es basen en dues línies. En una primera línia l'oficina d'ocupació signa una sèrie de convenis de col·laboració amb ajuntaments, diputacions, consells comarcals i diferents entitats públiques per donar llocs de treball a les persones aturades en àrees on sigui socialment necessari. En una segona línia, l'oficina d'ocupació dóna subvencions per a pagar els salaris incloses les càrregues socials. Els contractes resultants són de duració limitada i no poden ser rebutjats per les persones a les quals s'ofereixen si ja estan cobrant la prestació d'atur.

Les persones afectades per una situació d'atur amb dret a prestació tenen dret a demanar un pagament per endavant de totes les prestacions per posar en marxa un negoci propi. Aquesta mesura s'anomena **capitalització de les prestacions per atur**, va encaminada al foment de l'autoocupació i és compatible amb altres subvencions de foment de l'ocupació. Una iniciativa similar la constitueixen els programes de **foment del treball per compte propi**. L'objectiu d'aquests programes és donar suport al finançament de projectes d'ocupació per compte propi que tinguin les persones en situació d'atur que estan inscrites en les oficines d'ocupació. Com a part d'aquesta política activa sociolaboral se subvencionen els costos d'assessorament, els estudis de viabilitat i d'auditoria dels projectes. També se solen concedir crèdits tous a tall de subvencions financeres. Es poden fomentar les cooperatives amb ajut financer per a les inversions destinades al manteniment (o creació) de llocs de treball en societats anònimes laborals o cooperatives.



Les oficines d'ocupació (estatal o autonòmiques) coordinen i gestionen les polítiques sociolaborals passives.

Des de l'àmbit local es pot també incidir en el tema de l'ocupació. Amb la política de les **iniciatives locals d'ocupació** es busca crear petites i mitjanes empreses que representin una cosa innovadora en l'activitat econòmica i el treball per compte propi en l'àmbit local. Tot això ho analitzareu en profunditat en els següents epígrafs dedicats a les **polítiques de desenvolupament local**.



El foment del treball per compte propi és un dels pilars de les polítiques sociolaborals actives.

4. Desenvolupament local: marc conceptual i relacions amb altres polítiques afins

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.

Enfront d'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 a impulsar el creixement econòmic i del qual s'observava que no servia per a resoldre els problemes propis 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, es va obrint camí a partir de la crisi econòmica dels anys setanta una nova política de desenvolupament que revalorava el potencial endogen i destaca el paper del territori com alguna cosa més que un mer 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 a 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).

La identitat pròpia de cada territori es transforma així en el pilar fonamental i en el factor que el fa prendre consciència de la seva pròpia individualitat i potencialitat. No en va, els factors de desenvolupament en què es basa aquest

nou 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 fins i tot d'índole cultural.

La hipòtesi de partida és que cada territori disposa d'un conjunt de factors o recursos econòmics, socials, tecnològics, institucionals, infraestructurals, mediambientals i fins i tot d'índole cultural, no explotat, que constitueixen el seu potencial de desenvolupament i sobre els quals 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. 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.

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.

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, però que s'estudiaran específicament en el mòdul de polítiques socials i laborals.

4.1. Desenvolupament local

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 públic-privada, 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 subnacional i subregional, en el qual els agents socioeconòmics amb més presència i representativitat en la societat civil organitzada, més les administracions públiques locals, manifesten consensuadament voler actuar tots ells de manera organitzada, planificada i programada, per aconseguir uns objectius de foment de l'activitat econòmica i de l'ocupació determinats per ells mateixos.



El desenvolupament local suposa el desenvolupament de noves activitats econòmiques.

El desenvolupament econòmic local es pot definir, 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 comú, a força d'aprofitar els recursos i 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.

4.2. 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.

Es pot destacar en aquest apartat l'important paper que per a la realització de les polítiques de desenvolupament local en general i de desenvolupament rural en particular han tingut els fons estructurals de la Unió Europea, com són el FEDER, el FEOGA i l'FSE. Volem destacar, així mateix, la importància específica de la iniciativa comunitària de desenvolupament rural LEADER i el Programa operatiu de desenvolupament rural i diversificació econòmica de zones rurals (PRODER)

Ara bé, tot i que les iniciatives o programes de desenvolupament rural impulsats per la Unió Europea (LEADER i PRODER) són dos instruments molt importants de desenvolupament rural, no s'han identificat amb el desenvolupament rural en el sentit ampli que hem definit. Per tant, seria necessari que des de l'enfocament local del desenvolupament rural s'incorporin altres instruments i altres accions amb visió estratègica del territori que continguin les tres dimensions fonamentals del desenvolupament, l'econòmic, la social i la sostenible. Aquest marc estratègic suposaria que als impulsos de les iniciatives de desenvolupament econòmic local de caràcter privat, considerades prioritàries en el marc de les polítiques de desenvolupament rural de la Unió Europea, s'hi sumaria la participació de les administracions públiques (local, autonòmica i regional o, si escau, estatal), cosa que facilitaria l'establiment d'objectius, plans i projectes de desenvolupament a curt, mitjà i llarg termini i poder disposar dels recursos financers suficients més enllà del temps de durada, sempre limitat de les iniciatives i programes europeus.



El desenvolupament rural aspira a la recuperació econòmica i al manteniment de la població.

4.3. Promoció econòmica

Conjunt d'actuacions portades a terme per les administracions públiques d'àmbit local o regional europeu, i per les institucions privades del món empresarial, que tenen per objectiu central el creixement de l'activitat econòmica d'un territori local, supralocal o regional.

4.4. Política de desenvolupament local

La política de desenvolupament local consisteix 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 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.

4.5. 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.

4.6. Polítiques del mercat de treball

Les polítiques del mercat de treball es poden definir com aquelles que comprenen un conjunt de mesures de naturalesa estructural que incideixen en la creació d'activitat, en l'ocupació, en l'evolució de la desocupació i en el model de relacions laborals.

El conjunt de mesures que incideixen en aspectes com els costos de l'acomadament, les prestacions per desocupació –requisits d'accés, taxes de reposició, durada–, la flexibilitat en el treball, la descentralització de la negociació col·lectiva, la regulació del temps de treball, els costos salarials, les institucions que comprèn el sistema de relacions laborals i les polítiques actives d'ocupació.

4.7. Política d'ocupació

Es pot definir la política d'ocupació com el conjunt de mesures o decisions la finalitat essencial de les quals és la consecució d'un equilibri entre l'oferta i la demanda de treball, en els seus aspectes quantitatius i qualitatius, així com la protecció de les situacions de desocupació.

La política d'ocupació comprèn tant les de transferència de renda amb l'objectiu de pal·liar situacions conjunturals de desocupació –**polítiques passives**– com les polítiques actives d'ocupació. Les polítiques passives més importants són les prestacions per desocupació que se subdivideixen en el model espanyol en dos nivells: el nivell contributiu i el nivell assistencial.

4.8. Polítiques actives d'ocupació

Les mesures que pretenen ajustar l'oferta i la demanda de treball, apropar els treballadors i els llocs de treball (Rehn, 1989).

Tenen com a objectiu la millora del funcionament del mercat de treball i la millora simultània de la posició competitiva dels aturats i d'altres grups que hi estan en desavantatge, així com la millora general de la qualificació dels treballadors per a aconseguir la inserció laboral o el manteniment de l'ocupació existent.

Tenen com a objectiu, d'una banda, casar les necessitats de les empreses, pel que fa a personal, amb les de les persones que estan buscant feina, i d'una altra, incentivar la creació de llocs de treball lligats a l'evolució del creixement econòmic, amb la finalitat de reduir la desocupació (UE, 1995).

Les polítiques actives d'ocupació es caracteritzen per ser un conjunt de programes amb **tres objectius fonamentals**:

- 1) Fomentar la creació de llocs de treball on hi hagi població en desocupació i es detectin possibilitats per a això (creixement econòmic, foment de noves activitats econòmiques, possibilitat de creació d'empreses).
- 2) Facilitar l'adequació de la mà d'obra a les necessitats de les empreses, bàsicament a través de la formació.
- 3) Finalment, impulsar una millora en l'ajust entre oferta i demanda a través de la facilitació d'informació respecte al mercat de treball i mitjançant els serveis de col·locació.

El desenvolupament local, a més de tenir com a referència el territori, comporta altres qüestions, la més important de les quals és entendre el concepte de desenvolupament com la idea del creixement econòmic amb impacte social. 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. Per exemple, si en una localitat s'instal·la un hipermercat que genera un excedent econòmic i el transfereix cap a fora però no millora les condicions de vida, això és creixement econòmic però no

és desenvolupament local perquè no compleix un dels seus objectius, que és una millor distribució de l'excedent. Per *impacte social* s'entén en aquest cas una millor redistribució social i l'increment o millora de l'ocupació de la població local. Podem dir, en definitiva, que no qualsevol activitat econòmica fomenta el desenvolupament local.

Només podem parlar, per tant, de desenvolupament local quan ens referim a activitats econòmiques que, al mateix temps que dinamitzen el creixement i generen volum econòmic al territori, milloren les condicions de vida de la societat local, sobretot en allò que té relació amb els ingressos i amb l'ocupació de la població.

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 problemes del territori definits col·lectivament, adquireix llavors una importància fonamental 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 riquesa o del producte *per capita*, 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 si sol és incapaç de resoldre els problemes actuals de la societat (desocupació, inserció laboral i social, etc.), que porten les persones dins de l'àmbit local a l'exclusió i, fins i tot, a l'autoexclusió, de quina manera es pot enfocar el desenvolupament en l'actualitat? Entenem que aquest s'ha de plantejar **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 millorant el seu benestar i satisfent alhora les seves necessitats bàsiques.

L'expressió *desenvolupament local* sembla 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, es pot dir que se solen utilitzar, i que s'utilitzaran en aquest mòdul, indistintament ambdues 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 anteriorment. No obstant això, podem observar determinades agències de desenvolupament local, que es defineixen com a agències o oficines de promoció econòmica que inclouen entre els seus objectius i en les seves actuacions les dimensions ocupacional, social, ambiental, cultural i institucional.

5. Característiques del model de 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 la seva pràctica, podem establir quines són les seves característiques fonamentals. La seva anàlisi ens permetrà precisar, d'una banda, la utilitat a la pràctica de l'enfocament del desenvolupament local i, d'altra, poder 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? Les veurem a continuació.

5.1. Desenvolupament local no és únicament 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, que inclou entre altres elements el conjunt d'agents i de relacions productives i comercials rellevants per a explicar l'eficiència productiva i el funcionament de la base econòmica d'un determinat territori, no té per què coincidir amb les fronteres o delimitacions administratives d'un municipi o província.

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

5.2. Unitat d'actuació principal: el territori

Es tracta d'un enfocament que pren com a unitat d'actuació principal el territori.

Aquesta especificitat del desenvolupament local respecte a altres models de desenvolupament es refereix al seu àmbit d'actuació i d'aplicació espacial.

En aquest sentit, partint que l'ambigüitat del terme *local* oculta a la pràctica diferents realitats espacials, es pot entendre i considerar com un espai de dimensió institucional subnacional i subregional, sens perjudici que en algunes circumstàncies pugui incloure la pròpia òrbita regional completa. Des d'aquesta perspectiva, el que és 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, valorables des del punt de vista de potencialitats de desenvolupament, han de ser recollides en el diagnòstic territorial que es formuli dins del procés d'elaboració de l'estratègia de desenvolupament.

Com han assenyalat diversos autors, el que és local fa referència a l'espai més abraçador en el qual s'insereix (municipi, comarca, departament, província, regió, país). El que és 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, així com 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 modalitat de 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).

5.3. 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 al territori en la mesura que existeixen, tant si estan desenvolupades com si es poden desenvolupar les capacitats i els recursos que permetin la seva aparició 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 "endogenitzar" 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, sens perjudici dels recursos exògens** que puguin venir de l'exterior, passa a ser contemplada com a pilar del creixement, de la generació de llocs de treball i de la innovació tecnològica.

Lectura recomanada

A. Vázquez Barquero (1988). *Desarrollo Local: una estrategia de creación de ocupación*. Madrid: Pirámide.

El fet d'atorgar prioritat a la valorització dels propis recursos 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 s'hagin de menysprear. En realitat, l'antagonisme entre aquestes alternatives exògena i endògena manca de sentit. Cal buscar sempre com endogenitzar

els recursos possibles –locals i externs– en una estratègia dirigida a la creació d'un entorn innovador territorial per al desenvolupament empresarial i la creació d'ocupació.

Finalment, podem dir que en cap cas el desenvolupament local i el desenvolupament endogen que és en la seva base no han de constituir ni justificar una estratègia autàrquica i tancada dins de les fronteres d'un territori determinat, sinó que han de ser un component i un mètode específic dins d'una estratègia de desenvolupament integrada i a llarg termini.

5.4. Integració dels tres sectors productius

Aquest model 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, conjuntament amb altres actors, 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.

5.5. Intervencions dels restants 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 produeixin de dalt a baix són també importants per a l'enfocament del desenvolupament local.

5.6. Planificació estratègica

Implanta una **planificació estratègica** integrada, equilibrada i solidària al territori, impulsant la posada en marxa de programes, projectes i instruments de promoció arrelats en la realitat socioeconòmica de què es tracti.

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

L'amplitud i complexitat dels objectius del desenvolupament local, tant generals com específics, explica que les polítiques de desenvolupament local hagin de ser necessàriament **polítiques de llarg termini** mitjançant les quals s'utilitzin productivament tots els recursos disponibles a la localitat i es controli el flux de recursos amb l'exterior, exclouent i rebutjant presències externes negatives que puguin limitar el desenvolupament local actual o futur.

5.7. El desenvolupament local no es limita al desenvolupament econòmic local

Així mateix, cal afegir que **el desenvolupament local no es limita exclusivament al desenvolupament econòmic local**. Es tracta d'un enfocament integrat en el qual s'han de considerar igualment els aspectes ocupacionals, formatius, ambientals, culturals, socials, institucionals i de millora de les condicions de vida de les persones del territori.

5.8. Mobilització i participació dels actors territorials, públics i privats

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

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

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** amb els agents econòmics, socials i privats per a 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'infraestructures, etc.) a fi de valorar 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 on aquests processos han estat més reeixits, darrere d'ells hi ha hagut 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 com intendents i governadors en alguns dels països llatinoamericans.

Però alhora, 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, cosa que significa assumir des de la gestió pública local noves funcions de promoció des de cada territori de projectes i iniciatives de desenvolupament econòmic local, a fi de generar noves oportunitats productives i d'ocupació, 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 a les altres institucions i agents econòmics i socials que formen part dels processos de desenvolupament. Entre els temes que les administracions locals han d'incorporar hi ha, entre altres, la visió comuna del desenvolupament territorial concertada amb els diferents actors locals 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 històricocultural local; i la valorització del medi natural i ambiental com un actiu de desenvolupament local.

5.9. Actors i territoris reals

Es refereix, doncs, a **actors i territoris reals** i no solament al·ludeix a tendències econòmiques o d'un altre tipus de caràcter genèric, les quals ajuden poc al disseny de polítiques d'actuació en els diferents àmbits territorials.

5.10. La sostenibilitat del desenvolupament

El desenvolupament local incorpora també com a factor de desenvolupament el medi ambient o **la sostenibilitat del desenvolupament**, entès no només com un límit que s'ha de respectar, sinó com un punt de partida que ens ha de permetre promoure iniciatives, respectuoses amb el medi ambient, des del costat de l'oferta; però alhora ens ha de permetre també satisfer les noves demandes socials lligades a la qualitat ambiental.

En aquest sentit, es pot destacar que en els últims temps s'està creant molta ocupació en l'àmbit local en activitats vinculades amb el medi ambient: gestió de l'aigua, protecció i manteniment de parcs naturals, turisme ecològic, indústria del reciclatge i tractament de residus sòlids, etc. Només en el sector de les energies renovables s'han creat a Espanya en els últims anys 180.000 llocs de treball i amb la posada en marxa del Pla d'energies renovables es preveu la creació de 100.000 nous llocs de treball en cinc anys.

El medi ambient és actualment un element més de diferenciació entre empreses i regions dinàmiques i empreses i regions endarrerides i poc competitives. S'ha superat un dels grans tòpics que considerava antagònics els conceptes de medi ambient i desenvolupament, que afirmava que les xemeneies fumejants i la contaminació industrial eren el preu que s'havia de pagar per un major creixement i progrés. Actualment, es pensa més en un desenvolupament a llarg termini, la qual cosa implica necessàriament una gestió adequada del medi ambient i d'uns recursos naturals limitats.

5.11. Visió descentralitzadora

L'enfocament del desenvolupament local té una visió descentralitzadora, des de la qual es propugna la concertació i la cooperació amb les institucions locals per al desenvolupament del territori i el foment de l'ocupació i, en conseqüència, aquestes han de disposar dels recursos competencials, humans, tècnics i financers necessaris.

Tota aquesta sèrie d'aspectes que són característics dels processos de desenvolupament local, i que són importants mantenir presents, haurà de ser tinguda en compte com a referents en el moment de discutir, formular i implementar les diferents accions, els programes i els projectes que podran donar forma a l'estratègia de desenvolupament local. Algunes d'aquestes característiques del model de desenvolupament local són desenvolupades en els següents apartats d'aquest mòdul.



La sostenibilitat és una característica del desenvolupament local.

6. Les polítiques de desenvolupament local

6.1. La planificació estratègica del desenvolupament local

Des de final dels anys setanta els governs locals i regionals es troben davant de la necessitat d'analitzar, definir i executar accions que permetin donar resposta als problemes que tenen les economies locals i afavorir el seu desenvolupament en un sistema cada vegada més globalitzat. Tot això implica respondre a multitud de qüestions relacionades amb l'estratègia que s'ha de seguir i amb la manera com s'ha d'instrumentalitzar la política de desenvolupament local.

La planificació estratègica aplicada al territori és aquella que tracta d'establir un conjunt d'objectius, a llarg termini, d'una organització territorial i definir les actuacions que permetran assolir-los tenint en compte el comportament probable de l'entorn exterior en el qual competeix el territori (Vázquez Barquero, 1993).

D'acord amb Gibelli (1991), la planificació estratègica adopta una visió global, integrada i prospectiva de la dinàmica i dels problemes de l'organització territorial de què es tracti.

Lectura recomanada

M. de Forn; J. M. Pascual (1995). *La planificació estratègica territorial*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

La planificació estratègica aplicada al sector públic tracta, d'acord amb el que és el nucli metodològic del model de Harvard, que els territoris, les ciutats o les regions aprofitin les oportunitats i neutralitzin les amenaces que es presenten en l'entorn exterior, utilitzant els punts forts de l'organització pública territorial i neutralitzant i superant les debilitats existents en el seu entorn intern.

Si s'admet que la gestió local del desenvolupament suposa una perspectiva integral, aquesta passa per la necessitat de dissenyar una estratègia que coordini i integri en una dinàmica coherent tots els elements, totes les accions i actuacions sobre el territori i les dirigeixi cap a un mateix objectiu global.

La planificació d'un procés de desenvolupament es basa en la necessitat de canalitzar d'una manera determinada l'evolució econòmica a mitjà termini mitjançant el disseny d'estratègies que permetin abordar el procés de desenvolupament des d'un punt de vista integral, tant referent als camps en els quals ha d'actuar, com referent als instruments o recursos amb què s'ha de treballar (Del Castillo, 1994).

L'elaboració d'una estratègia com a mètode de treball permetrà conjugar la característica de pluridimensionalitat dels processos de desenvolupament local i les polítiques que tractin de fomentar-lo i de promoure'l hauran de ser, en conseqüència, polítiques de desenvolupament integrat.

En aquest sentit, dotar-se d'una estratègia és el mitjà d'integrar la diversitat dels recursos a la recerca d'objectius coherents, i es mostra com la manera adequada de plantejar el desenvolupament en l'àmbit local. És el mètode pel qual es poden maximitzar els avantatges que ofereix la gestió local del desenvolupament mobilitzant coherentment els recursos financers, intel·lectuals, etc. que pot tancar el teixit local.

De fet, les metodologies de la planificació estratègica suposen una forma d'actuació transversal per al desenvolupament local i ajudaran en gran manera a la preparació de les estratègies de desenvolupament.

Els objectius estratègics del desenvolupament local s'orienten fonamentalment a millorar la situació **de la zona o territori, de les empreses i de la població local**.

D'altra banda i com ja s'ha indicat anteriorment, en el procés de la planificació estratègica territorial és necessària la participació dels actors territorials socials, econòmics i privats i, per tant, s'hauran de tenir en compte les seves intencions i els seus projectes en relació amb la dinàmica del desenvolupament territorial.

Abans que res, és necessari crear un clima de **cooperació i col·laboració entre els possibles actors** del desenvolupament al territori per a l'execució de les accions. És necessari **consensuar el diagnòstic** de l'economia local, que permeti identificar les oportunitats i les amenaces de l'entorn, així com establir les fortaleses i les debilitats internes a fi d'acordar les línies estratègiques de desenvolupament. A partir del diagnòstic s'estarà capacitat per a decidir on es vol arribar i per a detectar les àrees o els àmbits d'actuació que requereixen un canvi, la qual cosa implicarà reforçar els aspectes positius i tenir en compte els negatius.

Una vegada diagnosticats els problemes a què s'enfronta el territori, és necessari **establir l'objectiu central de l'estratègia de desenvolupament i els objectius estratègics** perseguits o que es pretenen assolir i determinar les **línies estratègiques** que permetin aconseguir els objectius previstos, per a la qual cosa de nou serà convenient la unió i el màxim acord dels diferents actors del territori. Una vegada establerts els objectius específics de cada una de les línies estratègiques, és el moment de **definir el pla d'acció** i quins són els **programes prioritaris** que permetran aconseguir aquells objectius, per a la qual cosa serà necessari disposar dels recursos tècnics que els defineixin tenint en compte les limitacions dels recursos econòmics disponibles i el suport dels actors públics i privats que han d'establir les prioritats.



Pla Estratègic
CIUTAT DE TERRASSA

Oficina del Pla Estratègic Ciutat de Terrassa
Rambla d'Egara, 311 sot. 1ª
08221 TERRASSA
Tel. 33181555
plaastrategic@prointesa.es



PROINTESA

Un pla estratègic és un instrument de cooperació entre els actors públics locals, els actors privats i la societat civil del territori.

L'obtenció dels resultats volguts requereix, en tot cas, fer operatives les accions o programes. Com s'indica en l'apartat 6.3 referit als tipus de línies d'actuació, cada una d'elles persegueix objectius molt específics, com impulsar la creació de noves empreses i reforçar el teixit empresarial local, desenvolupar programes integrals per a la millora i dinamització de barris degradats o diversificar l'activitat econòmica a les zones rurals.

Per a això és necessari **desenvolupar tècnicament i financerament els projectes**, com construir infraestructures per a afavorir la creació i la consolidació d'empreses, facilitar l'accés de les petites i mitjanes empreses als centres d'R+D+i existents dins i fora de la mateixa localitat, realitzar accions de formació i ocupació dirigides a grups exclosos socialment o donar suport a les inversions perquè les petites empreses o iniciatives privades de caràcter familiar i rural puguin posar en marxa projectes de desenvolupament rural.

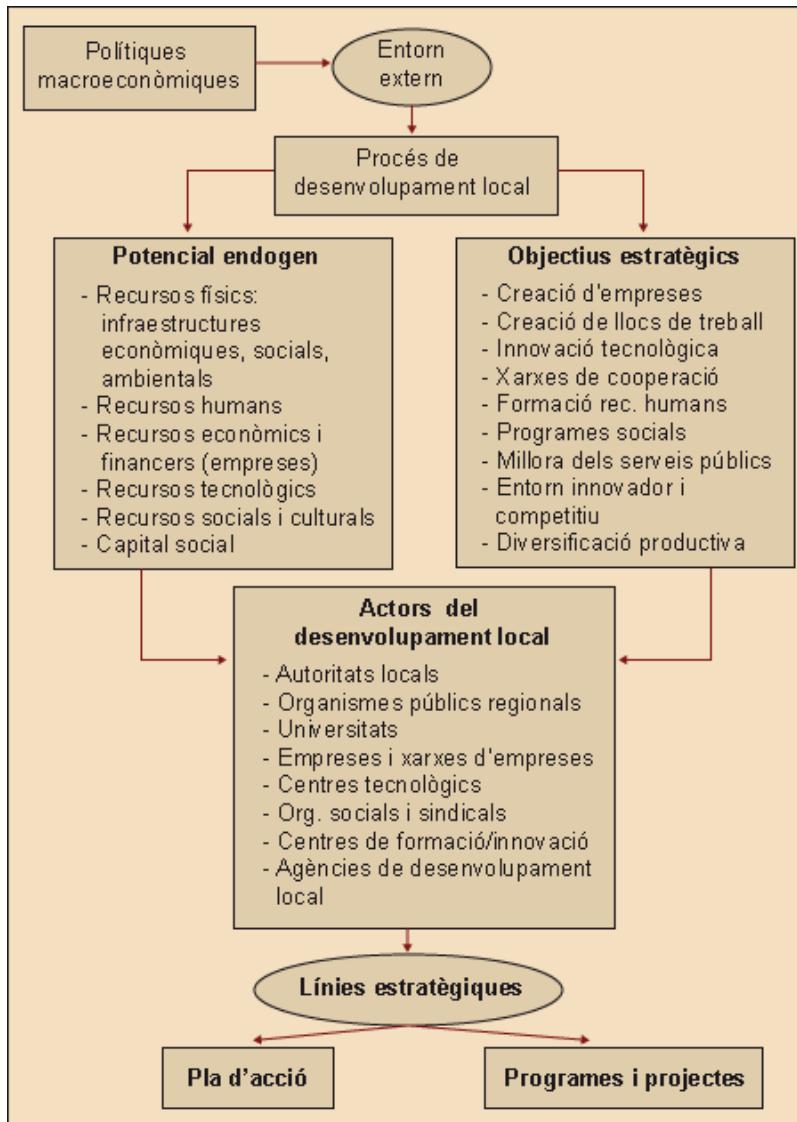
El gràfic 1 representa un resum esquemàtic de les etapes que s'han de seguir per a l'elaboració de l'estratègia de desenvolupament local.

En primer lloc, es parteix del fet evident que el desenvolupament local està condicionat per l'entorn extern, el qual podrà ser més o menys favorable al procés de desenvolupament local, però en tot cas caldrà tenir-lo en compte per a analitzar les seves restriccions i les seves potencialitats.

Si es parteix del fet que les possibilitats del desenvolupament local resideixen en la factibilitat d'explotació dels recursos locals endògens (recursos físics, humans, econòmics i financers, tecnològics i en el que es denomina *capital social*) d'un determinat territori, una qüestió clau que s'ha de treballar en el procés d'elaboració de l'estratègia serà com els han de detectar, utilitzar i activar el conjunt dels actors locals participants, tant públics com privats, que es proposen assolir determinats objectius estratègics de desenvolupament.

L'activació d'un procés d'aquestes característiques pot ser assolida definint de manera concertada quines han de ser les línies estratègiques de desenvolupament, que posteriorment es concretaran en un pla d'acció de desenvolupament local, en el qual s'identificaran les accions o programes i els projectes concrets que s'han de realitzar i posar en pràctica.

Gràfic 1. Estratègia de desenvolupament local



Font: elaboració pròpia a partir del gràfic de la pàgina 9 d'I. Silva (2003). *Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local*. Santiago de Xile: ILPÉS.

6.1.1. Característiques de la planificació estratègica del desenvolupament local

La planificació estratègica en les organitzacions públiques territorials té importants antecedents en la planificació estratègica de les organitzacions empresarials, però també podem observar a partir de l'anàlisi de com s'ha aplicat en les administracions regionals i locals algunes característiques diferenciadores. Podem destacar les següents:

1) La planificació estratègica està **orientada a l'acció**, a l'obtenció de resultats i a l'execució dels plans.

2) Procura la **participació dels agents públics i privats** en el procés de formulació i realització del pla: en la definició dels objectius, en la identificació de les línies estratègiques, en el disseny de les accions i en la seva execució.

3) Posa un gran èmfasi en el diagnòstic de la dinàmica econòmica del territori, en funció de les relacions que tenen amb l'entorn exterior en el qual es mou.

A partir del diagnòstic defineix els objectius estratègics que s'han d'aconseguir, les línies estratègiques i el pla d'acció de desenvolupament local que millor s'adaptin a l'entorn.

4) Entén que **la comunitat local es mou en un sistema cada vegada més competitiu**, per la qual cosa es concep a la regió i/o a la ciutat competint en el sistema regional o urbà amb les altres regions o ciutats.

5) En proposar els plans d'acció, **avalua els punts forts i les debilitats de l'organització territorial (entorn intern)** en el context dels desafiaments que se li presenten en l'entorn exterior. Tracta, en conseqüència, d'anticipar el futur per a competir més avantatjosament.

Contingut complementari

El pla estratègic defineix les línies estratègiques i el pla d'acció de desenvolupament local.

6.1.2. Elements o fases de la planificació estratègica de desenvolupament local

Aconseguir el creixement i la dinamització d'un territori és el resultat d'un procés que si bé pot resultar llarg i costós, troba el seu fonament en un principi senzill: es tracta d'emprendre les accions necessàries per a donar resposta als problemes locals i a les seves possibilitats de desenvolupament. Ara bé, aquest principi s'ha de desenvolupar mitjançant diferents fases, que conjuntament comporten la **planificació de l'estratègia de desenvolupament local**.

La planificació de les estratègies de desenvolupament local es poden descompondre en els sis **elements o fases** principals que s'indiquen a continuació:

1) Una anàlisi o **diagnosi** de l'àmbit territorial d'intervenció que determini **els punts forts i febles de l'economia local i les oportunitats i amenaces** amb què s'enfronten la zona, les empreses i la població local en el seu entorn exterior.

2) Una **avaluació de les activitats en curs**, del paper que hi exerceixen les organitzacions locals, de la gestió de les activitats de desenvolupament i de les relacions entre les diferents organitzacions participants.

3) Un examen dels recursos humans, materials, tecnològics i financers que aclareixi com s'estan utilitzant en el desenvolupament econòmic i de l'ocupació de la zona, que permeti poder **determinar els recursos necessaris** per a les activitats futures, així com les seves fonts d'origen.

4) Un establiment de l'objectiu central i dels objectius estratègics perseguits que ofereixi una indicació clara de la finalitat i de les línies o temes estratègics. La identificació de les línies o temes estratègics és una qüestió fonamental ja que permetrà, una vegada que s'ha realitzat el diagnòstic, establir uns **objectius més específics per cada línia estratègica**, la qual cosa suposarà posar d'acord a tots els promotors del pla (agents públics i privats que decideixen al territori). Aquests objectius estaran relacionats amb els problemes i oportunitats existents a la zona d'actuació.

5) Un **pla d'acció** en el qual s'estableixin les accions concretes –**programes i projectes**– que s'han d'emprendre per a assolir els objectius de l'estratègia. Aquests programes i projectes han d'estar validats financerament per la institucionalització de fórmules de finançament publicoprivades de manera que no siguin finançats exclusivament amb càrrec als pressupostos públics.

6) Un **sistema de supervisió i avaluació** que analitzi l'eficàcia de cada acció concreta i faciliti que al llarg de la implementació de l'estratègia es puguin realitzar els ajusts i les modificacions necessàries.

6.2. Pla d'acció, programes, projectes

6.2.1. Pla d'acció

Després de la definició de les estratègies, és necessari procedir a l'establiment d'un pla d'acció en el qual es defineixin més concretament els projectes que s'han de realitzar. Els **plans d'acció de desenvolupament econòmic local** són descripcions pràctiques de les accions i projectes concrets que es duran a terme en el marc de l'estratègia de desenvolupament.

Tots els programes i projectes que s'inclouen en el pla d'acció hauran d'estar relacionats amb l'estratègia territorial i han d'anar acompanyats d'un calendari d'activitats o cronograma d'execució a curt i llarg termini, de l'organització necessària per a la gestió de l'estratègia, de les fonts de finançament previstes i d'una avaluació del cost d'implementació.

Línies estratègiques d'un pla estratègic

Línia 1. Desenvolupament integral, territori, d'infraestructures i medi ambient

Línia 2. Empresa, noves iniciatives i ocupació

Línia 3. Formació, universitat i noves tecnologies

Línia 4. Vertebració social i qualitat de vida

Línia 5. Cultura i lleure

Gràfic 2. Model de pla d'acció per al desenvolupament local

Línia estratègica		Línia estratègica
Desenvolupament territorial		Cohesió social i reequilibri territorial
Objectiu		Objectiu
Diversificar l'economia local		Millorar les capacitats tècniques de joves i dones per a la inserció laboral
Programa 1	Programa 2	Programa 1
Desenvolupament turístic	Creació de serveis per a les petites empreses	Foment de l'ús de les tecnologies de la informació
Projectes		Projectes
- Qualificar el personal d'hoteleria - Crear pàgina web de l'oferta turística	- Subvencionar la contractació d'un expert en comercialització per a una xarxa de petites empreses	- Signar un conveni amb els centres d'ensenyament secundari per a emprar les aules i impartir TIC fora de l'horari lectiu

Font: elaboració pròpia

En general, les principals accions que s'executen se solen concretar en el següent: el foment de la dinamització econòmica; el desenvolupament de les infraestructures; l'aportació i millora de terrenys, sòl i immobles; el suport a la consolidació i millora de la competitivitat de les empreses; la reestructuració, la diversificació i el creixement industrial; la promoció i el suport per a la creació de noves empreses; la promoció de la zona i l'estímul a la captació d'inversions externes; la introducció de les noves tecnologies al territori; l'impuls de l'equitat i de la cohesió territorial; la promoció de la igualtat d'oportunitats; l'anàlisi de l'evolució del mercat de treball i del nivell de qualificació professional de la població local; la millora de la formació i assistència tècnica als aturats; el foment del diàleg, la cooperació i la col·laboració entre els diferents agents socioeconòmics, o la millora del medi ambient.

6.2.2. Programes

Una vegada establertes les línies d'acció que s'han de realitzar, establerts els objectius específics que s'han d'aconseguir i seleccionada la manera d'intervenció més adequada, serà necessari establir els programes prioritaris que es portaran a terme per a assolir aquests objectius.

Podem definir un **programa** com la suma o sèrie de projectes, coordinats entre ells, que pretenen un objectiu global comú, la consecució del pla estratègic i del pla d'acció.

Els programes engloben els objectius específics de cada línia estratègica i inclouen els projectes que s'han de realitzar a mitjà termini.

6.2.3. Projectes

Des d'un punt de vista conceptual, és important no confondre l'estratègia amb el projecte. Els projectes emergeixen de la necessitat específica d'operativitzar les accions o programes de desenvolupament empreses dins d'una estratègia

donada. Per tant, una vegada efectuada la identificació dels programes que s'han d'executar, serà necessari establir els projectes que millor s'ajustin a les preferències declarades.

Un **projecte** és un conjunt o sèrie d'activitats amb objectius establerts, enllaçades entre elles i dissenyades per a produir un resultat concret en un termini limitat i amb recursos pressupostats. Un projecte sumat a altres projectes configuren un programa.

Com ja hem definit anteriorment, un programa es pot desenvolupar a través d'un sol projecte o de diversos projectes alhora.

Els projectes es descomponen en les **activitats** que es duren a terme per a produir els resultats concrets. Podem definir, per tant, una activitat com l'acció més concreta i específica que es realitza en l'execució d'un projecte concret per a produir els resultats i establir, d'altra banda, que el conjunt d'activitats que es formulen per a desenvolupar un projecte han de ser precises, mesurables, temporals i coherents.

Els projectes han de ser viables des de dos punts de vista: que es puguin realitzar efectivament, finalitat última del procés, i que alhora siguin coherents amb les estratègies que s'han seleccionat prèviament.

Quins són els projectes específics de desenvolupament que s'han d'emprendre? o com s'ha de passar d'indicadors de possibles projectes d'intervenció a idees per a projectes específics? són preguntes que sovint es plantegen en aquesta fase.

En l'esforç d'identificar els canvis que es volen realitzar i els projectes que portaran aquests canvis s'ha de tenir present, per a una major concreció a la pràctica, la presumpció que l'objectiu de la majoria dels projectes de desenvolupament és el de millorar i augmentar les oportunitats econòmiques.

Ara bé, la planificació del desenvolupament d'un entorn local no ha de consistir només en el desenvolupament d'activitats empresarials. En aquest sentit, es consideren cada vegada més aspectes, en general tots els que contribueixen a la millora integral de la comunitat.

A títol d'exemple s'indiquen alguns dels **projectes que es poden posar en marxa dins de cada un dels següents programes operatius o d'acció:**

- Desenvolupament d'infraestructures i serveis¹

(1) Programa de desenvolupament d'infraestructures i serveis

En un programa de desenvolupament d'infraestructures i serveis es poden posar en marxa projectes concrets de millora en l'entorn físic, de millora dels edificis comercials, de promoció d'habitatges, de construcció de xarxes viàries i de transport públic, de serveis d'assistència tècnica i en general una àmplia gamma de serveis empresarials.

- Millora dels recursos humans locals²

(2) Programa de millora dels recursos humans

En un programa de millora dels recursos humans que tingui per objectiu incrementar les oportunitats d'ocupació per als aturats de la localitat i que potenciï l'ocupació qualificada com a factor de competitivitat del territori d'intervenció, es poden executar projectes del següent tipus, la creació d'observatoris territorials d'evolució de les tendències de les economies locals o dels mercats de treball locals, la posada en marxa de centres que integren la formació ocupacional, la formació professional i la formació reglada, l'execució de projectes de formació contínua i de formació a mida, la creació de serveis específics i estables en el temps dirigits a acompanyar els processos d'inserció sociolaboral de grups en procés d'exclusió social, l'establiment d'incentius a la contractació de la població local o de grups desfavorits, la realització d'accions formatives de personal especialitzat del sector serveis, projectes específics de suport als nous emprenedors locals.

- Desenvolupament de les empreses locals³

(3) Programa de desenvolupament de les empreses locals

En un programa de desenvolupament de les empreses locals podem observar projectes específics com la creació de parcs tecnològics associats a la universitat, els polígons industrials, la posada en marxa de centres d'informació i assessorament per a les empreses tant existents com potencials, la constitució de xarxes entre petites empreses per a la comercialització de productes, la realització de campanyes per a detectar nous emprenedors, els concursos empresarials realitzats sobre la base de la valoració dels plans d'empresa, els sistemes de tutoria de noves empreses que no requereixen unes infraestructures físiques determinades o la construcció d'incubadores o viviers d'empreses.

- Desenvolupament social del territori.⁴

(4) Programa de desenvolupament social del territori

En un programa de desenvolupament social del territori ens podem referir a projectes de creació de serveis d'ajuda a domicili i d'atenció a la dependència, de creació de sistemes d'informació territorial, de protecció de l'entorn natural, de cooperació amb el tercer sector territorial, o a l'establiment de clàusules socials en les contractacions públiques per a afavorir la contractació dels grups més vulnerables.

En el següent apartat ens referirem més específicament a les àrees o als tipus de línies d'actuació per al desenvolupament local que més freqüentment, en funció de les característiques de cada territori, se solen realitzar en el marc de les estratègies de desenvolupament local.

Es pot dir, d'altra banda, que per a dur a terme els projectes de desenvolupament local és molt convenient que es pugui preparar prèviament, i per a cada projecte, un resum inicial en el qual es descriguin específicament els continguts de la fitxa de projecte que s'indiquen en el gràfic 3.

Gràfic 3. Fitxa de projecte

Línia	1	Nom
Programa	1.1.	Nom
Projecte	1.1.1.	Nom
Objectiu:		Àmbit geogràfic:
Descripció del projecte: Justificació del per què s'actuarà i el per a què Beneficiaris del projecte		
Activitats que s'han de realitzar:		
Resultats esperats:		
Prioritat: alta mitjana baixa		Cost econòmic:
Període per a la implantació:		Fonts de finançament:
Període d'execució:		Entitat responsable/promotora:
Interrelació amb altres projectes:		Altres implicats:
Indicadors de seguiment:		Estat d'execució:

Font: elaboració pròpia

La fase final, l'últim pas en el procés de planificació, és la posada en pràctica de tot allò que s'ha programat i ha projectat, així com dels elements que ho possibiliten. La **realització** consistirà bàsicament a convertir les idees en accions pràctiques. En aquesta última fase, els lideratges locals a què ens hem referit, les agències de desenvolupament local en les seves diferents modalitats, les formes de cooperació i de concertació amb els actors locals privats i el treball en xarxa seran eines fonamentals per a l'èxit dels processos de desenvolupament local.

6.2.4. Com s'ha de fer el pla d'acció de desenvolupament local?

En els apartats anteriors hem definit el pla d'acció com el document que conté les descripcions pràctiques de les accions o programes i dels projectes concrets que es duran a terme en el marc de l'estratègia de desenvolupament local.

D'una manera esquemàtica, l'elaboració del pla d'acció, dins del marc del pla estratègic de desenvolupament local, seguiria el següent procés de construcció:

- 1) Identificar i analitzar les necessitats i els problemes reconeguts en la diagnosi.
- 2) Establir les prioritats dels problemes que s'han d'afrontar d'acord amb les línies estratègiques establertes i acordades.
- 3) Buscar la solució més adequada. Com?:

- Involucrant els actors públics i privats afectats (empreses, organitzacions de la societat civil i líders locals).
 - Trobant una solució consensuada per a la solució dels problemes i de les necessitats identificades.
- 4) Formular-les com a programes i projectes que s'han d'executar. Com?:
- Establint quins són els programes i els projectes prioritaris.
 - Establint el cronograma per a la implementació dels programes i projectes.
 - Establint els mitjans o recursos humans, materials i tecnològics necessaris.
 - Establint el model organitzatiu i el repartiment de responsabilitats per a l'execució dels programes i projectes.
 - Establint el cost dels programes i projectes.
 - Establint el pla financer per a cobrir els costos.
- 5) Assegurar-se que els responsables polítics incorporin la solució consensuada al seu pla d'acció.
- 6) Establir un dispositiu de seguiment per a controlar el compliment de les obligacions concretes.

6.3. Tipus de línies d'actuació per al desenvolupament local

La gran diversitat de situacions possibles en diferents tipus de territoris, amb diferents nivells de desenvolupament, desaconsellen qualsevol "recepta" que estructurí les àrees o les línies d'actuació –**el que es farà**– d'una manera predefinida. Definir de la manera més concreta i precisa el que es farà significa definir les actuacions que s'executaran per a crear o impulsar les iniciatives de desenvolupament local. En qualsevol cas podem dir que les possibles línies d'actuació dependran del punt de vista amb què es prevegin els reptes de futur de cada territori concret.

Prenent com a referència Del Castillo (1994), Llisterri (2000) i Albuquerque (2003), és **possible agrupar les possibles actuacions en funció de diferents categories d'objectius**, i encara que l'enunciació dels possibles tipus d'iniciatives suposa una simplificació del que es pot incorporar a qualsevol **programa operatiu de desenvolupament local**, pot tenir un valor orientatiu de partida.

Com s'ha assenyalat anteriorment, s'intervé en desenvolupament local per a afavorir el creixement econòmic del territori, la competitivitat de les empreses, la creació d'ocupació i la millora del benestar de les poblacions locals. És a partir d'aquests objectius finals que podem indicar i classificar, a títol d'exemple, algunes de les possibles línies d'acció del desenvolupament local i territorial.

Lectura recomanada

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

- 1) En l'àmbit de la **dinamització empresarial local i de suport a la creació de noves empreses** es poden ressenyar, dins d'una gamma molt àmplia que s'haurà d'ajustar a les condicions de cada territori i de cada entorn productiu, els següents programes:
 - a) La diversificació del sistema productiu i la creació de noves empreses per a crear o mantenir l'ocupació al territori, a partir de valorar més els recursos endògens i aprofitar més les oportunitats de dinamisme extern existents.
 - b) L'impuls de la innovació empresarial i el desenvolupament tecnològic.
 - c) La creació de centres de suport a les pimes especialitzats a facilitar l'accés a la informació empresarial, a la formació gerencial i a l'impuls de xarxes de comercialització dels productes.
 - d) D'altra banda, la **creació de noves empreses**, tant si són de base tecnològica com si no, constitueix un altre dels components habitualment incorporats als programes de desenvolupament econòmic local. Convindrà en tot cas fer atenció a tots els elements que influeixen en la generació de noves empreses locals i no tractar d'aplicar mimèticament fórmules preestablertes per a la creació de noves empreses. En l'apartat 6.2.3 s'han identificat alguns dels projectes que es poden posar en marxa dins d'un programa de desenvolupament de les empreses locals.
 - e) La majoria del teixit d'empreses existent en els sistemes productius locals està composta per microempreses i petites empreses. Per això és important **assegurar l'accés al crèdit**, sobretot per a operacions a mitjà i llarg termini, així com l'assessorament financer per a l'elaboració dels projectes d'inversió de les empreses locals. En aquest sentit, l'assoliment d'acords amb entitats financeres amb presència al territori per a vincular-les a la posada en marxa de les iniciatives locals de desenvolupament, així com l'existència d'un **marc fiscal favorable** per a les microempreses, petites i mitjanes empreses, i no la tradicional penalització que sol patir aquest tipus d'empreses en l'accés al finançament, constitueixen qüestions crucials per al desenvolupament i la consolidació d'aquestes iniciatives.
 - f) La **captació d'inversions**, i la retenció de les empreses existents, és una altra manera tradicional d'impulsar el desenvolupament econòmic

local. La creació i la publicitat dels avantatges competitius del territori, l'assessorament especialitzat i a mida a les empreses amb projectes d'inversió al territori, l'acompanyament en la recerca de la localització més adequada per a cada projecte i la creació de centres unificats d'informació sobre les potencialitats i sobre les capacitats territorials poden ser mitjans per a captar inversió exterior.

El desenvolupament d'una **identitat local** per la ciutadania i d'una **imatge exterior** són factors que, d'altra banda, poden arribar a tenir la seva importància en els processos de mobilització de les capacitats endògenes i en l'aprofitament d'oportunitats de dinamisme exogen a determinades zones.

2) **En l'àmbit de la millora dels recursos humans del territori** es poden ressenyar diferents programes operatius:

a) **La formació dels recursos humans** necessaris per al desenvolupament competitiu de qualsevol entorn geogràfic és un dels pilars del creixement a mitjà i llarg termini. El repte tecnològic i la posada en marxa de molts programes de dinamització empresarial només seran possibles en presència de recursos humans qualificats i capaços de fer front a les innovacions i als canvis estructurals.

La formació dels recursos humans s'ha d'adaptar a les necessitats identificades en els diferents àmbits territorials. Les activitats de formació s'han de guiar, per tant, per les necessitats de la demanda d'innovació de cada territori i mai no s'han de definir des d'instàncies allunyades o des d'un enfocament d'oferta.

b) **L'elaboració de bancs de dades de les qualificacions professionals** existents al territori i **l'anàlisi contínua de les necessitats concretes de les empreses** quant als recursos humans permetran detectar les mancances existents en matèria de formació, la qual cosa permetrà alhora programar i desenvolupar programes que ajudin a pal·liar aquests dèficits.

c) De fet, una de les àrees que amb més celeritat es transfereix als governs subnacionals regionals i locals és la d'educació. **La responsabilitat descentralitzada sobre el sistema educatiu** hauria de permetre una adaptació més gran a les necessitats del sistema productiu, fins i tot en les àrees d'educació secundària i, sens dubte, en la d'educació universitària.

Sovint aquest és un aspecte d'alta prioritat per a les organitzacions empresarials locals, que veuen en els ens nacionals de formació uns aparells massa burocratitzats i desconexors de les demandes concretes de cada zona productiva. La descentralització de les decisions sobre els sistemes de formació i el disseny de programes a la mida dels reptes de cada territori poden ser continguts operatius rellevants.

d) La formació dels actors locals i de la població per a involucrar-los i fer-los participants en l'estratègia de desenvolupament.

3) En l'àmbit de les infraestructures i dels equipaments bàsics

Hi ha tot un tipus d'infraestructures **físiques** locals que té un especial impacte en les economies locals ja que són imprescindibles per a la connexió de la zona amb altres xarxes físiques nacionals o internacionals.

a) Les connexions i accessos locals a les xarxes nacionals, **la dotació de les infraestructures adequades de transport i de comunicacions i l'accés a les xarxes de telefonia i de banda ampla** són àrees d'actuació amb impacte directe en el desenvolupament local. La capacitat d'una regió o d'un territori per a adoptar les noves tecnologies de la informació i de la comunicació serà decisiva per a la seva posició econòmica futura.

No disposar d'una infraestructura de telecomunicacions adequada és igual a desincentivar la instal·lació d'empreses. Per això no n'hi ha prou que les infraestructures siguin suficients, sinó que hi ha d'haver una planificació a mitjà i llarg termini capaç d'assegurar la seva permanent posada al dia.

b) Dins de **les infraestructures industrials**, les actuacions sobre el sòl i la rehabilitació d'edificis industrials són sens dubte un dels elements més destacables i influents en les decisions i competències de política territorial de desenvolupament local.

L'increment en el preu del **sòl** és no només un desincentivament de la inversió, sinó també una reducció i detracció dels capitals disponibles per a l'activitat economicoproductiva. Per aquest motiu és freqüent la intervenció pública municipal sobre el mercat del sòl a la major part dels països industrialitzats. Una actuació pública sobre el sòl en zones on es localitzen les actuacions econòmiques estructurants del territori pot garantir la solvència tecnicopolítica de l'oferta de la zona i augmentar el seu atractiu i competitivitat.

La intervenció pública en els processos de desenvolupament urbà pot ser, en conseqüència, una garantia per al dinamisme econòmic d'una zona, complint una funció de regulador del mercat, i fins i tot de promotor de noves ofertes públiques o privades. Un sòl públic ben localitzat, urbanitzat i a preus taxats políticament pot ser una base adequada per a atreure noves activitats i empreses, especialment les més innovadores.

Ara bé, les actuacions des del sector públic local, territorial i regional han de ser necessàriament selectives i circumscriure's a aquelles zones que constitueixin un punt neuràlgic de desenvolupament i que tinguin una importància més gran a mitjà termini.



La formació és una eina estratègica per al desenvolupament local.

Per la seva banda, **les polítiques de rehabilitació i recuperació del patrimoni industrial**, segon dels grans àmbits d'actuació municipal en matèria d'infraestructures industrials, també tenen un important paper en el desenvolupament local ja que faciliten una correcta valoració del patrimoni tècnic, de vegades considerat com un recurs ocios, malgrat la seva elevada capacitat potencial pera desencadenar dinàmiques de desenvolupament.

La rehabilitació d'obres d'arquitectura rural, urbana, industrial o d'enginyeria civil és per si mateixa un factor de regeneració general per tal com serveix per a recuperar un paisatge degradat, ja que canvia la cara del territori i facilita la utilització positiva d'edificis històrics que durant molt de temps han servit com a símbols d'identificació social i econòmica. Ara bé, no s'ha de plantejar la rehabilitació d'edificis industrials en estat de conservació precària com un fi en si mateix, sinó perquè poden ser reutilitzats sia com a museus, com a emplaçaments de noves activitats industrials o de serveis, etc.

Les administracions locals tenen un doble interès en la rehabilitació industrial, des del punt de vista merament urbanístic i des de la seva responsabilitat social en el desenvolupament econòmic d'aquestes àrees. L'oferta de sòl i, sobretot els edificis locals i nous que resulten de la rehabilitació, són un dels seus principals avantatges potencials, ja que es poden utilitzar com a centres d'empreses locals per a activitats de tecnologia avançada i elevat valor afegit que contribueixin a diversificar i modernitzar l'economia de la comunitat local.

c) Altres infraestructures que tenen un especial impacte en les economies locals són les que tenen com a finalitat **prestar serveis directes al sistema productiu**. En aquest cas ens podem referir a infraestructures físiques que presten serveis al conjunt d'empreses locals (centres tecnològics, recintes firals, parcs tecnològics, centres de serveis empresarials, centres de contractació de transport, etc.).

Així mateix i atesa la dificultat de disposar d'informació apropiada sobre les diferents capacitats i oportunitats de desenvolupament local existents en un territori determinat, resulta fonamental incorporar des del principi un esforç permanent per construir les bases d'un **sistema d'informació territorial** que identifiqui els diferents recursos locals existents (humans, productius, socials, ambientals, etc.), tant aquells de caràcter quantitatiu com els qualitius i intangibles. Ambdós sens dubte són d'importància transversal a tots els programes de desenvolupament que s'implementin.

4) En l'àmbit del medi ambient i del patrimoni natural i cultural.

La qualitat de vida és un valor en alça en la societat contemporània, ja que té un important paper com a focus d'atracció i centralitat. Al costat d'un bon nivell de prestacions i serveis públics, una adequada política de benestar social i una oferta recreativa i cultural suficient, el medi ambient constitueix cada



Antigues fàbriques industrials s'han rehabilitat i s'han reutilitzat com a infraestructures per al desenvolupament local.



El desenvolupament local té com objectiu dinamitzar els canvis tecnològics en les economies locals.

dia més un factor essencial de la qualitat de vida d'una determinada zona i un important element diferencial entre empreses i regions dinàmiques respecte a empreses i regions retardades i poc competitives.

- a) La **gestió mediambiental**, com a àmbit d'actuació del desenvolupament local, pot comportar tant importants costos per a les empreses industrials, com també beneficis econòmics i d'equilibri territorial. En el costat positiu de la balança cal assenyalar que les noves tecnologies netes han estimulat el creixement i l'ocupació, que la conservació dels recursos ha reduït la pressió de la demanda i que la millora o, almenys, l'estabilització de la qualitat del medi ambient ha contribuït a una productivitat més gran i a fer més atractives zones que abans no ho eren, establint amb això noves pautes de localització empresarial.
- b) D'altra banda, la **valoració del patrimoni natural i cultural** constitueix un dels àmbits més nous en les iniciatives locals de desenvolupament, ja que això suposa una visió sobre el medi ambient i el patrimoni cultural i històric com a actius de desenvolupament. En efecte, la conservació i la posada en valor del patrimoni natural i el patrimoni cultural permeten incorporar elements de diferenciació en els processos productius i productes locals, desplegant iniciatives de desenvolupament innovadores (per exemple, els processos de transformació de l'agricultura a determinades zones cap a la producció agrícola ecològica), mentre afavoreixen la identificació al territori d'una aposta per la qualitat.
- c) D'altra banda, la conformació d'elements culturals d'**identitat territorial** constitueixen una informació fonamental en qualsevol estratègia de desenvolupament local. Cal considerar aquesta identitat local no com un actiu preexistent al territori, sinó com a actius intangibles que es poden construir localment mitjançant espais de cooperació i de confiança entre els actors locals per a enfrontar els reptes comuns.

5) En l'àmbit de l'ocupació i de la cohesió social

L'enfocament del desenvolupament local té com a objectiu donar a cada situació concreta un tractament adequat segons els seus recursos, circumstàncies i capacitats potencials de desenvolupament. Des d'aquesta perspectiva, la política de desenvolupament local suposa també una nova manera d'encarar els problemes de la desocupació, abandonant l'anterior visió, que feia dependre fonamentalment la creació d'ocupació de les polítiques de creixement econòmic.

- a) Les **polítiques actives d'ocupació** requereixen igualment un plantejament territorial propi, la qual cosa significa que les estratègies de desenvolupament local han d'incorporar també entre les seves prioritats programes específics de

promoció d'ocupació, en especial dirigits als grups més desfavorits com són les dones, els joves, els aturats de llarga durada, els discapacitats, les persones en situació o en perill d'exclusió laboral i social i els pobres, entre d'altres.

Entre aquests programes de promoció d'ocupació que s'han d'incorporar a l'estratègia de desenvolupament local, podem destacar els programes que tenen com a objectiu facilitar l'adaptació i gestionar la intermediació entre l'oferta i la demanda d'ocupació en l'àmbit local i territorial, els programes d'acció positiva de lluita contra l'exclusió de determinats grups en situació de risc, els programes d'acció positiva per a la igualtat d'oportunitats entre homes i dones, els que tenen com a objectiu facilitar l'adaptació dels treballadors a les mutacions industrials, els que pretenen la millora de l'oferta formativa dels recursos humans segons les necessitats i potencialitats dels sistemes productius locals i els que tenen com a objectiu millorar la qualitat dels llocs de treball locals.

Aquests programes són generalment de durada limitada en el temps i generalment responen només parcialment a les necessitats dels grups als quals van dirigits. Un objectiu dels governs locals i dels governs regionals haurà de ser, d'una banda, el de dotar-los d'estabilitat en el temps i, d'altra banda, la creació de serveis específics, a mida i estables en el temps, d'àmbit local o territorial, dirigits a acompanyar-los en els seus processos d'inserció sociolaboral.

Finalment, cal insistir que en l'àmbit d'actuació de l'ocupació és necessari un disseny territorial i integrat de les polítiques d'ocupació amb les estratègies de desenvolupament econòmic territorial, per a poder així observar què ocorre en els mercats de treball i dissenyar, a partir d'aquesta anàlisi, les polítiques actives d'ocupació adequades.

En l'apartat 6.2.3 s'han identificat alguns dels projectes que es poden posar en marxa dins d'un programa de promoció de l'ocupació local. D'altra banda, cal assenyalar que aquestes polítiques s'estudiaran específicament en el mòdul de polítiques socials i laborals.

b) Habitualment, la política regional de desenvolupament ha argumentat que és més raonable des del punt de vista econòmic dotar primer les regions de la infraestructura tècnica necessària, i deixar **el que és social o la cohesió social** per quan s'hagi assolit cert nivell de desenvolupament.

Tanmateix, les inversions realitzades per les administracions per a conservar i millorar l'entorn residencial i social es converteixen cada vegada més en un requisit per al manteniment del nivell d'ocupació, la creació d'un clima favorable a les inversions productives o la disminució de l'emigració urbana.

D'altra banda, a molts barris i zones perifèriques de les grans ciutats es detecta una oferta insuficient d'habitatges socials acceptables i una escassetat d'equipaments i serveis tant materials com socials, mentre que a determinades



La cohesió social ha entrat a l'agenda del desenvolupament local.

zones cèntriques hi ha una infraestructura infrautilitzada i obsoleta. A tot això s'hi afegeix el fet que a determinades regions, particularment a les grans ciutats, l'expansió desordenada a la perifèria, les edificacions il·legals i l'ocupació il·lícita d'edificis insalubres planteja problemes cada vegada més importants que els governs locals han d'atendre de manera peremptòria per evitar la segregació social i un creixement caòtic i descontrolat.

Els governs locals són sens dubte els més capaços per a desenvolupar programes d'infraestructures socials i de cohesió social que mantinguin els individus en el seu propi medi i inserir-los en accions de desenvolupament comunitari i de desenvolupament local, i també són els més adequats per a desenvolupar la cooperació i concertació publicoprivada.

Tot això requerirà, per tant, que en el marc de les estratègies de desenvolupament local, juntament amb els objectius de desenvolupament econòmic, s'elaborin polítiques integrals i s'incorporin també objectius de dinamització del teixit social i de creació d'ocupació.

6.4. El desenvolupament local i la seva organització

Perquè 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 organitzacions locals no disposen dels recursos humans de caràcter tècnic per a implementar i seguir els programes i projectes de desenvolupament que són necessaris per a dinamitzar les economies i les societats locals a causa que la selecció de personal respon a les funcions que tradicionalment eren competència de les administracions locals. Per això, l'assumpció de fet per part de les autoritats locals de competències de dinamització econòmica requereix que es doti d'experts en desenvolupament local, i també d'especialistes en els àmbits d'actuació relacionats amb l'execució dels programes i projectes concrets.

Potser la restricció més important per a l'assumpció d'aquestes competències resideixi en l'escassetat de **recursos financers** de què disposen les autoritats locals per a afrontar adequadament els nous desafiaments del desenvolupament local. I al costat d'aquestes restriccions es planteja el problema que els programes de desenvolupament han de ser gestionats en molts casos amb un model organitzatiu burocràtic i jerarquitzat característic de l'organització de les administracions locals. Per això es planteja com a necessari per a poder aconseguir els objectius que els actors locals hagin previst no solament haver plantejat una estratègia i un pla d'acció per al desenvolupament local adequat, sinó que també serà una condició necessària poder **gestionar els programes i els projectes**, poder gestionar els recursos financers i poder **gestionar uns recursos humans** que haurien de ser el més tècnics, professionals i estables possible.

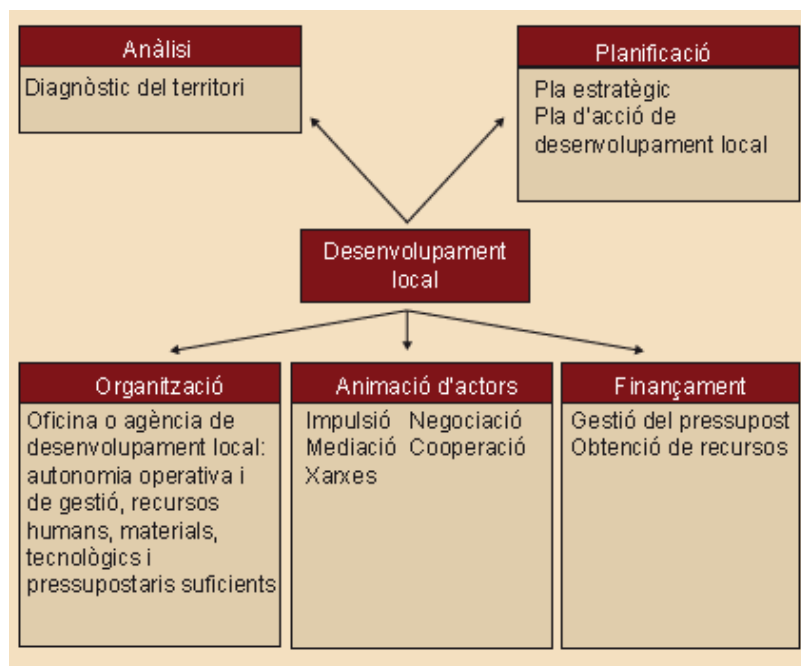
La cooperació i la col·laboració entre els possibles actors, públics i privats, del desenvolupament al territori no solament és necessària en el moment de consensuar el diagnòstic de l'economia local, sinó que ho és més –si és possible– per a operativitzar els programes i per a gestionar i implementar els projectes. Per a això, serà necessari impulsar, mobilitzar, intervenir i animar els actors locals del desenvolupament i la població per a establir i consolidar, en la major mesura possible, **xarxes de cooperació entre els actors del desenvolupament**.

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 unitats de gestió existents en les administracions locals i territorials són habitualment jeràrquiques, burocràtiques i molt poc flexibles funcionalment i financerament i, sobretot, presenten problemes perquè el procés de presa de decisions en la recerca dels objectius perseguits sigui el més àgil i eficaç possible.

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 a través d'**agències de desenvolupament local** que tinguin el grau més elevat possible d'autoritat, autonomia operativa, financera i de flexibilitat en la gestió.

Gràfic 4. El desenvolupament local i la seva organització



6.4.1. Les agències de desenvolupament local

S'indicava en apartats precedents la importància del lideratge en el procés de desenvolupament i que tant el procés de planificació com el desenvolupament del pla exigeixen la presència d'una institució que s'ocupi de mobilitzar tots aquests recursos locals i dur a terme el procés de planificació. Un dels seus principals objectius és, per tant, el d'estimular la cooperació i promoure la participació dels agents socials i econòmics i de la societat local en els projectes de desenvolupament local, per a assolir, de manera cooperadora i per mitjà de xarxes específiques, una solució global dels problemes del territori.

Aquesta organització haurà de ser preferentment promoguda per una entitat local i disposar dels recursos humans, tecnològics i financers necessaris per a 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 econòmic local.

Les agències de desenvolupament local responen al nou enfocament del desenvolupament econòmic territorial, que descansa, fonamentalment, 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 molt diverses formes d'organitzacions per al desenvolupament local i la promoció econòmica dels seus territoris que han tingut èxit en la dinamització de les seves economies locals. Aquestes organitzacions locals presenten diferències quant al seu procés de constitució, també pel que fa a les causes o motius que van originar la seva creació, i presenten així mateix particularitats diferents referents a la seva composició (pública o en cooperació amb els agents privats locals), i són en alguns casos també conseqüències dels processos de descentralització dels Estats. Algunes d'aquestes agències de desenvolupament local són les *boutiques* de gestió i els contractes Estat-regió a França, els instituts tecnològics a Espanya, els fons de desenvolupament local de Suècia, les agències de desenvolupament local del País Basc, els consorcis i les oficines de promoció econòmica que amb diverses formes s'han constituït a Catalunya, les agències de desenvolupament regional en algunes àrees geogràfiques d'Anglaterra i els centres tecnològics d'Alemanya.

A l'Amèrica Llatina les experiències de desenvolupament local es troben encara en fase d'expansió. Són experiències relativament recents i de divers tipus, que reflecteixen situacions diferents ja que responen a espais territorials d'intervenció de diferents nivells de govern i a països amb complexitats socials i de desenvolupament econòmic molt diferents, però igual que a Europa, algunes de les experiències presenten alguns elements comuns: formulació estratègica dels processos de desenvolupament, desenvolupament local orientat a la creació d'ocupació i el desenvolupament empresarial, un cert grau de coo-

peració publicoprivada i un procés desigual d'articulació dels sistemes productius locals. Algunes de les agències de desenvolupament local llatinoamericanes són l'Agència de Desenvolupament de Córdoba a l'Argentina, la del Banc del Nord-est del Brasil, que actua realment com a agència de desenvolupament amb les funcions clàssiques d'aquest tipus d'agències i, entre moltes altres, la de Nueva Vizcaya a Mèxic i l'Agència de Desenvolupament Econòmic del Gran ABC, a la zona metropolitana de São Paulo al Brasil.

A Espanya hi ha en l'actualitat un gran nombre d'agències de desenvolupament regional i local amb orígens, composició, característiques, objectius i competències molt diversos.

L'heterogeneïtat d'organitzacions locals i regionals de desenvolupament local provoca que no es pugui establir una única definició, sinó en tot cas diverses ja que l'organització de les agències de desenvolupament pot diferir de cas a cas.

Definició

a) No són un instrument aïllat, **són un instrument per a l'acció** i responen a les necessitats identificades pels actors socials i econòmics, públics i privats, d'un determinat territori.

b) Són organitzacions de mediació entre l'Estat, el mercat i la societat, **a través de les quals s'instrumenta l'estratègia de desenvolupament local**. En aquest sentit, són organitzacions que han de tenir, per tant, un fort component de planificació per a preveure a curt i llarg termini el futur dels interessos del territori i de les poblacions locals.

c) Són òrgans intermedis, **capaços de recollir els impulsos de baix a dalt, canalitzar-los i transformar-los en accions** de promoció de l'economia del territori tenint en compte tots els condicionants de l'entorn.

Lectura recomanada

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

d) Són organitzacions **de caràcter horitzontal, que proporcionen** a les iniciatives locals de desenvolupament i a les empreses els **serveis** que no tenen les economies locals, però que són d'importància estratègica, per facilitar-los donar resposta als problemes que han de superar en un territori específic.

e) Són organitzacions que determinen els problemes econòmics i les oportunitats, coneixen bé la situació econòmica, empresarial i social del territori, i **ajuden les persones a adquirir les qualificacions** i els recursos necessaris per a solucionar bé els seus problemes i aprofitar les oportunitats.

f) Són organitzacions que **presten assessorament als governs locals en la presa de decisions** i dirigeixen els seus esforços a la consecució dels objectius estratègics establerts. Per a això, disposen, freqüentment, d'informació elaborada i posada al dia sobre les qüestions rellevants per al desenvolupament local.

En termes genèrics, podem definir les agències de desenvolupament local com un instrument o institució generalment pública o de naturalesa publicoprivada, que respon a les necessitats identificades pels actors locals d'un determinat territori per a implementar l'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.

En termes més concrets, es poden definir com l'eix sobre el qual pivoten les accions de promoció de l'economia de la seva zona, i són capaces de catalitzar i canalitzar els interessos de la comunitat i d'identificar les estratègies innovadores que necessita el sistema productiu del conjunt local (Del Castillo, 1994).

Funcions de les agències de desenvolupament local

L'actuació de les agències de desenvolupament local, en termes genèrics, se sol centrar, entre altres, en les següents **funcions**:

- Mediació qualificada entre els actors públics i privats i entre la demanda i l'oferta.
- Investigació territorial.
- Promoció de l'ocupació i de noves activitats econòmiques.
- Formació per a l'ocupació i en gestió de pimes.
- Suport i assessorament a les noves iniciatives.
- Provisió d'informació als actors locals i supralocals.
- Promoció i màrqueting de l'entorn local.
- Desenvolupament de les infraestructures econòmiques i socials.
- Rehabilitació i recuperació del patrimoni industrial per a la seva reutilització com a infraestructures destinades a la dinamització econòmica.
- Gestió dels programes i projectes estratègics i de coordinació de les activitats del desenvolupament.

- Altres funcions com aquelles a les quals hem fet referència quan descrivíem els tipus de línies o àrees d'actuació del desenvolupament local.

En alguns casos també realitzen les seves funcions en l'àmbit del desenvolupament i de la renovació urbana i 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 (quan n'hi ha) del pla estratègic o dels programes de desenvolupament local.

El procés de constitució: fases

Les agències de desenvolupament local no són organitzacions que sorgeixin en el 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 a donar respostes concretes als problemes, necessitats i demandes identificades i existents en un determinat territori.

En aquest procés de constitució podem distingir seqüencialment quatre fases, el compliment de les quals es pot considerar com la clau per al seu èxit, que van des de la sensibilització per a la seva creació fins a la seva consolidació. De manera esquemàtica i succinta es descriuran quines són les fases i les activitats que s'han de realitzar en cada una d'elles. Són les següents:

1) Fase de sensibilització⁵

(5)

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

2) Fase de promoció⁶

(6) Preparar un perfil del que seria l'agència, definit amb un procés participatiu, que contindrà els següents elements:

- Àmbit geogràfic.
- El diagnòstic del territori.
- Establir els objectius i identificar els àmbits d'actuació prioritaris.
- Definir l'estructura de funcionament en funció del punt anterior.
- Establir clarament fins on arriben les seves responsabilitats.



A través de les agències s'instrumenta l'estratègia de desenvolupament local.

- Analitzar la inversió requerida i la viabilitat de l'agència (vies de finançament, requisits legals de la forma jurídica, organigrama, etc.).
- Promoure una disposició polític territorial favorable.

3) Fase de constitució i posada en marxa⁷

(7)

- 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 mitjà i llarg termini.
- Conrear el pensament estratègic amb la xarxa d'actors públics i privats.
- Establir un bon sistema d'informació de l'agència.
- Establir un bon pla de comunicació, extern i intern.

4) Fase de consolidació⁸

(8)

- Promocionar i gestionar les iniciatives locals de desenvolupament i prestar els serveis específics, que d'acord amb les línies d'acció, s'hagin 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.

Classificació de les agències de desenvolupament local

Hi ha diverses maneres, segons els autors, de classificar els organismes i les organitzacions que s'han anat configurant al llarg del temps com a instruments per a gestionar els processos de desenvolupament local. La seva classificació sol respondre bé a les diferents formes de cooperació existents entre els actors públics i privats, al grau d'autonomia en la gestió de què disposin, a l'àmbit espacial en el qual desenvolupen les seves funcions, al sector econòmic al qual dirigeixen les seves activitats, o a les diferents maneres en què es formulin les estratègies de desenvolupament. Seguirem en aquest cas la classificació que establí Vázquez Barquero (1993) atenent tres criteris: en primer lloc, segons

la forma de gestió; en segon lloc, segons el tipus d'organització i finalment, segons el grau d'autonomia, financer i de gestió, de les diferents organitzacions de desenvolupament.

1) Segons la forma de gestió⁹

(9)

- a) **Model centralitzat:** l'administració dominant al territori d'actuació, individualment o conjuntament amb altres agents, defineix l'estratègia, dissenya el pla d'acció i l'imposa als altres agents territorials. L'agència s'organitza i gestiona segons el que estableixi l'organització promotora dominant. Un exemple d'aquest model d'agència seria el Comitè per al Desenvolupament de Noves Iniciatives Empresariales Juvenils d'Itàlia, constituït per a dinamitzar la Llei italiana 44/86 de promoció d'empreses al Mezzogiorno.
- b) **Model descentralitzat:** l'estratègia i el disseny del pla d'acció es pacta entre diversos agents, i s'estableixen un conjunt d'objectius parcials que s'han d'aconseguir en un projecte global de desenvolupament local.
- c) **Institucions intermèdies:** cada una d'elles especialitzada en un tipus d'instrument i amb representació de conveniència dels diferents actors. Un exemple seria el d'Alcoi (Espanya), on l'Ajuntament i altres organitzacions van crear l'Institut Tecnològic per al Tèxtil i la Confecció, a més d'altres instruments de promoció empresarial.

2) Segons el tipus d'organització¹⁰

(10) En funció del tipus de socis que intervenen en el projecte (públics/privats) i de com s'estableixen les relacions entre ells (formal o informal):

- a) **La formació de xarxes (organitzacions) informals entre organismes públics i/o privats amb objectius concrets.** A Connemora (Irlanda) es va constituir una xarxa de cultius marins per al desenvolupament de l'acuicultura (cria de salmó i de mol-luscós). La xarxa la formen l'agència de desenvolupament regional, les empreses privades, les cooperatives de pesca, la universitat local i una empresa de màrqueting.
- b) **La utilització d'òrgans de cooperació privada amb l'administració local,** per a afavorir el desenvolupament local. Un exemple és el de la HWF d'Hamburg, el de la Cambra de Comerç de Lieja o el del Banc del Nord-est del Brasil, que actua com a agent de desenvolupament i posa a disposició del procés de desenvolupament la seva xarxa d'oficines, les seves oficines ambulants, els seus "fars" de desenvolupament i els comitès de desenvolupament municipal.
- c) **Organitzacions públiques els objectius de les quals s'han anat transformant cap al desenvolupament local.** Es tracta d'organitzacions noves creades per entitats públiques per a gestionar processos de desenvolupament local. El Consorci per a la Promoció dels Municipis del Moianès, que inclou dotze localitats de la subcomarca del Moianès pertanyents a tres comarques diferents de la província de Barcelona i que es va crear al començament dels anys noranta per a impulsar i gestionar el procés de desenvolupament, diversificar l'activitat econòmica, millorar la qualificació dels recursos humans locals, impulsar la creació de noves empreses, posar en valor el seu patrimoni natural i cultural i enfortir la identitat territorial de la subcomarca, és un exemple d'aquest model d'agència.
- d) De vegades s'utilitzen **vells instruments, dotant-los de noves funcions,** com és el cas de la Mancomunitat d'Iniciatives per al Desenvolupament Integral del territori, de Vandellòs i l'Hospitalet de l'Infant, a Tarragona, o la Mancomunitat de Municipis del Bajo Guadalquivir. Aquestes mancomunitats no proporcionen com d'altres serveis públics (conducció d'aigües, recollida d'escombraries, etc.), sinó que intervenen en la planificació estratègica del territori, fomenten la cooperació entre els actors locals de diferents territoris amb els privats i generen noves activitats econòmiques adaptades a les seves necessitats de desenvolupament.

3) Segons el grau d'autonomia en la gestió i, per tant, en el grau d'autonomia financera¹¹

(11)

- a) **Societats participades per les administracions amb un gran nivell d'autonomia** en el disseny i en l'execució de les seves estratègies de desenvolupament. Les agències de desenvolupament promogudes pels ajuntaments de Barcelona i de Reus (Tarragona), Barcelona Activa, SA i Reus Desenvolupament, SA o la Shanon Development Agency (Irlanda) són exemples d'organitzacions flexibles, amb un alt grau d'autonomia.
- b) **Organismes locals o territorials de l'administració central de l'Estat** que participen de les estratègies de desenvolupament territorial.
- c) **Agències publicoprivades un dels objectius de les quals és la recerca contínua de projectes per a vendre serveis al mercat.** S'accepta en aquest model que les agències tinguin un grau més elevat d'independència. La Scottish Development Agency seria un exemple d'aquest tipus d'agències.
- d) **Agències amb capital privat i públic en les quals l'objectiu és vendre serveis als seus associats.** Un bon exemple és el d'Ikerlan, cooperativa del grup Mondragón que s'ocupa de les tasques d'R+D+i directament relacionades amb les necessitats específiques de les empreses del grup. Està finançada parcialment pel Govern basc, l'Administració de l'Estat i pel grup Mondragón. Però els clients, tant si són empreses del grup com del País Basc, paguen pels serveis que els presta relacionats amb l'adaptació a les tecnologies, la difusió de tecnologies entre les empreses del grup i la formació del personal. Un altre exemple d'aquest model serien les *boutiques* de gestió franceses.

Podem dir finalment que tot i aquestes classificacions, no hi ha un model ideal ni estandarditzat d'agència de desenvolupament. Cada una és un món i té les seves pròpies característiques. Només l'objectiu final és comú: impulsar el desenvolupament econòmic i de l'ocupació de la regió o la localitat en què operen.

6.5. Desenvolupament local i descentralització

Com ja s'ha assenyalat en l'apartat anterior, és a partir dels anys vuitanta quan els processos de descentralització i desenvolupament local van adquirir més importància a mesura que els governs regionals, de comunitats autònomes i locals, democràticament elegits, van anar incorporats a les seves funcions el disseny i l'execució de polítiques a llarg termini per a resoldre els problemes locals i defensar-se dels canvis produïts en el panorama econòmic mundial.

Ara bé, la descentralització no es pot limitar únicament a millorar la capacitat de gestió eficient dels recursos transferits als governs locals, sinó que **ha d'incorporar també el reconeixement institucional del seu nou paper com a animadors, impulsors, promotors, reguladors i proveïdors del desenvolupament econòmic territorial i local**, per a construir juntament amb els actors socioeconòmics privats i la resta de la societat civil local els necessaris entorns territorials innovadors per al foment productiu, el desenvolupament del teixit empresarial, la creació d'ocupació i la millora de les condicions de

vida de la població local. Només així podran col·laborar les entitats locals en la generació de riquesa i en la creació d'ocupació, superant el marc de les seves funcions tradicionals.

Aquest reconeixement institucional significaria descentralitzar competències de caràcter primordialment, encara que no solament, econòmiques i d'ocupació, i per a això és imprescindible avançar en els processos de descentralització política cap als governs locals. Es tracta, llavors, d'introduir nous continguts en la descentralització perquè els governs subnacionals, regionals o de comunitat autònoma i els governs locals puguin ser actors principals del desenvolupament local i territorial.

6.5.1. Com s'ha d'entendre la descentralització?

La **descentralització** en termes generals es refereix a la transferència de responsabilitats, competències i capacitats des d'unitats superiors de govern a unitats de govern de menys dimensió territorial.

Podem distingir **tres modalitats diferents de descentralització**, segons el major o menor grau d'autonomia que despleguin els nivells subnacionals (governos locals, governos regionals i altres formes intermèdies de govern), davant l'Estat central:

- 1) **La desconcentració** es refereix a l'establiment de canvis organitzatius i de gestió en un govern, en el sentit de transferir a les unitats més properes als usuaris de béns i serveis públics una capacitat més gran de gestió autònoma en el seu funcionament i en l'aplicació de les polítiques, però no en el disseny d'aquestes, que continua essent competència dels governs superiors. La desconcentració no elimina les relacions jeràrquiques entre el govern i aquestes unitats territorials.
- 2) **La devolució** es refereix a una lògica del procés de descentralització en la qual els governs regionals, locals i intermedis reben competències i capacitats, i es responsabilitzen pels seus serveis. La devolució implica que la capacitat de decisió passa totalment als governs de menys dimensió territorial i comporta un grau significatiu d'autonomia financera, constituït per transferències fiscals garantides pels governs superiors (central o regional) o per la capacitat pròpia de generar els recursos financers suficients.
- 3) **La delegació** es refereix també a una lògica del procés de descentralització en la qual els governs superiors encarreguen als governs dels nivells inferiors tasques de gestió i implementació de polítiques, inclouen la transferència d'algun grau de decisió, però els elements crucials de les polítiques en qüestió segueixen reservats als governs superiors.

La descentralització entesa des d'aquesta perspectiva àmplia es concep com un continu que reflecteix les **relacions dinàmiques i sovint complexes existents entre el nivell estatal i els nivells inferiors de govern**. Aquestes relacions es poden analitzar atenent diversos factors. En primer lloc, els nivells d'autonomia varien freqüentment segons el tema o la política específica de què es tracti i algunes polítiques són més importants que d'altres. En segon lloc, fins i tot l'autonomia limitada associada a la desconcentració pot conduir a reclamacions de més autonomia quan els actors polítics i socials pretenen ocupar i aprofitar els espais desconcentrats. Aquestes demandes poden sorgir com a conseqüència d'expectatives frustrades de més autonomia que es generen en el mateix procés de descentralització, també com a resultat de les reticències a la descentralització per part dels governs estatals o superiors, o com a conseqüència de la incapacitat o de les reticències dels governs superiors per a resoldre els problemes reals que afronta en aquelles àrees o polítiques en les quals conserva la seva competència exclusiva.

Per la banda oposada, en la devolució la continuïtat del paper exercit pel govern estatal o per altres governs superiors es pot pensar que desapareix, tanmateix un grau més gran d'autonomia no significa en aquest tipus de descentralització que no hi hagi cap relació entre els diferents nivells de govern i hi ha el perill d'obviar les influències i els conflictes latents que comporten aquestes relacions. Per exemple, un elevat grau d'autonomia dels governs locals no significa que els poders locals deixaran de formular demandes als governs estatals i regionals o viceversa. Podem dir que en tot cas serà la qualitat d'aquestes complexes relacions la que amb el temps determinarà la qualitat dels processos de descentralització (Oxhorn, 2004).

Finalment podem establir també que no hi ha un procés finalista o teleològic que parteixi de la desconcentració per arribar a la devolució.

D'altra banda, també es pot establir una distinció entre la descentralització política i la descentralització administrativa

La descentralització política implica que es traspassen o transfereixen poders de decisió sobre temes polítics importants, des del govern estatal habitualment o des d'altres governs superiors (regionals) cap a diferents nivells subnacionals de govern (governos regionals, governos locals i altres formes intermèdies de govern, segons l'origen de la transferència de poder). La descentralització política comporta el traspàs dels recursos humans i financers necessaris per a exercir les competències transferides i, a més, la capacitat de regulació sobre aquestes competències.

La descentralització administrativa suposa un traspàs de poders molt limitat, des del nivell superior de govern cap als nivells inferiors, enfocat bàsicament a transferir el control de la gestió i amb competències regulatòries reduïdes o inexistents.

Es poden destacar **tres dimensions en el procés de descentralització política**:

- La primera es refereix al grau d'autonomia que els governs de nivell subnacional exerceixen davant l'Estat central **en termes de governabilitat**, entenent aquesta com la capacitat de decisió que tenen els governs subnacionals de regular les seves competències en termes de disseny, gestió i aplicació de polítiques. Aquesta dimensió requereix i inclou necessàriament el reconeixement i la dotació dels recursos financers i dels recursos tècnics suficients de què disposen aquests governs per a l'exercici de les competències transferides.
- Una altra dimensió bàsica de la descentralització política és que els governs receptors han de disposar d'una autoritat política autònoma, legitimada democràticament mitjançant processos electorals. A diferència de la qüestió de la governabilitat que reflecteix la capacitat dels governs subnacionals per a influir més o menys, en funció de les competències traspassades, en els seus àmbits territorials de govern, **la dimensió democràtica** dels governs receptors es refereix específicament a qui és efectivament responsable de l'exercici del poder descentralitzat.
- La tercera dimensió del procés de descentralització es refereix als **termes de la relació entre el poder estatal i els governs subnacionals**. El paper que exerceix l'Estat central és fonamental a l'hora de determinar la qualitat de la governabilitat regional o local. El poder estatal exerceix un paper clau en afavorir una descentralització política més gran o més petita en els nivells subnacionals de govern.

Contingut complementari

La descentralització política implica la transferència de la funció de regulació sobre les competències transferides.

6.5.2. Descentralització i desenvolupament local

El desenvolupament econòmic local exigeix una actuació decidida a favor del territori des de les instàncies públiques, la qual cosa fa obligat incorporar aquesta dimensió en els actuals processos de descentralització cap als governs locals. Incorporar-la significaria reconèixer la seva **competència política** sobre l'ocupació i el desenvolupament local, amb un **sistema de finançament estable**, tant en les normatives reguladores de les competències dels governs locals com en les que regulen el seu sistema de finançament.

La recerca de noves formes de desenvolupament discorre paral·lela a la necessitat de trobar respostes a la gestió institucional de l'economia i de la societat. I per això és necessari destacar la importància que es produeixi aquest **reconeixement de la institucionalitat local**, reconeixement que implica **poder polític per als governs locals** en l'àmbit del desenvolupament local i de l'ocupació, com a condició necessària per a poder portar una adequada gestió

dels recursos locals de desenvolupament. El reconeixement competencial sobre el desenvolupament local i l'ocupació constitueixen, per tant, l'element clau del reconeixement d'aquesta institucionalitat.

La forma d'organització de l'Estat (centralitzat, regional o federal), i sobretot l'eficàcia dels processos de descentralització política, atès que suposen la transferència de poder cap a diferents nivells inferiors o subnacionals de govern, contribueixen de manera significativa a l'aparició i expansió de les iniciatives de desenvolupament local.

Quan l'Estat és més descentralitzat i es configura de manera **regional o federal**, el disseny, la planificació i l'execució de les estratègies de desenvolupament econòmic es veuen fortament afectats, a causa, sobretot, del canvi dels mecanismes de funcionament de l'Estat i de les relacions de poder polític existents entre el govern estatal i els governs regionals i locals o subnacionals. La descentralització de competències a les administracions locals i a les regions, pròpia dels estats regionals o federals, sol estimular a la pràctica l'emergència de noves iniciatives de desenvolupament local per part dels actors territorials sobre la millor utilització del potencial de recursos de desenvolupament existents al territori.

D'altra banda, quan els governants territorials són elegits democràticament (dimensió democràtica), la pressió també és superior, encara que només sigui pel fet que han de respondre als seus respectius electorats. És així com l'avenç i contingut dels diferents processos de descentralització constitueixen elements que faciliten l'alliberament de les potencialitats de desenvolupament econòmic local, encara que tot això dependrà, naturalment, dels continguts substantius que es donin als processos de descentralització. El desenvolupament local apareix d'aquesta manera com una estratègia factible i converteix els governs regionals i locals en els actors clau de les polítiques i processos del desenvolupament territorial.

Als Estats més descentralitzats el reconeixement competencial assigna, en general, als governs regionals i als governs locals **competències en matèries econòmiques, tecnològiques, d'infraestructures, territorials, urbanístiques i de prestació de serveis**, la qual cosa representa una important transferència de poder en el disseny de les polítiques de desenvolupament regional i local.

L'avenç dels processos de descentralització, amb el consegüent increment de competències, funcions i recursos en les administracions públiques territorials, **obliga d'altra banda els responsables polítics i tècnics a buscar enfocaments i plantejaments apropiats per a afrontar els problemes i les demandes creixents de la població dels seus respectius àmbits territorials**. Aquest fet és motivat no solament per la necessitat d'oferir respostes concretes i eficaces al conjunt de la població, sinó també per la insuficiència o les limitacions de les polítiques centralistes i sectorials.

Contingut complementari

Com més federal és l'organització de l'Estat major és el nivell de descentralització de les competències de desenvolupament econòmic local.

Així és com les estratègies de desenvolupament local s'han anat obrint pas com un enfocament amb un fort component de pragmatisme, una concepció ascendent (**de baix a dalt**), i una visió més integral dels diferents components o aspectes del desenvolupament, amb un plantejament horitzontal d'aquest, obligat per la vinculació territorial de les diferents polítiques de desenvolupament.

En tot cas i com recorda Vázquez Barquero (2000), s'ha de tenir en compte que l'impuls que han pres les estratègies de desenvolupament local als països de la Unió Europea supera el mateix procés de configuració i reestructuració organitzativa dels diferents Estats.

Aquest fet es pot identificar en reflexionar sobre la dinàmica tan diversa que ha pres la política de desenvolupament a França, Espanya i Alemanya.

França, que es caracteritza perquè és un dels països més centralitzats d'Europa, ha desenvolupat des de principi dels anys vuitanta un gran esforç descentralitzador (lleis de 1982 i 1983) i ha donat suport de manera decidida a les polítiques de desenvolupament local. L'administració central, mitjançant les actuacions dels ministeris, impulsa i gestiona la política de desenvolupament local (Greffé, 1989).

El Ministeri de Treball promou la creació dels comitès de conquesta d'ocupació, formats per polítics, sindicats, representants dels empresaris locals i representants d'estructures associatives que s'han organitzat en diversos territoris. Aquests comitès, juntament amb els governs locals, tenen la finalitat d'afavorir el diàleg social i la concertació i contribueixen a afavorir l'aparició d'iniciatives locals de desenvolupament econòmic, de noves formes d'ocupació i de creació de noves activitats productives. D'altra banda, el govern afavoreix la constitució de sistemes d'informació territorials, que permeten els intercanvis transversals d'informació entre els diferents actors locals (organismes estatals, administracions locals, empreses, organitzacions sindicals i organitzacions de la societat civil) i augmenten l'eficàcia de la cooperació i la presa de decisions territorials comunes.

Espanya ha assolit diferents quotes de descentralització i d'autogovern amb la creació de l'estat de les autonomies el 1978. Això ha permès la viabilitat de les estratègies de desenvolupament local, però cal subratllar de nou que han estat els governs locals i els governs regionals i de les comunitats autònomes, i no l'Administració central, els qui han impulsat l'aparició i el desenvolupament de les iniciatives locals de desenvolupament en tota la geografia espanyola.

L'experiència recent a Espanya mostra que, encara que els processos de descentralització (estatuts d'autonomia i normatives reguladores de les competències dels governs locals) no van incloure la promoció del desenvolupament econòmic territorial ni van transferir als governs regionals o locals competències en matèria d'ocupació, els majors espais oberts pel procés de constitució de l'estat

Contingut complementari

L'impuls que han pres les estratègies de desenvolupament local als països de la Unió Europea supera els processos de descentralització política dels Estats.

de les autonomies van ser aprofitats per diverses instàncies de govern de comunitat autònoma, regional o local per a fer front a les situacions objectives de la reestructuració econòmica i crisi d'ocupació, i amb això van aconseguir que les seves accions fossin més eficaces i van definir, de pas, àmbits de la política de desenvolupament (foment de microempreses i pimes, creació de sòl industrial, creació d'instituts tecnològics sectorials, creació d'infraestructures per a la instal·lació de noves empreses, gestió i execució de les polítiques actives d'ocupació, etc.) com a no exclusius del nivell central de l'Administració de l'Estat.

En els estats federals, com **Alemanya**, les autoritats locals (els *länder* i les administracions locals) tenen competències d'autogovern que els permeten emprendre actuacions en favor del desenvolupament local, però l'Administració federal té també les seves funcions i responsabilitats en els processos de reestructuració productiva, i en la definició de la política industrial regional.

En resum, es pot concloure assenyalant que les autoritats regionals i locals d'Europa, qualsevol que sigui la forma organitzativa de l'Estat (federal, regional o centralitzat), han anat adquirint més espais de poder i d'actuació en matèries relacionades amb el desenvolupament econòmic local.

És indubtable, en qualsevol cas, que l'avenç dels processos de descentralització ha obert més espais per al desplegament d'iniciatives de desenvolupament local i d'ocupació. De la mateixa manera, la pràctica i la reflexió sobre les estratègies de desenvolupament local constitueixen una aportació innovadora que convida a una reflexió més àmplia i integrada sobre el mateix caràcter del desenvolupament i les polítiques de desenvolupament. Així mateix, la participació més gran de les administracions locals en el desenvolupament econòmic i la recerca de noves fonts d'ocupació ha comportat i comportarà una redistribució de competències i funcions en matèria econòmica entre els diferents nivells territorials de les administracions públiques.

Introduir, en un nivell més general, una lògica de funcionament que desplaci els anteriors enfocaments centralistes a un disseny més descentralitzat de les polítiques públiques de desenvolupament local ens permet finalment poder establir quins són els **trets diferenciadors existents entre ambdós enfocaments de les polítiques de desenvolupament** i establir que les polítiques de desenvolupament local en un enfocament descentralitzat s'haurien de dotar d'un grau més elevat d'**horitzontalitat, selectivitat, territorialitat i capacitat de concertació amb els actors socials**.

En lloc de dictar-se de manera vertical des del nivell central de l'Estat, sota la suposició d'un espai territorial homogeni i amb una lògica funcional i sectorial, les polítiques de desenvolupament han de tenir un caràcter horitzontal i territorial, és a dir, orientar-se principalment a crear oportunitats i entorns favorables a les iniciatives innovadores a cada territori. Aquest tipus de polítiques ha d'introduir, per tant, la necessària selectivitat, segons la contextua-

lització necessària en cada àmbit territorial. I, així mateix, en lloc de pensar l'economia com un conjunt de sectors, es requerirà concebre-la també com un conjunt d'economies locals i territorials, la qual cosa obligarà a tenir en consideració els diferents actors territorials, amb la finalitat d'aconseguir eficients acords de concertació per al desenvolupament econòmic local i l'ocupació (Alburquerque, 2004).

D'altra banda, el desenvolupament local en lloc de ser induït des de l'exterior, de dalt a baix, partint de la localització incentivada d'empreses externes que intenten aprofitar tots o part dels recursos locals existents al territori, requerirà d'una nova estratègia des de baix que sigui el resultat del compromís previ i de la mobilització de part important de les poblacions locals, en la qual les iniciatives i els projectes de desenvolupament siguin gestats, liderats i controlats pels actors locals.

Taula 3. Trets diferenciadors de les polítiques descentralitzades / les polítiques centralistes de desenvolupament

Disseny descentralitzat de polítiques	Disseny centralista de polítiques
Horitzontalitat: Polítiques de suport indirectes, orientades de manera integral a crear oportunitats per a la posada en marxa d'iniciatives de desenvolupament innovadores.	Verticalitat: Es dicten des del nivell central de l'Estat, normalment sota una lògica sectorial i no solen ser fruit de la concertació d'actors.
Selectivitat: Es defineixen segons les característiques econòmiques i productives de cada zona o territori.	Generalitat: Se suposen vàlides per a qualsevol espai geogràfic.
Territorialitat: Pensen l'economia nacional com un conjunt d'economies territorials, i no només com un conjunt de sectors econòmics.	Funcional/sectorial: Pensen en una economia nacional composta de sectors.
Des de baix: Desenvolupament local endogen, la qual cosa implica que les iniciatives i els projectes de desenvolupament són gestats, liderats i controlats pels actors locals.	Des de dalt: Desenvolupament local induït des de l'exterior, cosa que suposa que les iniciatives i projectes de desenvolupament es gesten des de fora del territori.
Concertació: Elaboració de les polítiques conjuntament amb els diferents actors socials i econòmics.	

Font: elaboració pròpia a partir de l'esquema de la pàg. 33 d'F. Alburquerque (2004). *El enfoque del desarrollo económico local*. Buenos Aires: Redel.

6.5.3. Conclusions

L'èxit del desenvolupament econòmic local i del desenvolupament en general requerirà, doncs, la participació activa dels actors públics i privats interessats en les diferents iniciatives de desenvolupament local i en el disseny, formulació i execució de les diferents línies d'actuació. Per a això, serà necessari no solament el reconeixement de la institucionalitat local a què fèiem referència a l'inici d'aquest apartat, sinó també la **construcció de la institucionalitat** (organitzacions públiques i privades, normes i regles de conducta entre actors, confiança mútua, etc.) més adequada per al desenvolupament local.

Finalment, cal assenyalar que perquè els governs locals i regionals recuperin primer i consolidin posteriorment un paper actiu en les estratègies de desenvolupament local, no només hauran de tenir més competències sinó també disposar d'un **sistema de finançament estable, suficient i solidari**, el més independent possible del poder estatal, que els permeti assumir el control dels processos i funcions (empresarials, tecnològiques, financeres, comercials, etc.), que es produeixin al seu territori, i que així mateix els permeti garantir la promoció de les capacitats innovadores locals i regionals i el foment dels serveis reals, les infraestructures i els serveis financers necessaris per al desenvolupament local del seu territori.

La política de desenvolupament local s'enfronta encara a importants obstacles tant en els nivells de l'administració estatal com en els de les administracions autonòmiques i regionals que limiten d'alguna manera una gestió activa de les estratègies i dels projectes de desenvolupament local. Deixant a banda els problemes encara existents de distribució de competències en matèria de desenvolupament local i territorial, del sistema de finançament i de la necessària coordinació d'actuacions entre les diferents administracions al territori, la qüestió fonamental resideix, en definitiva, en el fet que ni el govern estatal ni els autonòmics i regionals han acceptat el desenvolupament local com una de les estratègies de desenvolupament econòmic necessària per a millorar la qualitat de vida i augmentar l'ocupació i el benestar social de les poblacions locals.

Resum

Des de sempre, les persones han viscut en **societat**. Els grups socials han estat de diferent mida, des de la simplicitat de la tribu familiar a la complexitat organitzativa de l'estat modern.

Els Estats han anat adquirint amb el temps una sèrie de **trets comuns**, que podríem resumir com els següents:

- Un territori consolidat
- Una població estable
- L'exercici d'una autoritat en les tres funcions de govern: judicials, legislatives i executives

Fins a la **meitat del segle XX** la dimensió del paper dels Estats en l'economia és reduïda. A partir d'aquí les funcions dels Estats es comencen a expandir als països amb economies capitalistes desenvolupades.

Les **funcions de l'Estat** deixen de limitar-se a la seguretat i la defensa de la propietat privada, i s'amplien a l'oferta d'unes bones infraestructures i a l'oferta d'uns serveis públics de qualitat que inclouen els serveis socials, les prestacions sociolaborals, la cultura i l'educació. Aquesta assumpció progressiva de funcions socials fa que la mida del sector públic es dupliqui entre 1960 i 1995.

Una tipologia bàsica de les **funcions de l'Estat** distingeix entre funcions bàsiques, intermèdies i avançades.

La intervenció de l'Estat en la societat es desenvolupa a través de les **polítiques públiques**, que es configuren amb reglamentacions i de plans d'actuació. Segons els autors Meny i Thoenig (1993, pàg. 90-91) s'atribueixen les següents característiques a les polítiques públiques:

- Un contingut
- Un programa
- Una orientació normativa
- Un factor de coerció
- Una competència social

L'anàlisi de polítiques públiques inicia un nou aparell **d'anàlisi metodològica** per donar explicació als processos i estructures de l'acció pública en totes les fases del seu cicle, sotmesa a complexos jocs d'interrelació entre diferents agents socials que representen les administracions públiques i els seus clients, els ciutadans. Podem distingir **diferents tipologies de polítiques públiques**:

- 1) Polítiques distributives
- 2) Polítiques redistributives
- 3) Polítiques regulatives
- 4) Polítiques constitutives

Podem diferenciar una sèrie **d'etapes en la vida de les polítiques**: comencen per l'anomenada *fase de formulació* de la política pública, a la qual segueix la fase d'implementació, i finalment hi trobem la fase d'avaluació.

Les polítiques públiques es desenvolupen a través de la **negociació i del consens** (o el més semblant a aquest) entre els representants dels diferents interessos a la societat, per a poder-se considerar d'èxit. Aquesta negociació no solament ha d'incloure els representants polítics que intervenen en la caracterització de la política en la seva fase de formulació, sinó també tots aquells altres actors involucrats directament o indirectament en el procés de gestió de l'acció pública: govern, patronals, sindicats, col·lectius de professionals, ciutadans i grups polítics.

Les **polítiques sociolaborals** constitueixen la regulació política dels conflictes socials que es donen en el mercat de treball. Quan us plantegeu estudiar les polítiques sociolaborals el més normal és que penseu en polítiques de tipus **passiu**, anomenades *polítiques passives*, que es dediquin a facilitar la vida a persones que per les circumstàncies de la vida han vist reduït el seu ingrés. Les polítiques sociolaborals **actives** són aquelles destinades a fomentar l'ocupació. La **política social** es defineix com aquella política que presta l'administració pública relacionada amb l'assistència a les persones que té com a finalitat reduir els problemes socials que es deriven de la vida social.

Quant a les polítiques de desenvolupament local, cal dir que tenen l'origen en la dècada dels setanta, però és a partir dels anys vuitanta quan els processos de descentralització i desenvolupament local adquireixen més importància. La identitat pròpia de cada territori es transforma en el pilar fonamental de la seva potencialitat de creixement econòmic i benestar social.

Cada territori disposa d'un conjunt de factors o recursos econòmics, socials, tecnològics, institucionals, infraestructurals, mediambientals i fins i tot d'índole cultural, no explotats, que constitueixen el seu potencial de desenvolupament i sobre els quals 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. 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, tanmateix, una definició comunament acceptada. Per això en aquest mòdul es diferencia el desenvolupament local d'altres polítiques afins amb les quals està directament relacionat. Concretament s'analitzen:

- 1) el desenvolupament local;
- 2) el desenvolupament rural;
- 3) la promoció econòmica;
- 4) el sistema productiu local o territorial;
- 5) les polítiques del mercat de treball;
- 6) la política d'ocupació; i
- 7) les polítiques actives d'ocupació.

En relació amb la **caracterització del desenvolupament local**, es pot dir que no és únicament desenvolupament municipal, ja que el funcionament de la base econòmica d'un determinat territori no té per què coincidir amb les fronteres o delimitacions administratives d'un municipi o província.

D'altra banda, el desenvolupament local no és només desenvolupament endogen. Els processos de desenvolupament local emergeixen al territori en la mesura que existeixen, tant si estan desenvolupades com si es poden desenvolupar les capacitats i els recursos que permetin la seva aparició 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 "endogenitzar" aquestes oportunitats externes al territori dins d'una estratègia de desenvolupament decidida localment. Aquest model 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, juntament amb altres actors, com a motors i dinamitzadors dels canvis tecnològics en les economies locals.

El desenvolupament local és un enfocament territorial de **baix a dalt** (*bottom-up*), 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 un context integrador i coherent de les diferents polítiques de desenvolupa-

ment entre aquests nivells. Per tant, les decisions de política de desenvolupament que es produeixin de **dalt a baix** (*top-down*) són també importants per a l'enfocament del desenvolupament local.

L'enfocament del desenvolupament local té una **visió descentralitzadora**, des de la qual es propugna la concertació i la cooperació amb les institucions locals per al desenvolupament del territori i el foment de l'ocupació, i en conseqüència han de disposar dels recursos competencials, humans, tècnics i financers necessaris.

La **planificació estratègica aplicada al territori** és aquella que tracta d'establir un conjunt d'objectius, a llarg termini, d'una organització territorial i definir les actuacions que permetran assolir aquests objectius tenint en compte el comportament probable de l'entorn exterior en el qual competeix el territori (Vázquez Barquero, 1993). La implantació d'una planificació estratègica integrada, equilibrada i solidària al territori, que impulsa la posada en marxa de programes, projectes i instruments de promoció arrelats en la realitat socioeconòmica de què es tracti és un dels instruments d'acció de les polítiques de desenvolupament local.

Activitats

1. Trieu una tema de política laboral i identifiqueu la xarxa d'actors implicats en el problema en qüestió, definint les posicions i interessos de cada un dels agents socials, tant públics com privats.
2. Feu una recerca per Internet i identifiqueu deu pàgines web relatives a polítiques sociolaborals. Aquestes pàgines tant poden ser d'organismes governamentals com d'actors socials o privats.
3. Identifiqueu quins han estat els temes clau que han aparegut en els darrers sis mesos en el debat polític, relatiu al camp sociolaboral. Descriu les posicions dels diferents grups polítics (tant a escala local, autonòmica, estatal com internacional) respecte als temes detectats i comenteu el debat polític generat.
4. Analitzar i valorar els diferents tipus d'agències de desenvolupament local segons la seva forma de gestió, segons el tipus d'organització i segons el seu grau d'autonomia.
5. Feu una cerca a Internet de cinc plans estratègics de diferents ciutats o territoris d'Espanya i identifiqueu en cada un d'ells quins són les accions o programes i els projectes de desenvolupament local.
6. Opineu sobre quin és el grau de descentralització de les polítiques de desenvolupament econòmic local i de les polítiques d'ocupació a Catalunya.
7. Identifiqueu i valoreu les diferències existents entre desenvolupament local, promoció econòmica i desenvolupament rural i establiu la seva relació amb la idea de creixement econòmic.
8. Reflexioneu i feu un comentari escrit sobre els següents temes referits a les agències de desenvolupament local: exerceixen un paper estratègic o de planificació?, s'han d'especialitzar en una àrea d'actuació o en un servei específic?, han d'oferir un paquet integrat de serveis?, les agències han de tenir un àmbit espacial d'actuació identificat amb el municipi?

Autoavaluació

Responen les següents preguntes:

1. Quines són les funcions bàsiques dels Estats al món actual?
2. Què és una política pública?
3. Quines són les característiques bàsiques d'una política pública?
4. Quines quatre tipologies de polítiques públiques coneixeu? Expliqueu-les.
5. Què és el cicle de les polítiques públiques? Quines fases incorpora el cicle de la política pública?
6. Què enteneu per *formulació de la política pública*?
7. Què enteneu per *implementació de la política pública*?
8. Què enteneu per *avaluació de la política pública*?
9. Com definiríeu la xarxa d'actors relativa a una política pública?
10. Què són les polítiques sociolaborals?
11. Què és una política laboral passiva?
12. Què és una política laboral activa?
13. Què és una política de desenvolupament local?
14. Quines són les característiques bàsiques del model de desenvolupament local?
15. Com es classifiquen les agències de desenvolupament local segons la seva forma de gestió?
16. Elaboreu la fitxa de projecte de desenvolupament local.
17. Quins són les fases de la planificació estratègica?
18. En el marc d'una estratègia de desenvolupament local, establiu les diferències existents entre programes i projectes.

19. Quins són els trets diferenciadors entre les polítiques centralistes i les polítiques descentralitzades de desenvolupament?

20. Què s'entén per *descentralització política*?

Solucionari

Autoavaluació

1. Les funcions bàsiques de l'Estat serien el subministrament dels béns públics purs com l'estabilitat econòmica, la sanitat, la seguretat, la defensa dels drets de propietat, la salubritat, les carreteres i la protecció dels indigents. Això no vol dir que en tots els Estats es cobreixen aquestes funcions. Molts d'ells no ho fan, ja que la delimitació de funcions depèn del que socialment es consensua en cada indret. No solament són importants els objectius econòmics per aconseguir un desenvolupament sostenible, sinó que els objectius socials són primordials.

Les funcions intermèdies de l'Estat serien: la regulació de monopolis, la gestió d'externalitats negatives (com la contaminació) i positives (com la remodelació urbana), les polítiques sociolaborals (bàsicament tot allò relacionat amb el sistema de protecció social de garantia de rendes: pensions i prestació d'atur).

Les funcions més avançades de l'Estat tenen a veure amb les seves polítiques actives en tots els seus camps d'acció i en les polítiques d'afavoriment de la coordinació.

2. Una política pública és un programa d'acció governamental en un sector de la societat o en un espai geogràfic concret.

3. Segons els autors Meny i Thoenig (1995, pàg. 90-91) s'atribueixen les següents característiques a les polítiques públiques:

- Un contingut
- Un programa
- Una orientació normativa
- Un factor de coerció
- Una competència social

4. Podem esmentar una tipologia que distingeix entre polítiques distributives, polítiques redistributives, polítiques regulatives i polítiques constitutives. Aquesta classificació, obra de Lowi (1970), combina els dos criteris següents:

- L'estructura de coerció emprada pel poder públic.
- L'efecte que sobre els individus té la intervenció realitzada.

Taula 4. Classificació dels tipus de polítiques públiques

	Polítiques amb efectes directes sobre la conducta dels individus	Polítiques amb efectes indirectes sobre la conducta dels individus
Polítiques que imposen obligacions	Polítiques regulatives : les regles imposen obligacions als individus. Exemples: el poder policial, la intervenció governamental en l'economia, la legislació, en matèria de salut pública o de seguretat industrial.	Polítiques redistributives : les regles imposen classificacions o estatus. Exemples: la política fiscal (impost de la renda progressiu), el sistema de la Seguretat Social.
Polítiques que estableixen poders o privilegis	Polítiques distributives : les regles confereixen facilitats o privilegis a grups concrets de la població. Exemples: subsidis, subvencions cap a determinades activitats.	Polítiques constitutives : les regles confereixen poder i autoritat. Exemples: normativa que estableix la separació de poders en un Estat.

Font: Lowi (1970)

Les polítiques redistributives transfereixen recursos d'uns grups d'individus, regions o països a uns altres, és a dir, atorguen beneficis a uns grups socials repercutint els costos corresponents sobre altres grups; inclouen també la provisió de determinats béns que el govern insta a consumir com l'educació elemental o la salut pública. Les polítiques distributives no imposen obligacions als individus, sinó que estableixen privilegis sobre la base de conductes individualitzades.

Les polítiques constitutives són les que estableixen les regles de la distribució de poders en un entorn social i generen els procediments per a l'adopció de les decisions públiques. Són les anomenades *regles sobre les regles*. Les polítiques regulatives són aquelles polítiques formulades per una autoritat pública amb la intenció d'influir en la conducta dels ciutadans, individualment o col·lectivament, mitjançant l'ús d'accions punitives positives o negatives, imposant obligacions i generant sancions en cas de transgressió de les normes vigents.

5. El concepte de cicle de les polítiques públiques es refereix a les diferents fases en vida d'una política pública. Aquestes etapes en la vida de les polítiques comencen per l'anomenada *fase de formulació* de la política pública, a la qual segueix la fase d'implementació, i finalment hi

trobem la fase d'avaluació. Aquest esquema es pot sofisticar incloent-hi la fase de definició del problema o oportunitat, a la qual vol respondre la política pública, i la fase de redefinició de la política pública una vegada ha finalitzat el seu cicle d'acció.

6. La fase de formulació d'una política pública és la fase del cicle de la política en què es planteja la definició del problema que s'ha de tractar. En aquesta fase es valoren les alternatives d'actuació i es prepara la presa de decisions per part dels responsables públics.

7. La implementació de la política pública és la fase del cicle de la política en la qual s'executen les accions o programes públics, és a dir, en la qual es porten a terme les accions programades i en la qual s'aconsegueix un impacte sobre l'entorn social.

8. L'avaluació de la política pública és la fase del cicle de la política en la qual es valoren els resultats de les accions dutes a terme. A partir d'aquesta avaluació es pot redefinir el contingut de la política.

9. Perquè la política pública es desenvolupi i es consideri d'èxit es requereixen processos de negociació i el consens entre els representants dels diferents interessos en la societat. Aquesta negociació no solament ha d'incloure els representants polítics que intervenen en la caracterització de la política en la seva fase de formulació, sinó també tots aquells altres actors involucrats directament o indirectament en el procés de gestió de l'acció pública: govern, patronals, sindicats, col·lectius de professionals, ciutadans i grups polítics.

Tots són part de l'entramat d'actors que tenen un paper destacat en el procés de la política pública. Els interessos d'aquests grups han de confluir en una distribució concreta dels recursos disponibles perquè la política es pugui considerar un èxit. En aquest difícil joc, l'administració pública assumeix, en els estats del benestar, el lideratge del procés emprant l'instrumental que li ofereixen diferents tipus de polítiques.

10. Les polítiques sociolaborals constitueixen la regulació política dels conflictes socials que es donen en el mercat de treball.

11. Les anomenades *polítiques laborals passives* es dediquen a facilitar la vida a persones que per les circumstàncies de la vida han vist reduït el seu ingrés. El seu objectiu és paliatiu, amb la finalitat d'ajudar a afrontar aquelles situacions que produeixen la reducció de la renda, com pot ser la situació d'atur.

12. Les polítiques sociolaborals actives són aquelles destinades a fomentar l'ocupació.

13. S'entén per **política de desenvolupament local** el conjunt d'iniciatives que sorgeixen de l'anàlisi estratègica dels agents locals, públics i privats, l'objectiu dels quals és fer competitiu els territoris locals, ciutats i regions, mitjançant la millora dels seus recursos i 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.

14. **Les característiques bàsiques del model de desenvolupament local són:**

- El desenvolupament local no és únicament desenvolupament municipal.
- Es tracta d'un enfocament que pren com a unitat d'actuació principal el territori.
- El desenvolupament local no és només desenvolupament endogen.
- Integra els tres sectors productius (primari, secundari i terciari) i incorpora les innovacions tecnològiques al territori.
- 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).
- Implanta una planificació estratègica integrada, equilibrada i solidària al territori, impulsant la posada en marxa de programes, projectes i instruments de promoció arrelats en la realitat socioeconòmica de què es tracta.
- El desenvolupament local no es limita exclusivament al desenvolupament econòmic.
- Es basa en la mobilització i participació dels actors territorials, públics i privats, com a protagonistes principals de les iniciatives i l'estratègia de desenvolupament local.
- Es refereix a actors i territoris reals i no solament al·ludeix a tendències econòmiques o d'un altre tipus de caràcter genèric.
- Incorpora també com a factor de desenvolupament el medi ambient o la sostenibilitat del desenvolupament.
- L'enfocament del desenvolupament local té una visió descentralitzadora.

15. **Segons la forma de gestió, les agències poden tenir:**

- **Model centralitzat:** l'administració dominant al territori d'actuació, individualment o conjuntament amb altres agents, defineix l'estratègia, dissenya el pla d'acció i l'imposa als altres agents territorials. L'agència s'organitza i gestiona segons el que estableixi l'organització promotora dominant.

- **Model descentralitzat:** l'estratègia i el disseny del pla d'acció es pacta entre diversos agents territorials, i s'estableix un conjunt d'objectius parcials a aconseguir en un projecte global de desenvolupament local.
- **Institucions intermèdies:** cada una d'elles està especialitzada en un tipus d'instrument i amb representació de conveniència dels diferents actors.

16. Fitxa de projecte

Línia	1	Nom
Programa	1.1.	Nom
Projecte	1.1.1.	Nom
Objectiu:		Àmbit geogràfic:
Descripció del projecte: Justificació del per què s'actuarà i el per a què Beneficiaris del projecte		
Activitats que s'han de realitzar:		
Resultats esperats:		
Prioritat: alta mitjana baixa		Cost econòmic:
Període per a la implantació:		Fonts de finançament:
Període d'execució:		Entitat responsable/promotora:
Interrelació amb altres projectes:		Altres implicats:
Indicadors de seguiment:		Estat d'execució:

17. Fases de la planificació estratègica

- La diagnòsi territorial.
- Una avaluació de les activitats en curs, del rol de les organitzacions locals, de les activitats de desenvolupament i de les relacions entre les diferents organitzacions participants.
- La determinació dels recursos necessaris per a les activitats futures, humans, materials, tecnològics i financers.
- L'establiment de l'objectiu central i dels objectius estratègics perseguits que permeti dissenyar les línies estratègiques.
- L'elaboració del pla d'acció en el qual s'estableixin les accions concretes, programes i projectes, per a assolir els objectius de l'estratègia.
- Un sistema de supervisió i avaluació de l'estratègia.

18. Un **programa** es defineix com a la suma o sèrie de projectes coordinats entre ells que pretenen un objectiu global comú, la consecució del pla estratègic i del pla d'acció de desenvolupament local. Els programes engloben els objectius específics de la línia estratègica a què responen i inclouen els projectes que s'han de realitzar a mitjà termini. Un programa es podrà desenvolupar a través d'un sol projecte o de diversos projectes alhora.

Al contrari, els **projectes** emergeixen per a operativitzar els programes de desenvolupament. Per tant, una vegada efectuada la identificació dels programes que s'han d'executar, serà necessari establir els projectes que millor s'ajustin a les preferències declarades.

Un projecte es defineix com al conjunt o sèrie d'activitats amb objectius establerts, enllaçades entre elles i dissenyades per a produir un resultat concret en un termini limitat i amb recursos pressupostats.

Un projecte sumat a altres projectes configuraran un programa de desenvolupament.

19. Els **trets diferenciadors** entre les polítiques centralistes i les polítiques descentralitzades de desenvolupament són els següents:

Disseny descentralitzat	Disseny centralista
Horitzontalitat Selectivitat Territorialitat Des de baix Concertació	Verticalitat Generalitat Funcional/sectorial Des de dalt

20. La **descentralització política** significa que es traspassen o transfereixen poders de decisió sobre temes polítics importants, des del govern estatal habitualment o des d'altres governs superiors (regionals) cap a diferents nivells subnacionals de govern (governos regionals, governos locals i altres formes intermèdies de govern, segons l'origen de la transferència de poder). La descentralització política representa el traspàs dels recursos humans i financers necessaris per a exercir les competències transferides, i a més la capacitat de regulació sobre aquestes competències.

Glossari

activitat *f* Conjunt d'accions concretes i específiques que es realitzen en l'execució d'un projecte concret per a produir els resultats.

agència de desenvolupament local *f* En termes genèrics, instrument o institució generalment pública o publicoprivada que respon a les necessitats identificades pels actors locals d'un determinat territori per implementar l'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.

agent *m* Persona que es contracta per a ajudar a aconseguir els objectius d'altres.

antiguitat *f* Sistema pel qual es concedeixen avantatges econòmics (salaris més elevats, millors llocs de treball, protecció contra l'acomiadament) en funció de l'antiguitat en el lloc de treball.

aturat-ada *f* Persona que no treballava durant la setmana anterior al seu registrament, però estava disponible per a treballar i (a) va realitzar alguna activitat específica per a buscar feina en les quatre setmanes anteriors, (b) està esperant que la cridin per ocupar un lloc de treball, (c) està esperant ocupar un nou lloc de treball en un termini de 30 dies.

bé públic *m* Bé o servei consumit col·lectivament. El seu ús per part d'una persona no redueix la quantitat de què disposa una altra persona per a consumir-ne.

calendari d'activitats *m* Gràfic (un dels més coneguts és el diagrama de Gantt) que representa el període, la seqüència i la durada de les activitats del projecte. També permet identificar les etapes importants del projecte i repartir les responsabilitats amb vista a assolir-les.

capital humà *m* Acumulació prèvia d'inversions en educació, formació en el treball, salut i altres factors que eleven la productivitat.

capital social *m* Capital associat al grau de confiança existent entre els actors socials d'una societat, les normes de comportament cívic practicades, i el nivell d'associativitat que les caracteritza; aquests elements són evidenciadors de la riquesa i fortalesa del teixit social intern d'una societat.

cooperació publicoprivada *f* Cooperació voluntària entre actors públics i privats per a coordinar i concentrar recursos organitzatius, tècnics i materials per a solucionar de manera concertada problemes del territori definits col·lectivament. Adquireix llavors una importància fonamental en la política de desenvolupament local.

cotització a la Seguretat Social *f* Impost sobre la quantitat rebuda o pagada de sous i salaris.

descentralització *f* En general, transferència de responsabilitats, competències i capacitats des d'unitats superiors de govern a unitats de govern de dimensió territorial més petita.

descentralització administrativa *f* Traspàs de poders molt limitat, des del nivell superior de govern cap als nivells inferiors, enfocat bàsicament a transferir el control de la gestió i amb competències regulatòries reduïdes o inexistent.

descentralització política *f* Es traspassen o transfereixen poders de decisió sobre temes polítics importants, des del govern estatal habitualment o des d'altres governs superiors (regionals) cap a diferents nivells subnacionals de govern (governos regionals, governos locals i altres formes intermèdies de govern, segons l'origen de la transferència de poder). La descentralització política suposa el traspàs dels recursos humans i financers necessaris per a exercir les competències transferides, i a més la capacitat de regulació sobre aquestes competències.

desenvolupament endogen *m* Conjunt de factors o recursos econòmics, socials, tecnològics, institucionals, d'infraestructures, mediambientals i fins i tot d'índole cultural, no explotat, de què disposa cada territori i que constitueixen el seu potencial de desenvolupament i sobre els quals 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.

desenvolupament local *m* 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 publicoprivada, és capaç d'estimular i fomentar el seu creixement econòmic, creant ocupació per a millorar la qualitat de vida i el benestar social de les poblacions locals.

desenvolupament rural *m* Desenvolupament integral d'un territori –econòmic, social, ocupacional, educacional, cultural, mediambiental– que permet la seva recuperació econòmica i social, així com el manteniment de la seva població.

diagnosi territorial *f* Anàlisi del territori que permet identificar les oportunitats i les amenaces de l'entorn, així com establir les fortaleses i les debilitats internes per a acordar les estratègiques de desenvolupament.

economia laboral *f* Camp de l'economia que examina l'organització, el funcionament i els resultats dels mercats de treball; les decisions dels seus possibles i actuals participants; i les mesures que poden adoptar els governs en relació amb l'ocupació i la remuneració dels recursos laborals.

Estat *m* Conjunt d'institucions que posseeixen els mitjans per a exercir una coerció legítima sobre la societat que ocupa un territori i sobre aquest. És l'agent social que marca les regles que operaran en el territori sobre el qual té jurisdicció per mitjà d'un govern organitzat. L'Estat té tres poders diferents, cada un amb una funció determinada: 1) poder legislatiu, que s'encarrega de l'elaboració de lleis; 2) poder executiu, que té la funció d'aplicar la legislació. També se l'anomena *govern*; i 3) poder judicial, que és el responsable de l'aplicació i la interpretació de l'ordenament jurídic.

Segons la distribució del poder entre els diferents nivells de governs, podeu distingir entre: 1) l'estat unitari; 2) l'estat federal; i 3) la confederació d'estats.

estructura salarial *f* Diferències salarials observades en l'economia, desglossades per sector, ocupació, lloc geogràfic o altres diferències entre els llocs de treball o entre els treballadors.

externalitat *f* Efectes de les accions privades que es difonen a tercers, sia augmentant l'eficiència econòmica (beneficis externs) o sia reduint-la (costos externs).

formació *f* Creació de qualificacions dels treballadors que tenen el mateix valor en totes les empreses o sectors.

govern *m* Conjunt de persones que ocupen els llocs d'autoritat en un Estat, però també es pot referir al mètode o sistema de governar una societat referint-se a l'estructura i l'organització dels càrrecs públics. Segons l'estructuració dels òrgans governamentals i la relació entre el govern i els governats, es donen diferents classificacions dels governs. Així teniu: 1) el govern parlamentari; 2) el govern presidencialista.

pla d'acció *m* Descripció pràctica de les accions i projectes concrets que es duren a terme en el marc de l'estratègia de desenvolupament local.

planificació estratègica territorial *f* Planificació que tracta d'establir un conjunt d'objectius, a llarg termini, d'una organització territorial i definir les actuacions que permetran assolir aquests objectius tenint en compte el comportament probable de l'entorn exterior en el qual competeix el territori.

política activa *f* Política que té com a objectiu, d'una banda, casar les necessitats de les empreses, pel que fa al personal, amb les de les persones que estan buscant feina, i d'una altra, incentivar la creació de llocs de treball lligats a l'evolució del creixement econòmic, amb la finalitat de reduir la desocupació.

política d'ocupació *f* Conjunt de mesures o decisions la finalitat essencial de les quals és la consecució d'un equilibri entre l'oferta i la demanda de treball, en els seus aspectes quantitius i qualitatius, així com la protecció de les situacions de desocupació.

política de desenvolupament local *f* Conjunt d'iniciatives que sorgeixen de l'anàlisi estratègica dels agents locals, públics i privats, l'objectiu de les quals és fer competius els territoris locals, ciutats i regions, mitjançant la millora dels seus recursos i 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.

política del mercat de treball *f* Política que comprèn un conjunt de mesures de naturalesa estructural que incideixen en la creació d'activitat, en l'ocupació, en l'evolució de la desocupació i en el model de relacions laborals.

política passiva *f* Política que implica transferència de renda als aturats amb l'objectiu de pal·liar les situacions conjunturals de desocupació.

programa *f* Suma o sèrie de projectes, coordinats entre ells, que pretenen un objectiu global comú, la consecució del pla estratègic i del pla d'acció.

promoció econòmica *f* Conjunt d'actuacions portades a terme per les administracions públiques d'àmbit local o regional europeu, i per les institucions privades del món empresarial, que tenen per objectiu central el creixement de l'activitat econòmica d'un territori local, supralocal o regional.

projecte *m* Conjunt o sèrie d'activitats amb objectius establerts, enllaçades entre elles i dissenyades per a produir un resultat concret en un termini limitat i amb recursos pressupostats.

salari real *m* Guanys dels treballadors expressats en funció del poder adquisitiu. Es calcula dividint el salari monetari o nominal pel nivell mitjà de preus.

taxa d'atur *f* Percentatge de la població activa que està desocupada. És el quocient entre l'atur total i la població activa total; aquesta última és la suma de l'ocupació i l'atur.

Bibliografía

Bibliografía bàsica

Adelantado, J. (coord) (2000). *Cambios en el estado del bienestar*. Barcelona: Icaria.

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

Ashford, D. (1983). *La aparición de los Estados de bienestar*. Madrid: Ministerio de Trabajo.

Castillo, J. del (1994). *Manual de Desarrollo Local*. Vitòria-Gasteiz: Departamento de Economía y Hacienda, Eusko Jaurlaritz - Gobierno vasco ("Estudios de Economía").

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

Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado de bienestar*. València: Alfons el Magnànim.

Fernández Cornejo, J. A.; Algarra Paredes, A. (2000). *El mercado de trabajo en la Unión Europea. Fundamentos teóricos y políticas de empleo*. Madrid: Pirámide.

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

Meny, I.; Thoenig, J. C. (1995). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Sempere, A.; Cano, Y.; Charro, P.; San Martín, C. (2005). *Políticas sociolaborales*. Madrid: Tecnos.

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

Vázquez Barquero, A. (1993). *Política Económica Local*. Madrid: Pirámide.

Bibliografía complementària

Alburquerque, F. (2003). *Teoría y práctica del enfoque del desarrollo local*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

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

Barret, S.; Hill, M. (1986). "Policy bargaining and structure in implementation theory: towards an integrated perspective". A: J. Goldsmith (ed.), *New research in central-local relations*. Londres: Gower.

Brugué, Q.; Gomà, R. (eds.) (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Ariel.

Castells, M. (1983). "Crisis, planning, and the quality of life: managing the new historical relationships between space and society". *Society and Space* (núm. 1).

Castillo, Jaime del (1989). *Iniciativas locales de empleo y declive industrial: el caso de la cuenca del Nervión*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Eurostat. Agència Estadística de la UE: <http://europa.eu.int/comm/eurostat>

Fina, Ll. (2001). *El reto del empleo*. Madrid: McGraw-Hill.

Finkel, L. (1994). *La organización social del trabajo*. Madrid: Pirámide.

Forn, M. de; Pascual, J. M. (1995). *La planificació estratègica territorial: aplicació als municipis*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

Gomà, R.; Subirats, J. (eds.) (1998). *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel.

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

- Ham, C.; Hill, M.** (1993). *The policy process in the modern capitalist State*. Londres: Harvester.
- Hambleton, R.; Thomas, H. (eds)** (1995). *Urban policy evaluation. Challenge and change*. Londres: Chapman.
- Hogwood, B.; Gunn, L.** (1987). *Policy analysis for the real world*. Oxford: Oxford University Press.
- Jones, Ch.** (1984). *An introduction to the study of public policy*. Monterrey, CA: Brooks.
- Jordana, J.** (2001). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Judge, D.; Stocker, G.; Wolman, H. (eds.)** (1995). *Theories of urban politics*. Londres: Sage.
- Lindblom, Ch.** (1959). "The siceince of muddling through". *Public Administration Review* (vol. 19, pàg. 77-99).
- Lipsky, M.** (1980). *Street level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. Nova York: Rusell Sage.
- Mato, F. J.** (2002). *La formación para el empleo. Una evaluación cuasi-experimental*. Madrid: Civitas.
- Mato, F. J.** (2003). *Estudio de las experiencias europeas con instrumentos de evaluación de las políticas del mercado de trabajo*. Comisión Europea ("Macroeconomía del Desarrollo", 21).
- McConell, C.; Brue, S.** (1991). *Economía laboral*. Madrid: McGraw-Hill.
- Migueluez, F.; Prieto, C. (eds.)** (1991). *Las relaciones laborales en España*. Madrid: Siglo XXI.
- Montagut, T.** (2000). *Política social*. Barcelona: Ariel.
- Pressman, J.; Wildavsky, A.** (1973). *Implementation*. Califòrnia: California University Press.
- Ragin Ch.; Becker, H.** (1992). *What is a case? Exploring the foundations of social inquiry*. Nova York: Cambridge University Press.
- Rossi, P.; Freeman, H.** (1989). *Evaluación*. Mèxic: McGraw-Hill.
- Ruiz, C.** (1999). *Elementos de estadística administrativa*. Barcelona: ISEGS.
- Schmid, G.; O'Reilly, J.; Schömann, K. (eds.)** (1996). *International handbook of Labour Market Policy and Evaluation*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Simon, H.** (1945). *Administrative behaviour*. Nova York: McMillan.
- Subirats, J.** (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia en la administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- 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.** (2000). *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual* (document LC/R.1964). Santiago de Xile: CEPAL/GTZ.