



Banc de Bones Pràctiques

Criteris per l'avaluació
de les Bones Pràctiques
en desenvolupament
econòmic

Antoni Niubó Herranz

Juliol de 2018

ÍNDEX

<u>PRIMERA PART: EVOLUCIÓ I TENDÈNCIES</u>	5
a) <u>Evolució de les polítiques públiques en els darrers 40 anys</u>	5
b) <u>Estat de la qüestió actual i tendències de futur</u>	10
<u>SEGONA PART: CRITERIS ESPECÍFICS</u>	17
a) <u>Rellevància dels temes</u>	18
b) <u>Caràcter innovador de les actuacions</u>	22
c) <u>Respostes satisfactòries</u>	25
d) <u>Algunes orientacions pràctiques</u>	33
<u>TERCERA PART: Resum executiu i quadre de síntesi amb els criteris de ponderació</u>	45

Banc de Bones Pràctiques

Críteris per a l'avaluació de les Bones Pràctiques en desenvolupament econòmic

1 PRIMERA PART: EVOLUCIÓ I TENDÈNCIES

1.1 Evolució de les polítiques públiques en els darrers 40 anys

Les polítiques de desenvolupament econòmic local, enteses com un conjunt d'actuacions que té com a finalitat la dinamització de l'activitat econòmica a través de mesures que incideixen en el teixit econòmic local i en el mercat de treball, es van iniciar sota aquest concepte fa ja aproximadament quatre dècades al llarg de les quals s'han integrat plenament en les agendes dels governs locals i d'altres ens que actuen en el mateix àmbit territorial. Tot i això, en matèria de desenvolupament econòmic i ocupació les competències encara no estan plenament recollides pel marc legislatiu dels ens locals, tot i que tal com s'esmenta en la Llei de Bases de Règim Local de l'any 1985, "per a la gestió dels seus interessos i en l'àmbit de les seves competències, el municipi pot promoure tota classe d'activitats i prestar tots els serveis públics que contribueixin a satisfer les necessitats i aspiracions de la comunitat veïnal". En aquest marc normatiu tan genèric és on s'han encabint les polítiques de desenvolupament econòmic local i ocupació, en uns casos responen a una visió estratègica i global del desenvolupament local i en altres de caràcter més o menys oportunista i mimètic, segons els recursos financers que les administracions supralocals han posat a l'abast dels ens locals.

En aquests quasi 40 anys d'història, les polítiques locals de desenvolupament econòmic i ocupació han tingut una evolució significativa a Espanya. Es pot considerar que el detonant per iniciar-les van ser les crisis dels sectors tradicionals que van provocar processos de reconversió, principalment industrial, amb un impacte local caracteritzat per la pèrdua de gran quantitat de llocs de

treball, encara que tenien una distribució territorial irregular, afectant dramàticament a molts municipis en els quals l'activitat econòmica depenia principalment d'aquells sectors en crisi. El fort impacte local d'aquests processos de reconversió va plantejar la necessitat d'actuar precisament des d'aquest àmbit territorial, ja que la societat local, greument perjudicada per la pèrdua d'ocupació, demanava a la seva administració més propera, és a dir la municipal, que donés respostes per a poder exercir el seu dret fonamental al treball. En els primer moments van ser els ajuntaments els que van emprendre accions que al llarg d'aquests últims 40 anys s'han estès i evolucionat significativament fins a configurar el marc en el qual actualment es troben les polítiques de desenvolupament econòmic local i ocupació.

En aquell entorn de crisi industrial, substancialment molt diferent de la més recent, precisament pel seu caràcter més local i no generalitzada en tots els territoris, els municipis van iniciar una sèrie d'accions, algunes amb més voluntarisme que eficàcia, que a través de la seva evolució en el temps s'han traduït en els models d'intervenció actuals. L'inici de les accions en matèria de polítiques actives per a l'ocupació i el desenvolupament econòmic estaven condicionades principalment pel grau d'afectació de la crisi en cada municipi o comarca, per la seva estructura territorial, per l'espai on s'havia d'intervenir i per les diferents realitats socioeconòmiques. En alguns casos les accions es van situar en un àmbit estrictament municipal, i altres casos supramunicipal amb participació de les diputacions, mancomunitats o agrupacions de municipis. Els recursos per a les intervencions locals no es trobaven en un marc pressupostari i normatiu específic sinó que depenien de la capacitat de cada ens local, en funció de la seva dimensió, de la seva capacitat econòmica o del seu poder de

negociació amb les administracions territorials supralocals, des de les Comunitats Autònomes fins a la Unió Europea. Va ser precisament la incorporació d'Espanya a la Unió Europea el que va marcar un abans i un després d'aquelles polítiques de desenvolupament local, ja que va suposar el reconeixement explícit del principi de subsidiarietat i l'assignació de recursos específics a l'abast dels ens locals per a finançar projectes i programes de desenvolupament econòmic local i ocupació.

En aquells moments no es disposava de coneixements especialitzats ni de metodologies contrastades en l'àmbit del desenvolupament econòmic i l'ocupació i en aquest sentit la participació de molts ens locals en programes i iniciatives comunitàries va tenir un efecte molt positiu. Es van desenvolupar noves metodologies, es van intercanviar experiències amb ens locals d'altres estats de la Unió Europea i amb això es va crear un cos de coneixements que va suposar un gran avanç, tant en l'àmbit polític com en el tècnic.

Aquell conjunt de pràctiques locals, encara dispers i poc estructurat, i davant la persistència de la crisi, va influir en les administracions territorials supralocals, que van articular una oferta de programes i recursos a disposició ens locals per a la definició i implementació de les estratègies en l'àmbit de l'ocupació i el desenvolupament econòmic local. És particularment destacable, a nivell de l'Estat, el paper que van tenir els programes de les escoles taller i cases d'ofici de l'INEM, que van suposar un revulsiu i van tenir un notable impacte en el mercat de treball local mitjançant intervencions centrades en els recursos locals.

Aquells inicis, marcats pel voluntarisme i l'escassetat de coneixements contrastats en la matèria, van donar pas a l'evolució cap a models més eficaços

a través de la creació d'estructures específiques i de l'adquisició de competències per part dels ens locals. Es va consolidar la idea de la dimensió local com a factor crític per a una major eficàcia de les polítiques actives. Posteriorment, l'any 1997, la formulació i desenvolupament de l'Estratègia Europea per l'Ocupació va reforçar aquest concepte de la dimensió local, en el marc dels estats, com a espai d'intervenció més idònia per la seva proximitat a la ciutadania i al teixit productiu. Aquesta evolució històrica ha configurat models diferents d'intervenció local en matèria de desenvolupament econòmic i ocupació, amb diferències substancials en funció de la tipologia dels territoris i de la seva realitat socioeconòmica. Des d'un enfocament fonamentat massivament en el recurs de la formació ocupacional, s'ha evolucionat cap a models més integrals, centrats en els sistemes productius locals. En aquest llarg camí, hi ha passos destacats que han marcat significativament la seva evolució, el més rellevant, alhora que condicionant de les polítiques actives, ha estat l'important ventall de recursos i d'actors dedicats a la intermediació laboral, molt especialment centrada en la part de la demanda i molt menys en el de l'oferta.

Un aspecte significatiu ha estat també l'evolució del marc competencial per articular polítiques de desenvolupament econòmic i ocupació. En aquest sentit, l'administració dels programes i recursos s'ha situat fonamentalment en els estats membres de la Unió Europea i són aquests els que tenen les competències, i les exerceixen directament en uns casos, o en altres les transfereixen a les Comunitats Autònomes que les administren i posen a l'abast dels ens locals. Així doncs, la disposició de recursos per part de les administracions locals passen necessàriament en gran part per la decisió del govern de l'Estat o de les Comunitats Autònomes. Un canvi radical que es pot

apreciar en contrast amb la situació de principis dels anys 90, quan fins i tot municipis relativament petits podien accedir directament a programes emmarcats dins dels Fons Estructurals. Ara, les vies d'accés actuals als recursos comunitaris estan condicionades gairebé en la seva totalitat pels governs centrals i autonòmics.

Més recentment, la crisi de l'últim decenni, marcada pel seu caràcter global, a diferència de les anteriors, ha tingut un impacte determinant en la reducció dràstica dels recursos dedicats a les polítiques de desenvolupament local.

És particularment significatiu i descriptiu de la situació actual dels programes de les polítiques actives que, segons dades del 2016 de l'OCDE, Espanya dediqui el 3,9% del PIB a aquestes iniciatives enfront de la mitjana del 15% dels estats que pertanyen a aquesta organització.

Cal afegir que, mentre que la taxa mitjana d'ocupació de l'OCDE ja ha tornat als nivells precrisi en el primer trimestre del 2017, gairebé deu anys després que esclatés l'anomenada Gran Recessió, no ha estat així a Espanya, que es troba 6 punts percentuals per sota del seu nivell de 2007. Segons dades més recents (EUROSTAT, agost de 2018) Espanya té una taxa d'atur del 15,2%, només superada per Grècia amb el 19%, mentre que en el conjunt de la Unió Europea dels 28 estats és del 6,8%. Desglossat per sexes, la taxa espanyola és del 13,6% per als homes i del 17% per a les dones, en contrast amb el conjunt de la UE que és d'un 6,6% i 7,1% respectivament. I les projeccions a futur, segons l'OCDE no són gaire favorables, ja que a finals de 2018 Espanya seguirà sense haver assolit els nivells d'ocupació i atur previs a la crisi: l'atur se situarà llavors en el 15% i l'ocupació creixerà fins al 55,4 %, més de 5 punts per sota de la mitjana

de l'OCDE i molt lluny encara dels objectius de l'Estratègia Europa 2020, -hereva de l'Estratègia Europea per l'Ocupació-, que preveu una taxa d'ocupació del 75% per a la població compresa entre el 20 i els 64 anys.

En aquest context de crisi i d'escassetat de recursos les estructures de gestió local de les polítiques actives s'han reduït considerablement alhora que els programes han tendit a situar-se en mínims històrics en comparació amb dècades passades.

La part positiva, però, dels efectes de la darrera crisi és que aquesta ha obligat a fer un exercici de racionalització, a prioritzar millor on es destinen els recursos i ha marcat també una certa tendència a la millora de la cooperació interinstitucional.

1.1 Estat de la qüestió actual i tendències de futur

La crisi global soferta en el darrer decenni, tot i que segons dades macroeconòmiques està remetent, ha deixat un escenari substancialment diferent al de les anteriors, que eren de caràcter més conjuntural o local. Els efectes, força generalitzats a nivell local, mostren una taxa d'atur encara alta, treball precari, una baixada notable de la remuneració del treball i un entorn on drets bàsics com el de l'habitatge o l'energia no estan a l'abast d'una part de la població, encara que disposi d'un lloc de treball. La desigualtat ha crescut i la vulnerabilitat s'ha estès a col·lectius diversos que abans de la crisi no es trobaven en situació de risc social i econòmic.

Una altra característica de l'escenari del que podem anomenar post-crisi és que la precarització del treball i l'abaratiment dels llocs de treball no ofereix estímuls

al sistema productiu per canviar d'un model encara molt basat en la mà d'obra barata a un altre més avançat, amb activitats de més valor afegit, que aprofiti millor el potencial de coneixement disponible i que retribueixi el treball de forma adequada. És obvi que aquests són els efectes i caldrà, també, actuar sobre les causes que es troben en un model productiu que encara es resisteix al canvi. Però, hi ha poca col·laboració entre els agents públics i els privats per tal de millorar el sistema productiu i avançar cap a un model més competitiu, que generi més llocs de treball i que el seu creixement també repercuteixi en una millor qualitat del mercat de treball local.

Encara hi ha obstacles que cal superar per una i altra part, pública i privada, com són la manca de resposta àgil per part de les administracions, l'excés de burocràcia, circuits administratius poc racionals, mancances professionals per part del funcionariat per entendre i relacionar-se adequadament amb les empreses, mentalitat reactiva per part dels gestors empresarials, poca transparència a l'hora de definir les necessitats de les empreses en relació a les administracions públiques i sovint una actitud de recel per ambdues parts.

La persistència d'aquesta situació, crea un punt de partida poc favorable per avançar cap a un model productiu més innovador i competitiu, que permeti millorar l'ocupació tant en termes quantitius com qualitatius. Hi ha pocs estímuls per al canvi de model i aquesta actitud passiva s'ha de tornar proactiva. Avui, més que mai, però, hi ha una població jove amb un alt grau de qualificació i l'evolució cap a un sistema productiu de millor nivell és possible si s'aprofita el seu potencial de coneixement. Aquí hi ha una clara oportunitat i alhora un deure cap a la població jove.

La borsa de l'atur també es caracteritza per l'existència d'un col·lectiu nombrós de persones demandants d'ocupació que tenen una baixa qualificació, o que els seus coneixements i habilitats han deixat de tenir encaix en el mercat de treball.

Malgrat aquest problema de l'atur és endèmic, el sistema d'intermediació laboral és poc eficient. Exceptuant experiències locals paradigmàtiques, amb massa freqüència es produeixen duplicitats o solapaments en les actuacions que porten a terme diferents agents, tant públics com privats, que també sovint competeixen entre si per obtenir recursos de les mateixes fonts de finançament de les administracions territorials supralocals. Possiblement és en aquest àmbit on la relació cost/benefici presenta els valors més negatius, amb importants costos econòmics i de confiança en el sistema, i en el qual es podrien alliberar recursos per dedicar-los a fer créixer i millorar la qualitat de l'oferta de treball.

La formació per a les persones aturades, tot i ser una mesura absolutament necessària, juntament amb l'orientació i l'acompanyament, consumeix una part important dels recursos disponibles i no pot resoldre el problema de base: un model productiu parcialment obsolet, representat encara per un gran nombre de empreses, i una cultura empresarial poc adequada als reptes del mercat globalitzat, massa obstinada a considerar com a principal estratègia competitiva que els recursos humans són un cost que cal abaratir, interpretant erròniament que la competència es troba en països emergents, amb una mà de obra més barata, en lloc d'intentar competir amb sistemes empresarials més avançats culturalment i tecnològicament.

Les relacions entre les administracions locals amb l'empresariat són, en general poc fluides i mancades de projectes en comú. Una administració pública

excessivament burocratitzada i poc àgil en les respostes d'una banda, i una cultura empresarial molt dominada pel dia a dia, més reactiva que estratègica i resistent als canvis, són els principals factors que incideixen negativament en les relacions entre els ens locals i el sistema productiu. Si, a més, es considera que la formació i l'experiència dels gestors de les polítiques actives, en general, tenen manca de recursos en aquest àmbit, les relacions amb l'empresariat difícilment poden ser productives des del punt de vista del desenvolupament.

D'altra banda, la cooperació i coordinació entre els agents involucrats en el desenvolupament local són molt febles. Manca treball en comú entre els sectors públic i privat i entre els diversos nivells territorials de les administracions públiques, cada vegada més burocratitzades, fet agreujat per un model estructural complex d'administració multinivell i per una definició poc clara de les competències locals.

En massa casos la cooperació entre els diferents agents no va més enllà d'un acord necessari per a l'obtenció de recursos per finançar programes, tot i que, amb una intencionalitat molt positiva alguns programes la Diputació de Barcelona o del SOC han contemplat la dimensió supramunicipal com a requeriment imprescindible per accedir a les seves fonts de finançament.

També hi ha problemes de transversalitat dins de les pròpies administracions locals. Les diferents àrees dels governs locals són sovint compartiments estancs. Amb massa freqüència, àrees clau com l'urbanisme, la cultura, els serveis socials o el medi ambient, funcionen sense estratègies compartides d'aprofitament del seu potencial d'ocupació, ja que es considera aquest àmbit com una competència exclusiva de l'àrea de promoció econòmica i ocupació.

Persisteix encara una visió molt esbiaixada de l'estat del benestar, que tendeix a considerar el nombre de persones beneficiàries dels subsidis públics com el principal indicador de les polítiques socials. Es desaprofita d'aquesta manera l'oportunitat de tractar els serveis a les persones, o altres recursos locals, com a fonts d'ocupació.

La relació entre les polítiques socials i de promoció econòmica ha tendit a afeblir-se, possiblement per aquesta concepció restrictiva de l'estat del benestar, amb visió assistencialista i més identificada amb el subsidi i els programes públics d'ocupació. Això està creant una barrera que cada vegada és més difícil de superar entre els col·lectius més proactius en el mercat de treball i els que s'enquisten en els programes subsidiats o d'ocupació pública, fet que condueix a la insostenibilitat, tant en termes socials com econòmics.

Pel que fa al marc territorial on s'apliquen els programes de desenvolupament local s'han creat fronteres administratives que comprometen la seva eficàcia en diversos àmbits. S'interpreta el concepte de local com a sinònim de municipal o comarcal, sense que aquesta escala es correspongui amb la del mercat de treball real, que és l'espai en el qual es mouen les ofertes i les demandes d'ocupació. El resultat és que sovint s'intervé en unitats territorials poc lògiques des del punt de vista funcional, amb poca massa crítica per a segons quines actuacions. A vegades, aquests territoris són fins i tot poc homogenis com a realitat social amb una identitat compartida, encara que administrativament tinguin entitat política.

Pel que fa a l'entorn físic, una anàlisi des del punt de vista funcional del territori posa de manifest que el creixement urbanístic del país, en clau municipal, ha estat força caòtic. Com si la consigna fos que a tot arreu hi ha d'haver de tot,

s'han creat infraestructures i equipaments repetits en molts municipis, fet que ha contribuït a incrementar els costos dels serveis i a una pèrdua de la qualitat funcional i paisatgística del territori, tant per a usos residencials com productius. Així, s'han creat un gran nombre de zones industrials, en no pocs casos en conflicte amb les zones residencials, sense transport públic ni serveis de qualitat com per allotjar una indústria competitiva.

Aquesta mancança de transport públic, a banda d'afectar negativament la qualitat de vida, es contradiu amb el discurs de la sostenibilitat ambiental que simultàniament es fa per altra banda, incidint negativament sobre l'augment de la mobilitat obligada per raó de treball. Si, a més a més, es té en compte la precarietat del mercat de treball, fet que provoca que cada vegada la gent estigui disposada a anar més lluny per menys salari, la incidència sobre la sostenibilitat no és només ambiental, sinó econòmica i social, atès que genera costos i desigualtats, doncs posa les oportunitats de treball més a l'abast d'aquelles persones que disposen de mitjans de transport.

És evident, però, que no tots els territoris estan en la mateixa situació a l'hora de generar desenvolupament local. Barcelona i la seva àrea metropolitana constitueixen el centre de l'activitat econòmica amb un major dinamisme del mercat de treball. En aquest entorn metropolità, com en cap altre, pot existir suficient massa crítica en diversos àmbits com perquè les polítiques actives per al desenvolupament econòmic i l'ocupació es puguin plantejar mitjançant un ampli ventall de mesures i amb uns costos unitaris raonables. Altres territoris, en canvi, més allunyats o amb menor accessibilitat als centres d'activitat econòmica

del país, tenen més dificultats, en uns casos, o fins i tot la impossibilitat d'articular cert tipus de mesures o d'actuacions.

Aquesta diversitat territorial lligada a la demografia, les comunicacions, la facilitat d'accés als serveis, o la capacitat d'atraure activitat econòmica, entre d'altres factors, no s'ha treballat prou amb criteris d'interrelació i d'establiment de xarxes de cooperació interterritorial que poden reeixir, en benefici mutu, si es treballen amb perspectiva de complementarietat. Tampoc s'aprofita adequadament el potencial que tenen les TIC per a minimitzar l'efecte distància, aspecte que incidiria positivament en el medi ambient, per la reducció de la mobilitat, en l'estalvi de costos econòmics i en la qualitat de vida de les persones per l'alliberament de temps.

2 SEGONA PART: CRITERIS ESPECÍFICS

Sense entrar en més consideracions sobre els canvis produïts en els darrers anys a nivell mundial, els escenaris socioeconòmics actuals plantegen la necessitat de reformular alguns dels objectius de les polítiques actives per a la promoció econòmica i l'ocupació. Abans però, no està de més no perdre de vista una qüestió obvia però que no sempre té la consideració que requereix: l'objectiu que dóna sentit i justifica les polítiques actives no és gestionar programes o serveis, sinó **crear ocupació i facilitar l'accés al treball a les persones**. Cal no confondre allò que són mitjans amb els objectius, ni acumular recursos i programes amb produir desenvolupament. Tampoc s'ha de considerar el desenvolupament econòmic local com un àmbit d'actuació que correspon exclusivament a un departament que gestiona programes específics de les anomenades polítiques actives. Cal incorporar amb visió transversal la perspectiva del desenvolupament econòmic i l'ocupació a totes les àrees de la política local.

Des d'aquesta perspectiva transversal a totes les àrees de les polítiques locals es formulen els aspectes de contingut més rellevants d'allò que es poden considerar bones pràctiques d'actuació per al desenvolupament econòmic i l'ocupació. També es formulen a partir de la premissa de que s'ha d'actuar simultàniament en dos fronts: el dels efectes de la crisi i el de les seves causes, en primer terme per a millorar la situació de les persones afectades i en segon per a prevenir i contribuir a la transformació cap a un sistema productiu més equilibrat econòmic, social i ambientalment.

1.2 Rellevància dels temes

La profunditat de la crisi del sistema posa de manifest la seva insostenibilitat i ineficiència, al menys en termes socials, però en aquesta hi ha elements que poden ser tractats des de l'àmbit local contribuint a la millora de la qualitat de vida i a la vegada del mercat de treball. Per això és necessari actuar amb visió global a favor de la sostenibilitat, especialment allà on hi ha marge per a la coincidència entre el benefici social, ambiental i econòmic. No es tracta, però, de tancar el sistema local al món, sinó al contrari, obrir-lo més i amb nous criteris de relació. Tampoc es tracta de considerar allò local com un concepte merament administratiu.

En termes generals, s'han de provocar canvis per avançar cap a un nou model productiu, d'acord a l'agenda europea, més competitiu i alhora amb més i millor ocupació.

És per això que les polítiques de desenvolupament econòmic local i ocupació han d'incorporar també estratègies per al canvi del model productiu que permetin millorar no només quantitativament sinó també qualitativament.

Així doncs, les polítiques de desenvolupament local han d'incorporar nous conceptes i revisar les seves prioritats. Ara, més que mai, les polítiques de desenvolupament econòmic han de coordinar-se amb les d'atenció social i elements com desigualtat, pobresa, habitatge i precarietat han de formar part d'aquestes. La sostenibilitat del sistema, en la seva triple vessant, pot millorar si des de l'àmbit local es practica un urbanisme amb visió més global de territori i de la mobilitat, s'afavoreix la creació d'empreses amb els recursos més vinculats al territori, recuperant i renovant el concepte dels nous jaciments d'ocupació que

ha tendit a ser abandonat, es promou la cooperació i la competitivitat de les mateixes, es creen vincles més directes entre producció i mercat guanyant marges a l'economia especulativa en favor dels sistemes locals, es promou més l'ús de d'Internet com a eina d'accés proper als serveis, al treball i als mercats, o s'incideix en la cadena de valor de la producció local per tal de donar més pes específic al mercat de treball més pròxim. L'atur és un greu problema de caràcter estructural del sistema, amb un mercat de treball que presenta una borsa de persones aturades de diversa tipologia, però que en una part important afecta a col·lectius de baixa qualificació, fet que obliga a accions de xoc que permetin disposar de llocs de treball adequats a aquesta realitat, però actuant també en paral·lel per modificar coneixements, habilitats i actituds d'aquesta població atrapada en la desocupació, amb freqüència de llarga durada.

En l'escenari actual, més que mai, la combinació de mesures de suport ocupacional, com l'orientació laboral, la formació i la intermediació, amb les de suport dels serveis socials és imprescindible per reduir les barreres que s'interposen entre els col·lectius més febles i el mercat de treball normalitzat. D'aquesta forma es poden aconseguir els objectius ocupacionals reduint al seu torn el nombre de persones que requereixen el recurs de les polítiques d'assistència social.

Cal més visió estratègica i globalitat de les polítiques actives per al desenvolupament econòmic i l'ocupació. L'ocupació, per la seva rellevància social i econòmica, ha de formar part prioritària de tots els àmbits de la política local. Abans que fer polítiques d'ocupació es tracta d'integrar la visió ocupacional a la política local, doncs massa sovint les polítiques actives s'interpreten com allò

que es gestiona des d'una àrea específica de promoció econòmica o d'ocupació. No sempre aquesta àrea i les altres actuen coordinadament. El concepte dels nous jaciments d'ocupació segueix sent vàlid, però cal actualitzar-lo i integrar-lo de forma més global i això té a veure amb totes les àrees de la gestió local. Aquesta transversalitat necessària, no és només una qüestió interna dins dels governs locals, sinó que ha d'abastar tot el territori amb la implicació dels agents que tenen recursos i influència per a provocar canvis. I en relació a això cal fomentar la planificació i la gestió estratègica participativa com a eina de definició del model de territori i de concertació a l'entorn d'un projecte comú de futur com a base necessària dels processos de cooperació pública-privada. És important considerar en aquest aspecte que els plans estratègics, que han estat molt utilitzats en les passades dècades amb resultats desiguals, lògicament han d'arribar a concretar accions, però més que com un producte o un document a obtenir, s'ha de posar l'èmfasi en el procés per a concretar-les, doncs és en aquest on es pot activar la xarxa de cooperació necessària per a instaurar una nova forma de gestió del territori, amb un projecte compartit entre els diferents agents en el qual es comprometin per a avançar cap els objectius col·lectius proposats. Aquesta particularitat en el concepte "procés-producte" acostuma a ser la que marca la diferència entre l'èxit i el fracàs dels plans estratègics. Però l'àmbit territorial de la planificació estratègica no hauria d'estar condicionat per les fronteres administratives, sinó per dimensions lògiques del territori en funció d'allò que es pretén planificar, per tant s'ha de considerar el territori com un concepte d'escala variable en relació a la planificació. Els agents locals han de considerar aquest "territori lògic" d'acord a l'àmbit en el que es vol actuar i necessària la necessitat o no de cooperar amb els agents d'altres territoris per a

generar la massa crítica necessària i economies d'escala per a assolir els millors resultats possibles. L'establiment de xarxes de cooperació també és un factor d'èxit si es treballa en clau de complementarietat. Així doncs, territoris molt diversos poden establir vincles de cooperació en benefici mutu, aspecte molt important per a una millor articulació entre la Catalunya interior, o la rural, i les àrees metropolitanes.

El paper dels agents per al desenvolupament local també ha de contribuir al desplegament de les polítiques de rang territorial superior, especialment en aquells àmbits que tenen a veure amb la qualitat de vida i l'ocupació. Però la poca permeabilitat als canvis del sistema productiu local, que està format principalment per petites empreses, fa que determinats recursos i polítiques dels governs supralocals, encara que positives en els seus conceptes, fracassin perquè no arriben al gruix principal de les empreses on hi ha un important potencial d'ocupació. És aquí on els agents del desenvolupament local han d'acceptar el repte de traduir les polítiques de país a l'escala territorial en la que aquests actuen i fer de pont bidireccional entre el sistema productiu local i les administracions supralocals.

Cal, al mateix temps, fer que s'aprofiti el talent i tot el potencial de coneixements que hi ha dipositat en la gent jove que, malgrat la necessitat de fer-ho en benefici del conjunt de la societat, no troba el seu encaix en el sistema productiu.

S'ha d'eixamplar el concepte d'emprenedor, doncs, per costum, només s'ha associat al d'aquella persona que vol crear la seva empresa a partir d'una determinada idea de negoci. Aquest és un concepte que ha de ser revisat a l'alça, més associat al conjunt de l'activitat empresarial i al de canvi en el sistema

productiu. Adoptar aquest concepte de forma permanent i promoure'l adequadament des de l'àmbit local és la millor prevenció contra els processos més traumàtics de reconversió que s'han produït al llarg de la història, sense gaires alternatives quan sovint han arribat tard. El coneixement, i dins del mateix, la formació empresarial, han de ser considerats com a factors imprescindibles pel canvi. És obvi que la cooperació i el treball en xarxa són factors determinants per assolir aquests objectius, millorant l'impacte de les polítiques actives i optimitzant els recursos emprats.

1.3 Caràcter innovador de les actuacions

Des d'un punt de vista ampli, en desenvolupament local, el concepte d'innovació es pot definir com aquell conjunt de condicions o de factors que reuneixen determinades accions que donen resposta de forma satisfactòria a una determinada problemàtica i, a més a més, ho fan millorant el coneixement i els mètodes en el seu àmbit. A aquests ingredients bàsics que defineixen una pràctica innovadora s'hi poden afegir altres per tal de caracteritzar-les com a bona pràctica, tot i que en ambdós conceptes, innovació i bona pràctica, s'han de relativitzar d'acord a les característiques de cada territori atès que el context on es porti a terme l'acció determinarà el seu grau d'innovació i si reuneix més o menys atributs per a ser considerada una bona pràctica. És obvi, doncs, que una bona pràctica innovadora ho serà des de la millora del coneixent o dels mètodes, però no necessàriament des de la imitació si no es té en compte la singularitat local del lloc i del moment.

Una visió interessant del concepte d'innovació, -i també de bona pràctica-, com a element transversal inherent a un procés d'elaboració d'estratègies territorials

es troba a les anomenades estratègies RIS3 (*Research and Innovation Strategies for Smart Specialization*), terme que s'ha traduït com a Estratègies d'Investigació i Innovació per a l'Especialització Intel·ligent (RIS3).

Les RIS3 condensen l'evolució de la metodologia de desenvolupament econòmic i territorial de l'espai comunitari europeu. En efecte, la Unió Europea va decidir l'any 2010 donar un nou enfocament a la seva política de desenvolupament, per tal de fer front a les debilitats estructurals que llastaven el creixement i la innovació, amb el que es va anomenar estratègia "Europa 2020". Les RIS3, promogudes per la Unió Europea per fer front als reptes competitius que tenen els estats i les regions d'Europa, són agendes integrades, amb base territorial, per a la transformació econòmica que:

- Se centren en el suport a les polítiques i les inversions a partir de l'establiment de prioritats i la resposta als reptes i necessitats de cada territori, mitjançant el desenvolupament basat en el coneixement.
- Es basen en les fortaleeses, avantatges competitius i potencial per a l'excel·lència de cada territori.
- Fomenten la innovació tecnològica i estimulen la inversió privada.
- Involucren plenament a les parts interessades i fomenten la innovació i experimentació.
- Es basen en evidències i incorporen sistemes de monitorització i avaluació.

Les estratègies RIS3 són eines per al desenvolupament econòmic i territorial de les regions per fer front a les debilitats estructurals que condicionen negativament el creixement i la innovació.

Els objectius principals de les estratègies RIS3 són:

- Convertir la innovació en una prioritat per als territoris.
- Centrar-se en la inversió i crear sinergies.
- Millorar els processos d'innovació afavorint una interrelació més eficient entre facilitadors i creadors d'innovació.
- Millorar la governança i promoure una participació activa facilitant el treball en xarxa.
- Definir i implementar estratègies per a la transformació econòmica.
- Donar respostes als reptes econòmics i socials.
- Promoure el treball en xarxa tant a nivell intern com extern de cada territori.
- Evitar els solapaments i les repeticions en les estratègies de desenvolupament.
- Acumular una massa crítica de recursos.
- Promoure els efectes positius del coneixement i la diversificació tecnològica.

Les estratègies RIS3, tot i que en el marc de la Unió Europea es plantegen amb base territorial de regió, aporten uns criteris interessants que poden ser adoptats per a definir els paràmetres d'allò que es pot considerar com a bona pràctica, també a nivell local, complementant o renovant els més tradicionals. A més, incorporen la perspectiva d'uns escenaris nous i canviants en els que ens trobem, on la innovació i una actitud proactiva per a provocar els canvis en el sentit desitjat són factors imprescindibles per a donar respostes satisfactòries als nous reptes globals i també locals.

1.4 Respostes satisfactòries

El marc global de desenvolupament ve marcat per l'Agenda 2030 per al Desenvolupament Sostenible com a pla d'acció que neix del compromís dels Estats membre de les Nacions Unides, l'objectiu principal del qual és vetllar per la protecció de les persones, el planeta i la prosperitat.

En aquest context, des de l'aprovació de l'Agenda de Desenvolupament 2030 i els nous Objectius de Desenvolupament Sostenible (ODS), -disset en total-, i després dels informes de seguiment dels Objectius de Desenvolupament del Mil·lenni, el conjunt de la comunitat internacional ha assumit que per assolir les importants fites globals i universals recollides a l'Agenda 2030 és imprescindible evitar els errors del passat i, entre ells, el paper que s'ha atorgat als governs locals. Els governs locals, es manté, no han de ser simples instruments de canvi sinó que es perfilen com a "agents del canvi" i actors imprescindibles del desenvolupament.

El paper dels governs locals i regionals i les seves associacions en l'assoliment dels ODS és essencial, ja que és a nivell local on es pot preservar l'enfocament d'igualtat per a la implementació dels ODS a nivell nacional. Per tant, l'assoliment dels ODS depèn en gran mesura de la participació activa dels governs locals, ja que tots els ODS inclouen metes relacionades amb competències i responsabilitats de l'esfera local i municipal, principalment en la prestació de serveis bàsics i en la promoció del desenvolupament territorial endogen, inclusiu i sostenible.

La proximitat amb la població i la ciutadania converteix al govern local en el més proper als problemes i, per tant, en un sensor per a la detecció de necessitats.

La seva capacitat per a la sensibilització i la mobilització ciutadana a través d'instruments de participació solidària els posiciona com l'actor més qualificat per a la promoció de l'aliança estratègica entre la societat civil i els governs per assolir de manera conjunta les metes dels ODS.

La Unió Europea també va decidir incloure els Objectius de Desenvolupament Sostenible a les polítiques i iniciatives a tots els nivells, amb el desenvolupament sostenible com a principi rector essencial de totes les polítiques de la Comissió Europea, per tant, les línies d'acció a mig i llarg termini estan traçades i dins d'aquestes, els governs locals han de jugar un paper clau.

Ja en l'àmbit més local, tot i considerant que la creació de llocs de treball i l'aprofitament dels recursos locals segueixen sent els principals punts de referència per a les polítiques actives, la situació de crisi actual s'ha d'interpretar com una oportunitat per a la revisió d'aquestes i, especialment de la seva eficiència, adaptant-se a un entorn socioeconòmic que ha canviat substancialment en els darrers anys i a una escassetat de recursos econòmics que pot anar per llarg.

Aquest escenari comporta haver de corregir actuacions en relació a l'eficiència en dos sentits: reduir costos i al mateix temps focalitzar-se estratègicament sobre els problemes reals.

En aquest sentit, i atenent a la vegada als principis d'**eficiència i eficàcia**, les tendències i les actuacions prioritàries se centren en els següents aspectes principals:

Treball en xarxa: Foment de la cooperació i el treball en xarxa entre els diferents agents locals:

- Entre els ens públics locals a **nivell horitzontal**, per tal d'assolir espais territorials més lògics des del punt de vista de la planificació, d'escala variable segons els àmbits d'intervenció. Es tracta de generar economies d'escala, compartint serveis, infraestructures, equipaments, recursos tècnics o metodològics, disseny de programes, software, documentació, estudis, programes formatius, etc. Apart de generar economies d'escala, aquest enfocament reverteix positivament en un repartiment territorial més racional de les infraestructures i equipaments productius, culturals, d'oci o de serveis, contribuint a una millora de la mobilitat i a la viabilitat del transport públic.
- Entre els ens públics a **nivell vertical**, com a factor de coordinació, i per tant d'eficàcia i eficiència. Amb una millor cooperació entre els diferents nivells territorials s'eviten duplicitats i s'aprofiten millor les complementaritats.

Les administracions territorials supralocals disposen de més capacitat de visió global, fet que hauria de revertir en una aplicació dels recursos més lògica i flexible, atès que des dels municipis sovint no es disposa de la informació necessària per a coordinar-se amb altres agents locals propers, fet que afegit a una concepció municipalista del desenvolupament local, és un important factor negatiu per a l'eficiència de les polítiques actives. Millorar els sistemes d'informació des dels nivells superiors i una actitud més proactiva des de l'àmbit local contribueix a un

millor encaix de les polítiques locals i supralocals i a un millor aprofitament de les complementarietats.

- Entre el **sector públic, el sector privat i el tercer sector**, per a una millor intermediació en el mercat de treball, afavorir la competitivitat de les empreses i un millor encaix entre les polítiques socials i d'ocupació.

Un aspecte crític de les polítiques de les administracions locals és la manca de connexió entre el sector públic i l'empresariat. En l'escenari actual, i amb perspectiva de futur, les tendències apunten a aprofundir en la relació i el treball en comú amb l'empresariat, per una part intensificant les accions de prospecció i intermediació laboral, i per altra part per difondre les polítiques de millora de la competitivitat i dinamitzar les empreses, especialment les PIMEs, per a la seva participació en els programes i serveis que suposin avançar en termes d'innovació productiva i posició en el mercat. El paper dels agents locals tendeix al de dinamitzadors del canvi de model productiu i el de les administracions locals com a facilitadores dels processos empresarials creadors d'ocupació. Per això, és necessari simplificar els circuits administratius (p.e. finestretes úniques, tràmits *online*, reduir el temps de resposta, ...) i reorientar la formació del cos tècnic local afegint-hi una component més empresarial. Cal també promoure les relacions internes entre l'empresariat i entre aquest i els nous emprenedors, així com la instauració de processos en favor de la responsabilitat social de les empreses.

Pel que fa al tercer sector, i per extensió els serveis socials públics, es tendeix a un apropament amb el teixit productiu treballant conjuntament amb les empreses, per invertir la tendència negativa que provoca que els col·lectius de

diffícil inserció s'enquistin en els programes assistencials o d'ocupació pública, però amb poques perspectives de retorn al mercat de treball normalitzat.

▪ **Foment del talent, la innovació i l'emprenedoria**

El desenvolupament econòmic local es focalitza, cada vegada més, en les fonts d'ocupació, és a dir, en les empreses i en un sector públic que evoluciona de generador d'ocupació a catalitzador i facilitador de la creació de llocs de treball. Les actuacions dels agents locals en relació al foment de l'emprenedoria han d'anar molt més enllà d'un plantejament principalment orientat a les persones que busquen alternatives a la seva situació d'atur. El canvi de model empresarial ha de venir del foment de l'esperit emprenedor, també entre l'empresariat, i de la difusió a nivell local de les polítiques d'innovació del teixit productiu de les administracions supralocals. El coneixement que acumula el sector més jove de la població, que ha assolit uns nivells educatius més alts que mai, però que no troba el seu encaix laboral en el sistema productiu local, ha de servir de palanca del canvi de la innovació per avançar cap a un model productiu més basat en el coneixement.

Els agents del desenvolupament local han de donar prioritat a accions com aquestes:

- Prospecció d'empreses, per tal de conèixer millor les seves característiques i necessitats, no només ocupacionals, establint una comunicació més fluida i vincles de cooperació entre les pròpies empreses, entre aquestes i els nous emprenedors, les administracions locals i el teixit productiu.

- Creació i gestió de sistemes d'informació selectiva, adreçats a les empreses i emprenedors/es, orientada especialment al coneixement dels recursos per a la innovació empresarial i la competitivitat.
- Cercar acords institucionals i treballar en xarxa amb organismes supralocals vinculats al coneixement i l'empresa (universitat, escoles de negocis, centres tecnològics, centres de recerca, serveis avançats, etc.), actuant com a intermediaris per tal de disposar d'una carta de serveis d'alt valor afegit per al territori local, sense necessitat de duplicitats si s'até al principi d'especialització.
- **Incidir en les cadenes de valor a favor de les empreses locals**

Cal provocar canvis en la mentalitat i en l'estratègia d'aquelles empreses locals que estan orientades al producte abans que al mercat, fet que ha influït de manera important i negativa en els processos de deslocalització productiva.

En la composició de les cadenes de valor de molts productes industrials, o del sector primari, han anat adquirint més pes específic aquelles activitats que són més de caire comercial, a vegades simplement especulatiu, i que no són generadores d'ocupació. Més aviat al contrari, quan la remuneració del productor local baixa per sota el llindar de la rendibilitat del negoci, la resposta acostuma a ser l'abandonament de la producció.

Les actuacions dels ens locals tendeixen a focalitzar-se en:

- Ajudar a les empreses locals, actuant de pont entre els serveis públics supralocals, a cercar alternatives productives a través del coneixement dels mercats, de la internacionalització i de la innovació productiva.

- Fomentar la cooperació interempresarial i enfortir el cooperativisme local per a dissenyar i compartir estratègies de mercat que redueixin les distàncies entre la producció local i els consumidors.
- Fomentar la producció local de qualitat, les marques associades a la imatge del territori i l'establiment de xarxes amb grups de consum i la presència en els mercats potencials més importants.

▪ **Les TIC i el seu paper en relació al desenvolupament local**

Tant des del punt de vista social, com ambiental i econòmic, hi ha diverses raons que aconsellen un ús més intensiu de les TIC, com poden ser la racionalització dels sistemes d'informació, la difusió del coneixement, el treball en xarxa, el comerç electrònic, la conciliació, el teletreball, la reducció de la mobilitat, la simplificació dels tràmits administratius per a la ciutadania i les empreses, l'impacte ambiental, la fixació de la població jove en els territoris rurals, la igualtat d'oportunitats o l'economia dels recursos.

Cal fomentar el seu ús entre els actors locals utilitzant eines que permetin treballar a distància en l'àmbit de les polítiques actives, actuant conjuntament amb el sector privat i adaptant l'oferta de serveis, fins i tot una part de la formació, a les TIC. Determinades activitats o esdeveniments que actualment es fan de forma presencial, es poden difondre arreu del país amb el recurs d'equipaments informàtics i de comunicació relativament simples, dels que habitualment ja es disposa.

▪ Accions de xoc contra l'atur

Atenent a la magnitud del problema de l'atur, cal considerar que les necessitats de temps per a canviar el model productiu, en els termes anteriorment plantejats, aconsellen una acció de xoc a curt termini de caràcter pal·liatiu i provisional. Aquesta hauria d'anar en el sentit d'impulsar la creació de llocs de treball adaptats a aquells sectors majoritaris dins la borsa d'atur, és a dir, els de baixa qualificació en els quals el nostre país, amb uns salaris més modestos, encara hi té un cert marge de maniobra. En altres paraules: estem "condemnat" a seguir creant llocs de treball de poc valor afegit durant uns anys. Això es pot concretar en activitats lligades als conceptes de nous jaciments d'ocupació en la línia de les tendències de futur que venen marcades per l'economia circular, amb tasques com poden el reciclatge de materials, l'ús d'energies renovables, l'aprofitament forestal, o els serveis a les persones per atendre la demanda generada per les tendències demogràfiques, entre altres. Es tracta de cercar i actuar on la confluència del benefici social, ambiental i econòmic ofereix un bon potencial de resultats.

Lògicament, de forma paral·lela i simultània s'han d'adaptar millor els recursos humans als reptes actuals i a la necessitat de canvi de model productiu. Aquesta adaptació també és extensible als agents que gestionen les polítiques actives. S'ha d'invertir en formació i coneixement per tal d'adaptar les aptituds a la nova realitat local i global i, molt possiblement, revisar les actituds per fer front a un futur molt canviant.

1.5 Algunes orientacions pràctiques

Encara que sense l'ànim de presentar un ventall exhaustiu de les possibles actuacions enteses com a bones pràctiques que estan en les tendències actuals o que han de marcar-les en un futur pròxim, en aquest apartat es presenten algunes orientacions que es desenvolupen seguidament amb més detall.

TEMÀTICA RELLEVANT	ESTRATÈGIES I ACTUACIONS
Enfocament transversal	Portar a terme plans d'ocupació locals amb la participació en el disseny i en la implementació de totes les àrees de govern municipals.
Lògica territorial	Planificar en una escala variable de territori segons els àmbits de treball. Cercar acords per a actuacions mancomunades a nivell supramunicipal per tal de crear les millors condicions d'impacte amb un nivell de costos acceptable.
Governança	Crear grups de treball per a la definició estratègica o d'impuls i seguiment de projectes estratègics amb la implicació i participació activa dels agents locals públics i privats.
Ocupació i competitivitat local	Promoure plans d'ocupació i competitivitat locals amb la participació activa dels agents socioeconòmics.
Innovació	Desplegar a nivell local les polítiques de competitivitat i innovació de les administracions de rang supramunicipal.
Qualitat de l'ocupació	Promoure un canvi de model de major valor afegit apropant el teixit empresarial local als recursos per a la innovació. Dinamitzar l'empresariat local creant xarxes de participació i cooperació.
Cooperació pública-privada	Impulsar acords de cooperació amb el sector privat en àmbits on es puguin assolir resultats en benefici mutu (habitatge, gestió forestal, ...).
Cooperativisme	Impulsar el cooperativisme, especialment en sectors que han de competir en el mercat de les grans empreses.
Nous jaciments d'ocupació	Impulsar activitats a l'entorn de tendències de futur (economia circular, serveis a les persones, gestió forestal, energies renovables, rehabilitació d'habitatges, ...)
Cadenes de valor locals	Promoure la cooperació entre empreses per a incrementar el valor afegit de la producció local i/o reduir la distància entre producte i consum.
Equilibri territorial	Potenciar l'ús de les TIC, especialment per a connectar territoris rurals o més allunyats dels centres econòmics més dinàmics. Posar habitatge assequible a l'abast de la població jove.
Formació i coneixement	Establir pactes amb les empreses locals per al disseny de les accions formatives ocupacionals o contínues adreçades a la població activa i al personal directiu de les empreses locals.
Urbanisme	Introduir criteris de qualitat en el disseny de zones industrials i crear-les i gestionar-les de forma mancomunada entre municipis veïns per a generar economies d'escala, serveis avançats i accés amb transport públic.

▪ **Enfocament transversal**

La problemàtica de la desocupació, per la seva transcendència social i econòmica, ha de tenir un tractament prioritari en les polítiques locals. Per a això, la perspectiva de l'ocupació ha de formar part de tots els departaments dels governs locals, en lloc de tenir la consideració d'un àmbit que es restringeix a l'àrea d'ocupació i promoció econòmica, encara que aquesta àrea pot ser la que coordini les accions per l'ocupació i el desenvolupament econòmic que es duguin a terme en les diferents regidories.

Una bona pràctica per enfocament transversal consisteix en l'elaboració de plans d'ocupació i desenvolupament econòmic dels quals participin en el seu disseny i implementació les diferents àrees del govern. Aquests plans tenen com a finalitat el disseny d'una estratègia conjunta i coordinada per a la creació d'ocupació en la qual al seu torn es defineixen els objectius i les actuacions que poden dur a terme cadascuna de les àrees utilitzant els seus recursos i la seva capacitat d'incidència en l'ocupació.

El paper de l'àrea de desenvolupament econòmic i ocupació, a part de ser l'encarregada de la gestió directa dels programes associats a les polítiques actives, amb els plans d'ocupació assumeix també en el de planificació, coordinació, avaluació i seguiment de les accions relacionades amb l'ocupació que poden dur a terme les diferents regidories des d'aquesta perspectiva transversal que suposa repensar la problemàtica de l'ocupació d'una forma integral.

▪ **Lògica territorial**

L'elaboració d'una estratègia de desenvolupament econòmic i ocupació té múltiples variables associades a la quantitat de recursos disponibles, a la implicació del major nombre possible d'actors públics i privats relacionats amb l'àmbit que es pretengui planificar i a la dimensió del territori des del qual es planifiqui. És obvi, per tant, que no totes les administracions locals tenen la mateixa capacitat d'incidència per si mateixes en els factors que concorren en el desenvolupament econòmic i l'ocupació.

A partir d'aquesta consideració, i la necessitat de planificar amb diferents horitzons temporals les estratègies per a l'ocupació i el desenvolupament econòmic, en determinats casos serà necessària la recerca d'acords i plans d'acció conjunta amb altres actors i territoris. La pregunta a respondre a l'hora de planificar és si des de l'àmbit administratiu en què s'actua es disposa dels recursos i de la massa crítica necessària per aprofitar tot el potencial de resultats i d'impacte. Si la resposta és negativa cal plantejar una escala territorial diferent de la local buscant acords i dissenyant estratègies a nivell supralocal per assolir el nivell òptim d'actuació.

Aquest nivell òptim no necessàriament és el mateix per a tots els àmbits de planificació, sinó que és variable d'acord amb l'àmbit el sector en què es planifiqui i pot resultar que el nivell municipal sigui excessiu per planificar, per exemple, els serveis socials, mentre que en l'àmbit de la captació d'empreses foranes, la millor estratègia pot ser la que resulti d'una acció mancomunada entre municipis amb característiques comuns amb els que compartir objectius de desenvolupament.

Mentre que en determinats àmbits d'actuació podem trobar una praxi bastant habitual com és el cas, entre d'altres i depenent de la mida i de la població de cada municipi, dels serveis socials, la recollida i tractament de residus o els plans d'ocupació pública, hi ha altres àmbits en què hi ha encara un important camí per recórrer, especialment en els relacionats amb la creació d'infraestructures per a l'activitat empresarial. En aquest aspecte és fonamental per a un creixement econòmic i l'ocupació de qualitat, que la creació de zones industrials respongui a aquesta lògica territorial perquè aquestes tinguin la dotació d'equipaments i serveis necessaris per a ser realment pols d'atracció empresarial, i per això ha fórmules mitjançant les quals de forma mancomunada es poden gestionar aquestes infraestructures i serveis que, entre d'altres, han de tenir qualitat urbanística, la logística adequada, energia i comunicacions digitals suficients, transport públic si és possible i la capacitat d'allotjar un nombre suficient d'empreses capaç de generar economies d'escala.

▪ **Governança**

L'èxit de les polítiques de desenvolupament econòmic i ocupació només pot aconseguir-se amb la participació i el compromís de tots els actors relacionats amb l'activitat econòmica i el mercat de treball. Per a això és imprescindible la participació dels mateixos, tant en el disseny de l'estratègia com en el consens sobre els objectius i la participació activa en els plans d'actuació que emanen d'aquella estratègia comuna i compartida.

En aquest marc de cooperació format pels diferents actors el paper exercit pels governs locals i la seva capacitat de lideratge és fonamental per obtenir els resultats proposats.

És una bona pràctica la planificació estratègica a mig i llarg termini amb la participació dels agents socials, econòmics, acadèmics, ambientals i tots aquells que responguin a la lògica de l'anomenada *quàdruple hèlix*. Com a mínim, aquest marc de governança local, que no necessàriament s'ha de sustentar mitjançant l'articulació jurídica, ha de ser una realitat quan es planteja la creació d'infraestructures o projectes amb una forta incidència en la capacitat d'estructuració del territori.

Des d'aquesta perspectiva, els plans estratègics són la millor manera de dissenyar el futur del territori de forma participativa i com a mitjà d'activació de xarxes de cooperació entre actors així com de legitimació de lideratges.

▪ **Ocupació i competitivitat local**

Els plans d'ocupació i competitivitat local poden ser una bona pràctica si no es disposa de plans estratègics amb un enfocament global en tots els àmbits de gestió dels governs locals.

Aquests plans tenen per objecte el disseny d'una estratègia compartida per tots els actors amb l'objectiu de, mitjançant la seva participació activa, generar les millors condicions territorials per a disposar d'un teixit empresarial competitiu i d'un mercat de treball suficient i de qualitat.

Tot i que aquests plans podran ser considerats com a sectorials és important que tinguin una perspectiva oberta i un enfocament transversal que posi de manifest i aprofiti tot el potencial econòmic i d'ocupació de les diferents àrees del govern local.

▪ **Innovació**

Tot i que la consideració del que és o no és innovador pot respondre a conceptes no sempre objectivables mitjançant indicadors, que poden ser fins i tot els que trenquen amb determinades pràctiques arrelades en el més intrínsec de la cultura local, és important disposar d'una visió crítica de la praxi quotidiana i mantenir obertes aquelles preguntes que han de respondre al per què s'actua en una determinada forma o s'utilitzen determinats mètodes que poden respondre més a la inèrcia que a una dinàmica evolutiva.

L'enfocament de la innovació es pot fer en l'àmbit local mitjançant la creació i implementació de plans d'innovació amb la participació de tots els agents relacionats amb la mateixa o, de manera alternativa i més convenient, mitjançant un enfocament transversal de la mateixa en els plans estratègics territorials, seguint la lògica i el concepte de les anomenades estratègies d'especialització intel·ligent o estratègies RIS3 que s'han impulsat a la Unió Europea a nivell regional.

▪ **Qualitat de l'ocupació**

Les característiques del mercat de treball actual, des de la perspectiva de l'oferta, mostren l'existència d'un potencial de coneixement que es troba especialment en la població jove que ha assolit els nivells de formació més elevats que mai. Tanmateix, aquest coneixement no es tradueix en una aplicació pràctica en el teixit empresarial, la qual cosa facilitaria el canvi del model productiu actual cap a un altre més competitiu.

La millora de la qualitat de l'ocupació depèn en gran mesura en una major o menor permeabilitat del teixit empresarial local amb relació a les polítiques

d'innovació i competitivitat del país. En aquest aspecte una bona pràctica pot consistir en l'evolució de les actuacions de prospecció cap a un concepte més global en què es determina no només les necessitats de recursos humans de les empreses sinó també aquelles que poden afavorir el seu desenvolupament competitiu. A partir d'aquest coneixement, les àrees de desenvolupament econòmic i ocupació poden actuar com a difusores i intermediàries de les polítiques i recursos per a la competitivitat empresarial, posant en relació aquests recursos i serveis supralocals amb les empreses locals.

En aquest àmbit és prioritari l'establiment de relacions entre organismes, públics o privats, que disposin de recursos relacionats amb el coneixement, la innovació, la internacionalització, la tecnologia o el finançament.

▪ **Cooperació pública-privada**

Encara que dels punts tractats anteriorment ja es desprèn que la cooperació pública-privada és un factor imprescindible per al desenvolupament econòmic i l'ocupació, és important posar de manifest aquelles bones pràctiques mitjançant les quals s'avança en determinats sectors o àmbits d'actuació.

Mentre que hi ha alguns sectors en què s'ha avançat notablement en aquest aspecte, com pot ser el turisme o el comerç local entre altres, hi ha alguns menys comuns que tenen un desenvolupament incipient i constitueixen una bona pràctica amb perspectives de futur. En aquest sentit es poden citar acords i actuacions conjuntes per a la rehabilitació d'habitatges o d'espais industrials en desús, gestió i aprofitament forestal, desenvolupament i ús de les energies alternatives o l'establiment de programes de cooperació entre les universitats, - o el sector educatiu en general-, i les empreses.

En aquest aspecte és fonamental la forma com es regula aquesta cooperació i per a això els contractes entre les administracions locals i els actors privats han de ser molt concrets i transparents. La introducció de clàusules socials en els contractes de concessió d'obres o serveis constitueix una bona pràctica que es tendeix a estendre.

▪ **Cooperativisme i associacionisme**

El cooperativisme, en les seves diverses modalitats, pot ser un model determinant per a portar a terme certes activitats econòmiques, tant per les avantatges fiscals com pel fet que els seus beneficis tenen una important component local.

En les bones pràctiques habitualment dins dels serveis de suport a la creació d'empreses s'hi troben programes d'impuls adreçats específicament al foment de les cooperatives de treball, quan per les característiques del negoci poden ser viables, però una altra vessant que té tendència a créixer és el del foment de l'associacionisme a l'entorn de un determinat producte o sector per tal generar economies d'escala en determinades activitats de compra de bens o serveis, o bé de promoció en els mercats. Això és especialment rellevant quan es tracta de posar en valor productes o serveis amb una forta component local en els quals el cooperativisme o l'associacionisme és una modalitat clau tant pel que fa a la producció com a la comercialització i consum. En aquesta línia una tendència creixent és la del mercat dels productes ecològics o de proximitat que es poden desenvolupar millor a través de la cooperació entre productors i consumidors o en la producció i consum d'energia de fonts sostenibles.

▪ **Nous jaciments d'ocupació**

El concepte de nous jaciments d'ocupació està relacionat amb aquelles activitats que deriven d'una necessitat real, que tenen una demanda en el mercat formal o informal, però que aquesta demanda no és solvent i per aquest fet requereixen accions específiques per a desenvolupar-les.

En aquesta línia una bona pràctica genèrica en relació a aquesta tipologia d'activitats és la d'articular acords de cooperació entre els governs locals, les empreses i els consumidors dels serveis o productes objecte d'intervenció, a vegades amb instruments financers com poden ser els xecs-servei que poden contribuir a la solvència de la demanda.

Alguns dels nous jaciments definits en el Llibre Blanc sobre creixement, competitivitat i ocupació de l'any 1993 continuen sent vigents i altres han de ser revisats i actualitzats, però en aquesta línia, i mitjançant acords entre sector públic, privat i consumidors s'estan desenvolupant activitats que ja existeixen en el mercat informal, com poden ser les relacionades amb els serveis a les persones, -especialment la població de més edat-, afavorint el seu pas de l'economia informal a la formal i altres que obeeixen a necessitats amb tendència creixent com poden ser les relacionades amb les energies alternatives, la rehabilitació d'habitatges, els serveis comunitaris, l'economia circular o altres que requereixen d'actuacions conjuntes entre administracions públiques, propietat privada i població objectiu.

▪ **Cadenes de valor locals**

Una bona pràctica pot consistir en ajudar a les empreses locals a incrementar la seva participació en les cadenes de valor d'un determinat producte. Això és

especialment rellevant quan les empreses locals són simples productores però estan molt allunyades del consumidor final als que s'hi arriba a través d'intermediaris que acaben imposant la seva política de preus, a vegades provocant la inviabilitat d'un sector productiu a nivell local.

En aquest àmbit les bones pràctiques s'orienten cap al suport a la promoció i comercialització dels productes locals, sovint aquells més relacionats amb la terra com poder ser l'agricultura i la ramaderia, però també amb la indústria. Es tracta no només d'arribar al consumidor amb el mateix producte, sinó també d'afegir valor amb nous processos o serveis associats a la producció i en aquest sentit s'han de prioritzar les accions col·lectives sobre les individuals. Un aspecte clau és el d'establir contactes i xarxes de col·laboració entre la producció local, el comerç també local i els principals centres de consum del país, cercant aliances amb empreses dels entorns metropolitans fonamentades sobre el benefici mutu.

▪ **Equilibri territorial**

És evident que no hi ha fórmules d'intervenció en matèria de polítiques actives per l'ocupació que serveixin per a qualsevol tipologia de territori i que existeix un desequilibri territorial que es posa de manifest especialment en territoris rurals i més allunyats dels centres econòmics més dinàmics.

Els territoris rurals pateixen diverses problemàtiques, entre les quals les més rellevants són les comunicacions, l'envelliment de la població i la manca d'alternatives per a la població jove, que sovint ha assolit uns nivells de formació que no tenen cabuda en l'entorn econòmic local o, si el tenen, les condicions de

vida no ofereixen prou atractius com per a desenvolupar un projecte professional i de vida en el territori.

Les bones pràctiques en aquests entorns són les que, des dels governs locals, s'intervé per a la creació de les condicions de vida suficientment atractives per a frenar el despoblament i aquestes es basen en potenciar l'ús de les TIC per tal de minimitzar l'efecte distància creant no només les infraestructures sinó també els acords de cooperació amb els possibles proveïdors de continguts a través de la xarxa. Un altra àmbit de bona pràctica és el de posar a l'abast de la població jove una oferta d'habitatge adient per a les seves necessitats residencials, preferentment mitjançant actuacions de rehabilitació d'habitatges que sovint es troben en desús.

▪ **Formació i coneixement**

La necessitat d'un canvi de model productiu porta associada la d'invertir en coneixement. D'aquest fet se'n deriven al menys dues actuacions, una consistent en la formació dels recursos humans, en les seves diverses modalitats, i l'altra en fer arribar el coneixement al territori local.

En el primer cas, el de la formació, les bones pràctiques es concreten en les actuacions conjuntes entre els governs locals i els agents econòmics i socials, amb la implicació activa de les empreses en las que s'han de definir amb claredat els perfils professionals que necessiten per tal d'orientar les accions formatives d'acord a les tendències i amb el compromís de l'empresariat.

En el segon cas, portar el coneixement al territori, una bona pràctica consisteix en actuar, des de les àrees de promoció econòmica i ocupació dels governs

locals, com a proveïdors d'informació a les empreses, sobretot aquella que les pugui apropar a les fonts de coneixements o de recursos en general per a la millora de la seva competitivitat i això es pot materialitzar a través de butlletins informatius, que sovint ja existeixen encara que s'hagin d'adaptar en els seus continguts.

▪ **Urbanisme**

Les bones pràctiques urbanístiques es troben especialment on s'han introduït criteris de qualitat en el disseny de les zones industrials o d'activitats econòmiques en general en les que es prioritza la seva qualitat i funcionalitat abans que la seva ubicació. Amb aquest criteri es creen zones industrials de forma mancomunada entre municipis veïns que assumeixen de forma conjunta la seva inversió i gestió, la qual cosa permet disposar de zones productives més atractives i ben adaptades a les necessitats de les empreses i de les persones que hi treballen, sense entrar en conflicte amb zones residencials o d'equipament que poden no resultar compatibles.

Normalment aquestes dotacions de sòl industrial i equipaments s'articulen mitjançant fórmules jurídiques per a la gestió mancomunada, com poden ser societats mercantils o consorcis.

3 TERCERA PART: Resum executiu i quadre de síntesi amb els críteris de ponderació

D'acord als críteris descrits en els apartats anteriors, es posa èmfasi en l'idea de que cal incidir sobre el model productiu actuant sobre el teixit empresarial local com a font d'ocupació amb l'objectiu de provocar canvis que es tradueixin en un creixement econòmic generador d'ocupació de qualitat i més equilibrat amb la demanda. També s'ha d'actuar en paral·lel per adaptar millor la demanda als nous reptes d'una economia competitiva, invertint en formació i facilitant la comunicació entre l'oferta i la demanda en el mercat de treball. Sobre aquesta base es proposen els següents críteris per a la caracterització de les bones pràctiques:

- **Caràcter innovador**

En termes generals definirem una acció innovadora com aquella que aporta nous enfocaments, utilitza els recursos de forma diferent i més eficaç, fa servir nous mètodes o processos, i dóna lloc a nous productes o serveis, entenent a més la innovació com un concepte lligat al canvi. Per tant, és innovadora aquella acció capaç, des de l'àmbit local, de produir canvis en el model productiu, que al seu torn incideixen positivament en el mercat de treball.

Tot i que la innovació no pot ser considerada com un concepte lligat només a la tecnologia, l'ús de les innovacions tecnològiques, especialment les TIC, encara avui infrutilitzades, ha de ser un objectiu innovador a perseguir, en la mesura que s'utilitzin per a millorar els sistemes de comunicació, la difusió del coneixement i la minimització dels efectes negatius de la distància entre territoris i agents implicats en el desenvolupament econòmic i l'ocupació.

- **Efecte sinèrgic**

L'eficàcia d'una acció pot ser el resultat directe de la mateixa o de l'impacte que hagi tingut sobre altres actors del territori mobilitzant recursos i generant inversions que no depenen directament dels governs locals. Quan aquesta mobilització de recursos s'orienta a un objectiu comú de desenvolupament econòmic i d'ocupació estem davant del que es pot considerar una bona pràctica.

- **Transversalitat**

La transversalitat vol dir que totes les àrees del govern local o ens locals que puguin estar relacionades amb el desenvolupament econòmic i l'ocupació han participat d'alguna manera en l'acció, podent ser des del seu disseny fins a la seva implementació.

Un enfocament transversal suposa incorporar la perspectiva del desenvolupament econòmic i l'ocupació a totes les àrees, en lloc de que les polítiques actives suposin només una competència que s'executa des de l'àrea de desenvolupament econòmic i ocupació. Més que fer polítiques d'ocupació es tracta d'incorporar la perspectiva ocupacional al conjunt de les polítiques locals.

- **Governança**

La governança al voltant d'un projecte vol dir que tots els actors que tenen capacitat d'influència hi participen d'alguna manera en el mateix. Aquesta capacitat pot estar relacionada amb diferents factors, com el seu poder d'inversió, el seu coneixement, el seu poder polític, la seva representativitat en un sector econòmic o social o, en sentit negatiu, la seva capacitat d'oposició al projecte. L'èxit del projecte depèn de que tots els actors comparteixin diagnòstic de la situació, objectius i pla d'acció, contribuint d'acord a les seves competències

i capacitats a l'èxit de l'actuació. Quan una actuació compta amb el protagonisme compartit per tots els actors involucrats, i alhora amb un lideratge fort per part d'algun d'ells, les probabilitats d'èxit són molt altes.

- **Lògica territorial**

Un altre aspecte clau per a l'èxit d'una actuació és que aquesta es desenvolupi en un espai territorial adequat i lògic amb relació al problema que es pretén resoldre. Mentre que un marc territorial reduït pot resultar insuficient per tractar determinats problemes, un altre massa gran pot ser que tampoc sigui el més adequat per a un altre tipus de problemes. Per citar un exemple, planificar la creació d'estructures per allotjar empreses industrials pot requerir d'un marc territorial supramunicipal, com a condició necessària per a disposar de serveis de transport públic o d'un altre tipus, mentre que el marc territorial d'actuació en programes d'inserció social pot ser el del barri o districte. Per tant, cada acció s'ha de plantejar en l'espai territorial que reuneixi millor tots els factors que intervenen en la mateixa, considerant que l'opció a triar pot ser d'escala territorial variable, encara que lògicament això signifiqui que s'ha de treballar en xarxa amb altres actors del territori en qüestió, ja sigui a nivell de districte, municipi o supramunicipal.

- **Massa crítica**

Aquesta característica d'una bona pràctica, és a dir, la de reunir la suficient massa crítica com per aconseguir un bon potencial de resultats, pot estar lligada a l'anterior, és a dir la del marc territorial en què es desenvolupa.

Acumular la suficient massa crítica pot ser també una qüestió de reunir el suficient nombre d'actors com per disposar d'un nivell de recursos adequat a

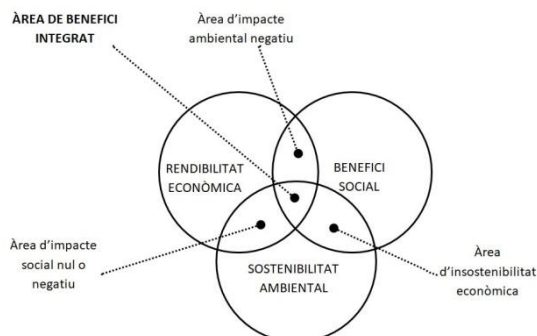
l'acció que es vol emprendre, atès que en cas contrari els recursos utilitzats, encara que siguin pocs, seran malversats.

○ **Avaluació**

Tota bona pràctica ha de ser resultat d'una anàlisi prèvia de la situació que motiva l'acció i d'una planificació en la qual es defineixen sistemes d'indicadors que han de permetre un adequat seguiment i avaluació en els diferents moments de l'execució, incloent les seves fases prèvies i posteriors. El sistema d'avaluació no només ha de fixar els indicadors sinó també els moments més adequats per avaluar impactes i resultats.

○ **Benefici integrat**

Una bona pràctica és aquella que aconsegueix bons resultats en un punt on convergeixen la sostenibilitat econòmica, la social i l'ambiental. En la mesura en que una acció aconsegueixi situar-se en aquest punt en el qual, i de forma



simultània, s'avança positivament en termes de desenvolupament econòmic, de creixement i millora de la qualitat de l'ocupació, s'afavoreix la cohesió social i es produeix el menor impacte possible sobre l'ecosistema, ens trobem davant d'una bona pràctica.

Altres propietats que caracteritzen una bona pràctica, comunament utilitzats per a la seva definició també es poden identificar inclosos en els conceptes anteriors.

El criteri de **coherència** és precisament el resultant de reunir tots els altres, doncs són els que fan que una acció estigui adequada al context en el que es desenvolupa. L'aplicació dels criteris anteriorment descrits també és pot associar als d'**eficàcia i eficiència**, al d'**optimització dels recursos**, o als d'**impacte i resultats**, especialment per que fa als de de massa crítica, lògica territorial i efecte sinèrgic. La **continuïtat en el temps**, o **sostenibilitat**, va lligada sobretot a l'efecte sinèrgic, en la mesura en que mobilitza recursos més enllà de la institució promotora i aconsegueix més probabilitats de generar dinàmiques protagonitzades per més d'un agent. El criteri de **flexibilitat i adaptació** respon al d'avaluació, que comporta a la vegada **anàlisi i planificació**, o en el seu conjunt lligat també al de **coherència**.

Finalment, per a la caracterització de les bones pràctiques es proposen els vuit criteris descrits anteriorment, resumits en el quadre següent, on es descriuen algunes preguntes clau que poden servir de guia per a la seva avaluació. Cada atribut pot ser avaluat amb un valor 0, 1 o 2, de menys a més, en funció de si les respostes són negatives o positives, per tant la puntuació màxima possible és 16.

Un valor que pot ser adequat per a determinar si una acció és o no una bona pràctica és que aquesta reuneixi al menys els dos terços de la puntuació màxima, o sigui 10,7.

Banc de Bones Pràctiques

Críteris per a l'avaluació de les Bones Pràctiques en desenvolupament econòmic

ATRIBUT	CONCEPTE	PREGUNTES CLAU	VALOR		
			0	1	2
Caràcter innovador	L'actuació es porta a terme emprant mètodes o recursos nous i provoca canvis significatius en el seu àmbit d'actuació	L'enfocament de l'acció és nou i singular? L'acció s'orienta a les causes del problema que la motiva? Es provoquen canvis significatius sobre el model productiu? S'utilitzen coneixements i/o recursos nous?			
Efecte sinèrgic	L'acció provoca efectes mobilitzadors en altres actors i aquests inverteixen recursos en la solució del problema	L'acció provoca inversió de recursos d'altres agents? Altres agents s'han implicat activament amb l'acció?			
Transversalitat	Es basa en un enfocament integral que abasta totes les àrees d'actuació implicades de la institució promotora	Si el problema té a veure amb diversos àmbits de govern, s'ha consultat i/o treballat conjuntament amb els departaments corresponents?			
Governança	Tots els actors que tenen recursos, competències o relació amb l'actuació han acordat diagnosi del problema i participat en la definició de la mateixa	S'ha fet una anàlisi d'actors? Si el problema té a veure amb diversos actors, s'ha consultat i/o treballat conjuntament amb aquests? Si és el cas, es comparteix diagnosi i objectius amb altres actors rellevants en la temàtica de l'actuació?			
Lògica territorial	L'acció es desenvolupa en un marc territorial de dimensió adequada a la intervenció	El territori en el que es delimita l'acció reuneix les condicions necessàries com per analitzar i prendre les decisions adequades? L'acció respon abans a una lògica de relació entre el problema i l'espai on s'actua que a un imperatiu administratiu? Es treballa en xarxa amb altres territoris i/o organitzacions?			
Massa crítica	L'actor, o el conjunt dels actors implicats en l'acció acumulen recursos suficients com per executar-la amb un bon potencial de resultats	L'acció compta amb els recursos suficients com per assolir un impacte significatiu? Es comparteixen recursos de diversos agents que es posen en la mateixa acció? Es treballa en xarxa amb altres territoris i/o organitzacions?			
Avaluació	L'acció ha estat planificada d'acord a l'anàlisi del problema i s'ha dissenyat un sistema d'avaluació i seguiment	S'ha planificat l'acció d'acord a una diagnosi adequada? L'acció compta amb un pla de seguiment i avaluació per fases o diferents temporalitats? Es disposa d'un sistema d'indicadors quantitius i/o qualitius?			
Benefici integrat	El resultat de l'acció respon a la triple vessant de la sostenibilitat: social, ambiental i econòmica	L'acció combina els tres elements fonamentals de l'equilibri entre cohesió social, empremta ecològica mínima i desenvolupament econòmic? Es contempla la perspectiva de gènere?			

BIBLIOGRAFIA

Libro blanco sobre el futuro del/de los trabajo/s

Ajuntament de Barcelona – Barcelona Activa, marzo de 2018

Coordinació a càrrec de Sara Berbel, Paco Ramos i Pep Marquès

Guia per a elaborar plans d'innovació en l'àmbit local

Generalitat de Catalunya – ACCIÓ CIDEM-COPCA

Autor: Eugeni Terré i Ohme, setembre de 2008

Fomento de la ocupación en los entes locales – Guía para la detección y el análisis de buenas prácticas

Diputació de Barcelona – Àrea de Promoció Econòmica

Autors: Gilda Farrell i Samuel Thirion, setembre de 1999

Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation (RIS 3)

European Commission – Smart Specialisation Platform

Autors: Dominique Foray, John Goddard, Xabier Goenaga Beldarrain, Mikel Landabaso, Philip McCann, Kevin Morgan, Claire Nauwelaers, Raquel Ortega-Argilés, maig de 2012

A:

Dolors Etxalar
Elisabet Pelfort
Gregori Cascante
Guillem Puras
Jordi Cuyàs
Paco Ramos

Diferents realitats territorials i interessants converses de contrast d'opinions amb professionals que treballen en l'àmbit de les polítiques actives.

A totes elles i ells moltes gràcies!