



Universitat Autònoma de Barcelona

ADVERTIMENT. L'accés als continguts d'aquesta tesi queda condicionat a l'acceptació de les condicions d'ús establertes per la següent llicència Creative Commons:  http://cat.creativecommons.org/?page_id=184

ADVERTENCIA. El acceso a los contenidos de esta tesis queda condicionado a la aceptación de las condiciones de uso establecidas por la siguiente licencia Creative Commons:  <http://es.creativecommons.org/blog/licencias/>

WARNING. The access to the contents of this doctoral thesis it is limited to the acceptance of the use conditions set by the following Creative Commons license:  <https://creativecommons.org/licenses/?lang=en>

TESIS DOCTORAL

Modelos de desarrollo local en el periodo de precrisis económica

Directores

Fausto Miguélez Lobo
Joan Miquel Verd Pericàs

Autor:

Juan Rodríguez Soler

Programa de Doctorado en Sociología

Departamento de Sociología
Facultad de Ciencias Políticas y de Sociología
Universitat Autònoma de Barcelona

Enero 2019

A l'Illa

A la memoria de Félix Ernesto Chávez

Agradecimientos

Como (casi) toda tesis doctoral, la que a continuación se presenta también ha sido resultado de un proceso largo y lleno de vicisitudes. La consecución de este proceso ha sido posible gracias a una serie de personas e instituciones. Considero que es de bien agradecidos dar cuenta debida de las deudas contraídas a la hora de elaborar un trabajo como el que se presenta. Deudas que, por otro lado, se alejan de la acepción económica y coercitiva que suele acompañar a este vocablo y que, al contrario, tienen un significado positivo en tanto que, para el que escribe estas líneas, suponen una fuente innegable de satisfacción.

En primer lugar, quiero agradecer la labor realizada por los profesores Fausto Miguélez y Joan Miquel Verd en tanto que directores de esta tesis. A ellos debo agradecer las tareas de discusión y orientación y el saber hacer durante estos años. Los aciertos en esta tesis, sin duda, se los debo a ellos.

También quiero agradecer al *Centre d'Estudis Sociològics sobre la Vida Quotidiana i el Treball* (QUIT) la oportunidad de poder formarme como investigador y como persona durante una parte significativa de mi trayectoria. La participación en el proyecto “Desarrollo local, social y sostenible con generación de empleo (DELOGE)” fue el origen de esta tesis, sin cuya participación no hubiera podido iniciarla y desarrollarla. Un especial agradecimiento va dirigido a Isabel Hernández, pieza fundamental del engranaje del *Centre d'Estudis* QUIT. Debo reconocer abiertamente, y sin ningún tipo de pudor, que me siento una persona privilegiada por haber pasado por este centro de investigación.

También debo agradecer la oportunidad de haber disfrutado en el seno del QUIT de una beca FI de la Generalitat de Catalunya y una beca FPU del Ministerio de Educación y Ciencia, sin las cuáles no hubiera podido iniciar este proyecto. Durante 2008 pude disfrutar de una estancia en la Universidad de Florencia dentro del programa FPU. La acogida en esta universidad debo agradecérsela al profesor Paolo Giovannini, que me guió en aquellos meses de discusión y búsqueda de materiales y personas a entrevistar.

También quiero agradecer el trabajo realizado por el Departamento de Sociología, particularmente por la coordinadora del programa de Doctorado en Sociología, Sònia Parella. Un especial agradecimiento va dirigido a Eli Rodríguez por su gran trabajo de gestión y orientación en el día a día del programa de Doctorado.

Más allá del ámbito de la universidad, también quiero dar las gracias a una serie de personas sin las que esta tesis no hubiera sido posible. Quiero dar las gracias a mis padres porque parte de lo que soy, y que de alguna manera se refleja en este trabajo, se lo debo a ellos; a Cati por estar siempre cuando se la ha necesitado; y a Neus y Leila por la paciencia, especialmente en la recta final de esta tesis. Un especial agradecimiento va dirigido a Illa, mi compañera, por su paciencia, su inteligencia y su gran sentido común. Resulta tremendamente injusto el espacio que se suele dedicar en este tipo de trabajos cuando se trata de reconocer a personas como ella.

Finalmente, quiero hacer una particular dedicatoria a Félix Ernesto Chávez, cuyo recuerdo tengo especialmente presente y con el que me hubiera gustado compartir estos momentos en el que la tesis llega a su fin.

Índice de contenidos

Agradecimientos

INTRODUCCIÓN	1
---------------------	----------

PARTE I: SOBRE EL CONCEPTO DE DESARROLLO LOCAL

CAPÍTULO 1: ORÍGENES HISTÓRICOS Y CONCEPTUALES DEL DESARROLLO LOCAL	15
1. Introducción	15
2. La crisis del modelo tradicional de producción y sus alternativas	16
2.1. La crisis del modelo fordista y la teoría de la regulación	17
2.1.1. Crisis del modelo de producción fordista y sus efectos en el empleo	19
2.2. La segunda ruptura industrial y el modelo de especialización flexible	22
2.2.1. Críticas al modelo	23
2.2.2. Implicaciones para el desarrollo local	25
2.3. Distritos industriales y desarrollo local	26
2.3.1. Implicaciones generales para un modelo de desarrollo local	26
2.3.2. El papel del empleo en los distritos industriales	27
3. Globalización económica, empleo y bienestar	30
3.1. La volatilidad de la economía	30
3.2. El empleo: entre la flexibilidad y la incertidumbre	33
3.3. Cambios en los sistemas de bienestar y nuevas necesidades y demandas sociales	35
3.4. La emergencia de la dimensión local en la búsqueda de riqueza, empleo y bienestar	39
4. Teoría y orígenes del desarrollo local	41
4.1. El origen del concepto de desarrollo	41
4.2. Modelos de desarrollo	44
5. Hacia una definición de desarrollo local	47
5.1. Modo o modelo: ¿hacia una única definición?	48
5.2. Hacia una aproximación al desarrollo local: entre lo económico y lo social	48
6. Conclusiones	50
CAPÍTULO 2: MODELOS Y DIMENSIONES DEL DESARROLLO LOCAL	53
1. Introducción	53
2. Las “nuevas” necesidades económicas, ecológicas y sociales: el debate sobre los modelos teóricos de desarrollo local	54
2.1. El vector de la competitividad (o el modelo económico-competitivo del desarrollo local)	55
2.2. El vector de la sostenibilidad social y ambiental (o el modelo social-sostenible del desarrollo local)	59
2.2.1. Desarrollo local y medio ambiente	61
2.2.2. Los servicios de proximidad	64
3. El papel del empleo en el desarrollo local	68
3.1. Desarrollo local y nuevos yacimientos de empleo	69
3.2. Nuevos yacimientos de empleo y desarrollo local: ¿“nuevas” formas de empleo y “buenas” formas de empleo?	70
4. Sobre la regulación local: gobernanza, concertación local y capital social	72

4.1. Del <i>government</i> a la <i>governance</i> : ¿nuevos y viejos actores o nuevas y viejas estructuras?	72
4.2. ¿Nuevas formas de regulación o múltiples formas de gobernanza?	73
4.2.1 .Nuevas relaciones y actores en la arena local	73
4.2.2. Gobernanza local, mecanismos de interacción e intereses de los actores locales	75
4.3. Hacia una diversidad de actores: entre la cooperación y el conflicto de intereses	79
4.4. La concertación local como aproximación (operativa) a (algunas) interacciones en el nivel local	83
4.5. El liderazgo del gobierno local: ¿y vuelta con el <i>government</i> ?	85
4.6. Redes locales y capital social	87
5. Sobre el concepto de territorio: contexto y recursos	90
5.1. El rol del contexto: estructura institucional y territorio	90
5.2. Los recursos <i>desde y para</i> el territorio	91
5.3. Los recursos para el desarrollo local	93
5.4. Recursos locales y creación de bienes y servicios: ¿una lógica excluyente o inclusiva?	93
6. Conclusiones	95
CAPÍTULO 3: EL DESARROLLO LOCAL DESDE LA UNIÓN EUROPEA	99
1. Introducción	99
2. El contexto en que surge la preocupación por lo local	100
2.1. La OCDE y las Iniciativas locales de empleo	100
2.2. Los primeros pasos de la Comunidad Económica Europea	101
3. La dimensión local de la Estrategia Europea de Empleo	104
3.1. La Estrategia Europea de Empleo: una panorámica	104
3.2. La Estrategia Europea de Empleo y la dimensión local de la economía	109
3.3. El <i>Libro Blanco sobre el empleo</i> : el punto de partida	111
3.4. La Estrategia Europea de Empleo y la “agenda de Lisboa”	115
4. El desarrollo local desde la Unión Europea	120
4.1. Los instrumentos del desarrollo local: fondos estructurales e iniciativas comunitarias	120
4.1.1. Los fondos y el desarrollo local: el FSE y el FEDER	121
4.1.2. Las iniciativas comunitarias	123
4.2. Las acciones innovadoras y los programas piloto	125
4.3. Libertad económica vs regulación social: la (aparente) ambivalencia del proyecto europeo	129
5. Conclusiones	131
CAPÍTULO 4: EL DESARROLLO LOCAL EN ESPAÑA Y CATALUÑA	135
1. Introducción	135
2. El contexto histórico e institucional: el estado de las autonomías y la irrupción de la Estrategia Europea de Empleo	137
2.1. Los primeros pasos	137
2.2. Las competencias autonómicas y la entrada en la Unión Europea	139
2.3. La aparición de la Estrategia Europea de Empleo	141
2.4. La revisión de la Estrategia Europea de Empleo y el inicio de la (última) crisis	142
3. Las políticas de empleo y desarrollo local y su dimensión territorial	144
3.1. La Administración central	145
3.2. La Administración regional	147
3.3. La Administración local	151
4. Las iniciativas de desarrollo local y empleo en España y Cataluña	155
4.1. Hacia una tipología de las iniciativas de desarrollo local y empleo	156

4.2. Las actuaciones de desarrollo local en Cataluña	159
5. Conclusiones	162

PARTE II: UNA PROPUESTA DE ANÁLISIS

CAPÍTULO 5: GOBERNANZA, TERRITORIO Y DESARROLLO LOCAL	167
1. Introducción	167
2. Modelos de desarrollo local y gobernanza: una propuesta de análisis	168
2.1. Crisis del modelo de producción fordista, globalización y emergencia de formas alternativas de desarrollo local	168
2.2. La Unión Europea como marco orientador y generador de discursos	169
2.3. Los modelos de desarrollo local: entre el modelo económico-competitivo y el modelo social-sostenible	171
2.4. Gobernanza y territorio como factores explicativos	175
2.5. Una propuesta de modelo de análisis	176
3. Operacionalización y análisis del desarrollo local	178
3.1. El desarrollo local como resultado del discurso y de la implementación	178
3.1.1 El desarrollo local como discurso	179
3.1.2. El desarrollo local como implementación	181
3.2. Los mecanismos de gobernanza (y el territorio)	183
4. Las hipótesis	185
CAPÍTULO 6: EL DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN	189
1. Introducción	189
2. La estrategia metodológica	190
3. Descripción y justificación de los casos	194
4. El diseño de la obtención y el análisis de los datos	197
4.1. Las técnicas de obtención de datos: la entrevista semiestructurada	197
4.2. La estrategia de análisis utilizada	201
4.2.1. El análisis de contenidos cualitativo	201
4.2.2. Descripción del proceso de análisis	203

PARTE III: LOS RESULTADOS

CAPÍTULO 7: PRESENTACIÓN DE RESULTADOS	209
1. Introducción	209
2. El caso de manresa	210
2.1. El modelo de desarrollo local	210
2.1.1. La concepción del desarrollo local: entre la potenciación de Manresa como territorio atractivo y la consolidación del tejido empresarial local	210
2.1.2. El desarrollo local como implementación	214
2.1.3. La posición del empleo en el modelo de desarrollo local en Manresa: el empleo como un objetivo secundario	222
2.2. Los mecanismos de gobernanza: la influencia de unos pocos actores económicos en unos pocos espacios comunes	224
3. El caso de Sant Feliu de Llobregat	229
3.1. El modelo de desarrollo local	229
3.1.1. La concepción del desarrollo local: las dificultades de un territorio complejo y fragmentado	229

3.1.2. El desarrollo local como implementación	232
3.1.3. La posición del empleo en el modelo del desarrollo local en Sant Feliu: entre la inclusión social, la lucha contra el desempleo y los nuevos yacimientos de empleo	244
3.2. Los mecanismos de gobernanza: la importancia de la Administración local en un escenario con actores económicos poco consolidados	247
4. Comparación de los casos estudiados	252
4.1. Sobre los modelos de desarrollo local	252
4.2. Sobre las variables que explican los modelos de desarrollo local	254
CAPÍTULO 8: CONCLUSIONES	259
1. Introducción	259
2. Revisión de las hipótesis	260
2.1. Las hipótesis	260
2.2. Balance de las hipótesis	267
3. Reflexiones finales y posibles líneas de investigación en desarrollo local	271
3.1. Desarrollo local y crisis económica	271
3.2. Algunas propuestas de líneas de investigación en desarrollo local	275
BIBLIOGRAFÍA	277
SIGLAS Y ACRÓNIMOS	305
ANEXOS	307

Índice de tablas

Tabla 1.1. Correspondencia entre el modelo de producción fordista y el modelo de desarrollo económico tradicional	18
Tabla 1.2. Diferencias en los enfoques de desarrollo (modelo precrisis y postcrisis)	47
Tabla 2.1. Impulso otorgado a la Agenda 21 Local en Europa, 2002	63
Tabla 2.2. Tipos de actores en el desarrollo local	82
Tabla 2.3. Modelos de desarrollo según recursos y actores	92
Tabla 3.1. Los cuatro pilares de la Estrategia Europea de Empleo (Luxemburgo, Noviembre 1997)	105
Tabla 3.2. Modelo de desarrollo según el <i>Libro Blanco de Delors</i>	111
Tabla 3.3. Objetivos iniciales de la Agenda de Lisboa (marzo 2000)	117
Tabla 3.4. Cambios en la Estrategia de Lisboa: Lisboa I vs Lisboa II	119
Tabla 3.5. Análisis comparativo períodos de programación. Acciones Innovadoras FEDER, 1994-1999 y 2000-2006	123
Tabla 4.1. Años de constitución de los servicios públicos de empleo autonómicos en España	140
Tabla 4.2. Reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas	150
Tabla 4.3. Listado de entidades locales reconocidas por la legislación española	152
Tabla 4.4. Gasto público por habitante según nivel de administración territorial (1996 y 2011)	153
Tabla 4.5. Principales iniciativas de desarrollo local y empleo en España	157
Tabla 4.6. Estrategias locales de desarrollo en Cataluña 2001-2003	160
Tabla 5.1. Modelos teóricos de desarrollo local	174
Tabla 5.2. Operacionalización de la concepción discursiva del desarrollo local	180
Tabla 5.3. Operacionalización de la implementación del desarrollo local	182
Tabla 5.4. Operacionalización de los mecanismos de gobernanza	184
Tabla 6.1. Indicadores socioeconómicos de Manresa, Sant Feliu de Llobregat y provincia de Barcelona (2006)	196
Tabla 6.2. Perfiles de personas entrevistadas por territorios	200
Tabla 7.1. Principales iniciativas de desarrollo local en Manresa	215
Tabla 7.2. Principales iniciativas de desarrollo local en Sant Feliu de Llobregat	233
Tabla 7.3. Los modelos de desarrollo local de Manresa y Sant Feliu de Llobregat	252
Tabla 7.4. Mecanismos de gobernanza en Manresa y Sant Feliu de Llobregat	254
Tabla A.1. Indicadores socioeconómicos de Manresa, Sant Feliu de Llobregat y provincia de Barcelona (2017)	308
Tabla A.2. Perfiles de entrevistas en Manresa	311
Tabla A.3. Perfiles de entrevistas en Sant Feliu de Llobregat	312
Tabla A.4. Distribución de códigos por documentos primarios	322

Índice de gráficos

Gráfico 1.1. Evolución del nivel de desempleo en países OCDE, 1976-1994 (%)	20
Gráfico 1.2. Evolución del porcentaje de ocupados según sector de actividad en España, 1976-1994	20
Gráfico 2.1. Modos de gobernanza	76
Gráfico 2.2. Recursos para el desarrollo local	93
Gráfico 4.1. Evolución del número de traspasos aprobados para el conjunto de Comunidades Autónomas (1978-2014)	138
Gráfico 4.2. Evolución del gasto público en España según niveles de Administración (porcentajes) (1995-2012)	145
Gráfico 4.3. Gasto público en España según niveles territoriales de administraciones públicas, 1995-2012 (porcentaje sobre el total)	148
Gráfico 4.4. Evolución de la política de desarrollo local en Barcelona	161
Gráfico 5.1. Modelo de análisis	177
Gráfico 6.1. Esquema del proceso de análisis	206
Gráfico A.1. La concepción del desarrollo local en Manresa	314
Gráfico A.2. El desarrollo local como implementación en Manresa	315
Gráfico A.3. Los mecanismos de gobernanza en Manresa	316
Gráfico A.4. La concepción del desarrollo local en Sant Feliu de Llobregat	317
Gráfico A.5. El desarrollo local como implementación en Sant Feliu de Llobregat	318
Gráfico A.6. Los mecanismos de gobernanza en Sant Feliu de Llobregat	319

1. DE LA PERTINENCIA DEL OBJETO DE ESTUDIO

La tesis que aquí se presenta tiene por objeto el estudio del desarrollo local. Un objeto de estudio que se ha tratado desde numerosos ámbitos disciplinarios tales como la sociología del trabajo (Alós, 1999; Castillo, 1989a, 1995, Giovannini, 2006), la sociología económica (Regini, 2007; Trigilia, 2002b), la economía (Bagnasco, 1977; Becattini, 1979; Becattini et al., 2001; Brusco, 1975; Vázquez Barquero, 1988), la economía política (en la línea de la *Comparative Political Economy*) (Regini, 1991, 1995), la ciencia política (Le Galès, 2002; Veltz, 2002; Brugué y Gomà, 1998), o incluso desde la geografía (Dematteis y Governa, 2005). Esta relativa heterogeneidad de enfoques a la hora de tratar el desarrollo local se debe, entre otras cuestiones, a la complejidad del objeto de estudio, la cual responde, entre otros, a la variedad de dimensiones que intervienen (economía, aspectos sociales, medioambiente, urbanismo, participación ciudadana, etc.), a la dimensión normativa y de regulación de las propias políticas de desarrollo local, así como a la aplicación de estas políticas en función de las experiencias en función de la diversidad territorial y/o geográfica del desarrollo local.

El desarrollo local ha dado lugar a una importante producción científica. Una de las razones, como ya se ha apuntado, se refiere a la multiplicidad de enfoques desde donde se ha tratado el desarrollo local. Quizás otra de las razones sea que el desarrollo local “actúa” o se comporta como una especie de “paraguas” que permite abarcar múltiples dimensiones y/o ámbitos de trabajo¹. El campo de interés que se pretende desarrollar en

¹ Una revisión amplia e interesante de los diferentes enfoques tratados dentro del “paraguas” del desarrollo local la encontramos en la *rassegna bibliografica* que realiza Nicoletta Tessieri en Becattini et

esta tesis se corresponde con la relación entre el desarrollo local y el empleo. Esto es, teniendo en cuenta la diversidad de factores a partir de los cuáles se puede estudiar el desarrollo local, en esta tesis se ha optado por las estrategias locales de creación de empleo como guía para su estudio y discusión. Cabe apuntar dos consideraciones previas que acotan más el objeto de estudio. La primera hace referencia al contexto espacial en el que se inserta esta tesis y que se limita al estudio del desarrollo local en Europa, y concretamente en Cataluña, por lo que las dinámicas de actuación y el escenario o contexto de regulación deben ser entendidos dentro del marco de la Unión Europea (UE). La segunda consideración se refiere al contexto temporal que estudia esta tesis. Tal y como recoge el título, esta tesis pretende estudiar los procesos o estrategias de desarrollo local en el período previo a la crisis económica de 2007-2008. Se ha establecido este límite, en tanto que se parte de la premisa de que la crisis puede condicionar de forma significativa el desarrollo local de un territorio dado, tanto desde el punto de vista de las actuaciones o iniciativas implementadas o a implementar, como desde el punto de vista de los discursos de los actores implicados. Cualquier investigador o investigadora que haya hecho trabajo de campo en los últimos quince años es consciente del peso que la crisis ha tenido y sigue teniendo, no sólo en el nivel fáctico de las políticas y actuaciones (y de los recursos asignados a ellas), sino también en los imaginarios y representaciones simbólicas de las personas que se hayan podido entrevistar. Ello no es óbice para no considerar la crisis como un factor interesante y plausible de ser estudiado. Sin embargo, considerarla dentro de un esquema de investigación supondría incluirla como un punto de inflexión (o, como mínimo, un punto de referencia) a partir del cual cabría considerar períodos o situaciones antes y después de la crisis. Aunque interesante, no estaba éste entre los objetivos de la tesis. Teniendo en cuenta el planteamiento de este trabajo, la crisis económica podía llegar a suponer un elemento de “distorsión” en la investigación. También cabe apuntar la pérdida de protagonismo del desarrollo local en términos socioeconómicos, cuestión que se puede ver en la escasa literatura existente en los últimos años sobre éste. Finalmente, el proyecto de investigación² que dio lugar a esta tesis se desarrolló entre los años 2005 y 2008, lo cual constituía una poderosa razón para desarrollar la tesis

al. (2001). González Esquinas y García Palomares (1998) también aportan un exhaustivo listado de “fuentes documentales sobre desarrollo local”, organizado temáticamente. Por otro lado, el sumario de la revista *Sviluppo Locale* ofrecía una perspectiva también interesante y coincidente con el repaso de Tessieri.

² “Desarrollo local, social y sostenible con generación de empleo (DELOGE)” (SEJ 2005 – 04078).

limitándola al período anterior a la crisis económica de 2007-2008. Por ello, el estudio de la traslación o aplicación de los modelos teóricos de desarrollo local se ha limitado al período anterior al inicio de dicha crisis económica, con lo que cabe leer esta tesis como una investigación con un carácter marcadamente histórico.

Teniendo el ámbito del empleo como referencia, la diversidad teórica existente sobre el desarrollo local puede ser agrupada bajo dos grandes modelos teóricos ideales, que hemos definido como el modelo económico-competitivo y el modelo social-sostenible. El primero de ellos tiene su origen en los años setenta, en donde diferentes autores comienzan a estudiar unos procesos de desarrollo industrial que se producen en determinadas regiones del sur de Europa, fundamentalmente en Italia (Becattini, 1979; Brusco, 1975, 1982; Garofoli, 1983; Piore y Sabel, 1984; Vázquez Barquero, 1993; Ybarra, 1992) y que “resisten” a los procesos de deslocalización industrial que se dan en Europa tras la crisis del modelo de acumulación fordista. Estos fenómenos serían agrupados bajo la denominación de distritos industriales (Becattini, 1979), recogiendo las aportaciones que, en su momento, realizó Alfred Marshall (1890/1920) en sus *Principles of economics*. Posteriormente, este prisma se ampliaría a formas similares de organización productivas: sistemas productivos locales, clústers, redes de empresa y empresas-red, *milieux innovateurs*, áreas-sistemas, etc. (Amin y Romins, 1992; Aydalot, 1986; Benko y Lipietz, 1992; Martín Artiles, 1995). Lo interesante de estas experiencias es que suponían alternativas al modelo de desarrollo imperante en el período anterior, y se caracterizaban por su “anclaje” en el territorio, entendiendo éste como la relación de los actores que protagonizaban estos fenómenos (principalmente empresas) con el territorio en donde se ubicaban, siendo un anclaje que iba más allá de relaciones de tipo económico. Por tanto, esta modalidad de desarrollo económico incluía, por un lado, la dimensión local pero también la dimensión social, en el sentido de que este desarrollo implicaba todo un conjunto de relaciones entre actores que tenían un componente de arraigo o identificación con el territorio y que iban más allá de relaciones de carácter económico, con lo que a la ecuación del desarrollo se sumaban otros actores (entre ellos, el actor político local, los agentes sociales con representación local y terceros actores como fundaciones, patronatos, etc.) y otras fórmulas de interacción (cooperación público-privada, etc.). Sin embargo, este modelo de desarrollo no dejaba de circunscribirse a un desarrollo de carácter económico que, en definitiva, lo que buscaba

era hacer más competitivas un conjunto de empresas en un mercado cada vez más globalizado e incierto.

Además del modelo de acumulación y producción fordista, también se da una conjunción de la crisis del Estado de bienestar y una crisis ecológica o medioambiental, que hace emerger una serie de demandas de tipo social y ecológico. En este sentido, aparecieron también una serie de experiencias que buscaban satisfacer estas demandas y que tenían en lo local uno de sus rasgos principales (Laville, 1992; Laville y Gardin, 2006; Lewis, 2007; Lipietz, 1989, 1996, 2001; Perrin, 1974; Torns, 1997). Lo interesante para esta tesis es que estas experiencias, ligadas a la creación de servicios y actuaciones en favor de las personas y del medioambiente, aparecían muy vinculadas con la creación de empleo en un período en donde éste escaseaba. El envejecimiento de la población europea (junto con los cada vez más debilitados sistemas de bienestar europeos) y el progresivo deterioro del planeta en términos medioambientales reclamaban la adopción de medidas para paliar dichas situaciones. Estas medidas o fórmulas (entre las que destacaban los nuevos yacimientos de empleo) eran generadoras potenciales de empleo. Todas estas iniciativas podrían ser agrupadas bajo el paraguas de un modelo de desarrollo local que dista del modelo de desarrollo local de corte más económico y que hemos definido como modelo social-sostenible. Este modelo, además de lo apuntado, también se caracteriza por una visión más integrada de los diferentes ámbitos y por una mayor capacidad democrática de entender el desarrollo de un territorio, considerando actores que van más allá de los tradicionales (los cuáles no dejan de estar vinculados con el ámbito económico).

Más allá de los modelos teóricos sobre desarrollo local, cabe tener en cuenta el escenario de regulación en donde se ubican los territorios estudiados (y, por tanto, en donde se aplicarían o trasladarían estos modelos teóricos ideales). La tesis ha estudiado el papel del escenario de regulación estatal (España y Cataluña), así como el escenario de regulación supranacional (la UE). Es especialmente interesante este último escenario, en tanto que desde la UE, y particularmente la Estrategia Europea de Empleo (EEE) se disponía de un conjunto de recursos considerables en favor del desarrollo local (Aragón, Rocha y Fernández; 2002; Strauss, 2005). Este escenario supralocal se ha estudiado como un marco generador de actuaciones, a través de los fondos y programas específicos de desarrollo local incluidos en la EEE; pero también como un marco

generador de discursos, condicionando o transformando las representaciones o, incluso, los intereses de los actores que participan de estos fondos y programas existentes.

2. OBJETIVOS E HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN

Lo que se pretende con esta tesis es profundizar en la aplicación de los modelos teóricos de desarrollo local en dos territorios, teniendo en cuenta el contexto de recursos (institucionales, financieros) pero también el contexto discursivo existente. La pregunta de partida planteaba si, teniendo en cuenta la aparente preeminencia de un modelo de desarrollo local de carácter fundamentalmente económico, existían posibilidades de alternativas a dicho modelo. Unas alternativas que pasaban por atender a necesidades o demandas más allá de las estrictamente económicas y que ponían la atención en la comunidad local y el territorio entendido en términos medioambientales. Una revisión de la literatura sobre el desarrollo local es más que suficiente para identificar dos cuestiones. La primera, tal y como se ha dicho, es el hecho de que la mayoría de experiencias de desarrollo local tienen un carácter marcadamente económico, en el sentido de que dichas experiencias versan fundamentalmente sobre el fomento del tejido empresarial local, la revitalización de las empresas del territorio, el desarrollo de recursos al servicios de este conjunto de empresas o la potenciación del territorio como fuente de localización de nuevas actividades económicas. La segunda cuestión es la identificación de ciertos discursos que abogan por el desarrollo local como la gran panacea para muchos de los males de la sociedad. Dentro de estos discursos el desarrollo local se presenta como un fenómeno que parece capaz de responder a prácticamente todas las demandas de la sociedad. Ante esta “efervescencia” discursiva cabía plantearse si realmente podíamos encontrarnos con experiencias de desarrollo local que respondieran a este esquema. Es más, la revisión realizada de la literatura sobre el desarrollo local ha permitido identificar, además del modelo de carácter económico antes apuntado, otro modelo de carácter más social (y que se ha definido como modelo social-sostenible) en donde se atiende a un conjunto de necesidades y demandas de tipo social y ecológico y que van más allá del fomento de la dimensión estrictamente económica del desarrollo. Ante esto era lícito plantearse si realmente este modelo teórico se trasladaba (y en qué grado) a los territorios o si, por el contrario, el

desarrollo local que realmente se daba en ellos se acercaba a un esquema de carácter más económico. Para poder estudiar la aplicación de estos modelos teóricos, se ha estudiado el desarrollo local, focalizando la atención en estrategias e iniciativas de desarrollo local relacionadas con tres dimensiones o ámbitos: la dimensión más económica (o de fomento de la innovación y la competitividad), la dimensión social (o de estrategias relacionadas con la creación de servicios de atención a las personas) y la dimensión ecológica (o de actuaciones en favor de la conservación y protección del territorio en términos medioambientales).

Una vez planteada la pregunta de partida, cabe formularse otro interrogante: si asumimos la premisa de que en diferentes territorios se aplican modelos diferentes (o variantes diferentes de estos modelos), ¿qué hace que se dé esta diferencia? La tesis que aquí se presenta defiende la importancia de los mecanismos de gobernanza como posible factor explicativo del desarrollo local tanto desde un punto de vista discursivo (cómo se concibe), como desde un punto de vista efectivo (la implementación de acciones o iniciativas). La pregunta de partida interroga sobre la traslación o aplicación de los modelos teóricos ideales a dos territorios de la provincia de Barcelona, compuestos por el municipio de Manresa (y la comarca del Bages) y el municipio de Sant Feliu de Llobregat (y la comarca del Baix Llobregat). Teniendo en cuenta que estos dos modelos teóricos se han planteado como dos extremos ideales, lo que cabe preguntarse es hasta qué punto (y de qué manera) el desarrollo local que se aplica en un determinado territorio se asemeja en mayor o menor medida a uno u otro modelo, qué aspectos incluye y, especialmente, qué factores hacen que en un territorio determinado se desarrollen. Los objetivos de esta tesis, por tanto, pasan por identificar, en primer lugar, los modelos finalmente aplicados en los dos casos estudiados para, a continuación, identificar aquellos factores que los articulan. En segundo lugar, esta tesis busca estudiar la posición que el empleo tiene en la configuración de los dos casos estudiados. Por tanto, se pregunta, más allá del papel teórico que los modelos de desarrollo local otorgan al empleo, qué posición real tiene éste en la articulación de un modelo de desarrollo local.

Las hipótesis que estructuran estos objetivos dan cuenta de estas inquietudes. Se preguntan por los factores que pueden tener incidencia en la configuración de un

modelo de desarrollo local y por la posición que el empleo puede tener en estos modelos finalmente aplicados:

- Hipótesis general 1: El tipo de gobernanza predominante, en el sentido de la tipología de actores presentes, las relaciones entre ellos y los espacios de interacción existentes en un determinado territorio condicionan significativamente el modelo del desarrollo local que se aplica.
- Hipótesis general 2: La particular estructura sociopolítica de un territorio condiciona, a su vez, los mecanismos de gobernanza y, por tanto, la aplicación de un modelo u otro de desarrollo local.
- Hipótesis general 3: En la agenda sobre desarrollo local, el empleo aparece como un objetivo secundario de menor protagonismo frente al objetivo del fomento de la competitividad.

Balace de las hipótesis

El análisis realizado apunta a una hegemonía del modelo económico-competitivo con respecto al modelo social-sostenible y al refuerzo de aquel por los actores existentes en el territorio. El análisis también permite afirmar que la combinación entre los mecanismos de gobernanza y el componente territorial tiene un carácter estructural y puede condicionar los modelos de desarrollo local aplicados en un territorio determinado. En primer lugar, cabe apuntar los mecanismos de gobernanza en el territorio, entre los que destacan la tipología de actores existentes, su forma de relacionarse así como los espacios en donde se relacionan éstos y acaban configurándose iniciativas de desarrollo local. En segundo lugar, cabe destacar la realidad territorial de cada caso estudiado, especialmente en cuanto a la composición del territorio y la relación del nivel local con el nivel comarcal. Finalmente, cabe hacer una mención especial a la influencia de instituciones supralocales (entre ellas, la UE) a la hora de definir el desarrollo local en ambos territorios, condicionando los discursos sobre el desarrollo local así como la efectiva implementación de determinadas actuaciones. En este sentido, la UE no se aleja en exceso de las premisas del modelo económico-competitivo, cuestión que condiciona los modelos finalmente desarrollados.

3. LA ESTRATEGIA METODOLÓGICA

Los objetivos de esta tesis reclamaban una estrategia metodológica de carácter cualitativo con el objetivo de poder profundizar en la traslación de los modelos teóricos de desarrollo local a los territorios estudiados. Previo al diseño de la estrategia se debía llegar a un modelo de análisis que pudiera asumir dicha aplicación. La propuesta analítica planteada entiende que el desarrollo local que se da un territorio dado queda plasmado en dos dimensiones: la concepción o elaboración discursiva (o cómo se piensa dicho desarrollo) y la implementación (o cómo se implementa un determinado desarrollo). Ambas dimensiones van indisolublemente unidas teniendo en cuenta que el desarrollo local en un territorio no puede explicarse sin tener en cuenta cómo se piensa y cómo finalmente se implementa. Esta definición reclamaba el uso del enfoque cualitativo, en tanto que se pretende obtener información sobre el nivel fáctico (las actuaciones) y sobre el nivel discursivo (los discursos o representaciones simbólicas), lo que permite, desde un punto de vista comparativo entre los dos territorios seleccionados, estudiar cómo se aplican los modelos teóricos de desarrollo local a cada uno de ellos, el nivel de semejanza entre los modelos finalmente aplicados y, si se observan diferencias, qué factores inciden en ellas. Para la obtención de datos se consideró principalmente la técnica de la entrevista semiestructurada, complementada con la recogida y análisis de documentos de los dos casos seleccionados que aportaban información sobre las iniciativas de desarrollo local. Las entrevistas se realizaron a un conjunto de actores significativos en la estructura local de cada territorio y que pueden ser agrupados en cuatro grandes grupos: actores vinculados con la administración local y comarcal (responsables políticos y técnicos de diferentes áreas de la administración), organizaciones empresariales e instituciones vinculadas con el ámbito de la empresa, sindicatos y otros actores significativos en el territorio y que responden, en gran parte, a entidades de carácter mixto en donde participan gran parte de los anteriores actores y con una especial incidencia en el desarrollo local del territorio. La premisa es que dichos actores clave tenían incidencia en el desarrollo local aplicado tanto desde el punto de vista de las iniciativas desplegadas como desde el punto de vista de las elaboraciones discursivas sobre el territorio. Las entrevistas, por tanto, incluían esta doble dimensión en donde se les preguntaba por aquellas iniciativas significativas en

términos de desarrollo local, así como aspectos más relacionados con la visión o concepción de dichos actores sobre el devenir de su territorio. Estos actores deben ser entendidos en clave institucional y suponen agentes activos de la construcción del desarrollo local en cada uno de los territorios estudiados.

4. DESCRIPCIÓN DEL CONTENIDO DE LA TESIS

La tesis que se presenta a continuación está estructurada en tres partes, que a su vez, se despliegan en ocho capítulos. En la primera parte se presenta el estado de la cuestión sobre el concepto de desarrollo local. La intención de esta primera parte consiste en discutir la problemática en torno al fenómeno del desarrollo local. El objetivo es el de explorar el bagaje teórico existente para de este modo generar un hilo argumental que sirva de antesala, primero, a la construcción del modelo de análisis y a la elaboración de las hipótesis y, posteriormente, al diseño de la investigación, respondiendo, así, a los objetivos inicialmente apuntados en esta introducción. Esta exploración teórica está dividida en cuatro capítulos. El capítulo 1 tiene como objetivo contextualizar la emergencia del desarrollo local, esto es, dibujar a grandes rasgos el escenario de partida que explica la aparición del desarrollo local como política de desarrollo económico y de creación de empleo, y como proceso de cambio social. Para ello, se analiza el contexto de partida, la crisis del modelo de producción fordista y sus implicaciones en los procesos de desarrollo económico de la época. También se discuten las alternativas a dicho modelo de producción u organización productiva, especialmente el modelo de especialización flexible y el caso de los distritos industriales. Por otro lado, se analizan los efectos de dicha crisis y sus diferentes manifestaciones (globalización neoliberal, procesos de deslocalización, crisis de los estados de bienestar, etc.), relacionados en mayor o menor medida con el desarrollo local. Los dos últimos apartados profundizan en los orígenes teóricos del concepto de desarrollo local con el objetivo de conseguir una primera aproximación sobre éste.

En el capítulo 2, tras una primera aproximación al concepto, se discuten los dos modelos teóricos predominantes sobre desarrollo local que hemos definido como modelo económico-competitivo y modelo social-sostenible. También se discutirá el

papel del empleo en ambos modelos a partir de la discusión de la fórmula de los nuevos yacimientos de empleo. Los siguientes apartados discuten diferentes dimensiones que tienen incidencia en el desarrollo local: en primer lugar, la dimensión de la regulación local, atendiendo a aspectos como la gobernanza, el concepto de liderazgo local, la importancia de los intereses diversos y los mecanismos de cooperación y consenso para canalizarlos y el concepto de capital social; en segundo lugar, el concepto de territorio y los recursos relacionados con él.

El capítulo 3 tiene un doble objetivo. En primer lugar, se pretende contextualizar el desarrollo local o, si se prefiere, presentar el contexto de regulación política y económica en donde cabe ubicar el desarrollo local estudiado como es el de la UE. Por tanto, este capítulo tiene una primera función de delimitación del objeto de estudio. Pero, en segundo lugar, este escenario de regulación también supone un escenario de generación y transmisión de concepciones y discursos sobre el desarrollo local. Además, los diferentes instrumentos de financiación provenientes de la UE y, particularmente de la EEE, también condicionan los modelos aplicados de desarrollo local desde el punto de vista de las actuaciones implementadas. Por tanto, la UE no deja de ser un elemento más de configuración de los modelos de desarrollo local finalmente aplicados en un territorio determinado que debe ser tenido en cuenta.

El capítulo 4, cierra la primera parte de esta tesis y tiene como objetivo describir de forma sucinta la estructura política nacional, así como presentar el abanico de iniciativas en desarrollo local realizadas en España y Cataluña.

Tras la exposición del estado de la cuestión sobre el desarrollo local, llega el momento de articularlo en favor de una propuesta operativa de análisis que incluye la modelización del objeto de estudio y la estrategia metodológica a seguir. En esto se centra la segunda parte de la tesis. En el capítulo 5 se defiende una propuesta de modelo de análisis en donde se articula el objeto de estudio (esto es, la posible aplicación de los modelos teóricos de desarrollo local en el territorio) con los posibles factores explicativos. Para ello, se presentan la operacionalización de la variable dependiente (el modelo de desarrollo local, a partir de su concepción discursiva y su implementación) y las variables independientes o explicativas objeto de esta tesis (los mecanismos de

gobernanza y la dimensión territorial). Tras la presentación del modelo de análisis se presentan las hipótesis que guían esta tesis.

El capítulo 6 describe la estrategia metodológica que se ha desarrollado y que se fundamenta en un enfoque de tipo cualitativo. Se presentan las técnicas de obtención y análisis de datos, con una especial atención al proceso de análisis desarrollado.

La última parte de la tesis hace referencia a los resultados del análisis realizado. Éstos se presentan en el capítulo 7, estructurados en función de los dos casos estudiados y con una comparativa final entre ambos. El capítulo 8 presenta un balance de las hipótesis planteadas, presenta una síntesis de las conclusiones, y plantea, a modo de epílogo, una serie de reflexiones finales y de nuevas propuestas de investigación en materia de desarrollo local.

PARTE I:

SOBRE EL CONCEPTO DE

DESARROLLO LOCAL

Capítulo 1

ORÍGENES HISTÓRICOS Y CONCEPTUALES DEL DESARROLLO LOCAL

1. INTRODUCCIÓN

Los objetivos de este capítulo consisten en identificar los orígenes históricos y conceptuales de lo que entendemos por desarrollo local en el período de expansión económica previo a la crisis de 2007-2008. Para ello es importante conocer el contexto económico precedente, el modelo de producción y acumulación fordista, y el escenario que emerge tras la crisis de este modelo. También es interesante estudiar las formas alternativas de organización productiva que reciben la atención de investigadores en relación con la emergencia del concepto de desarrollo local. La atención al sistema de especialización flexible y a los distritos industriales permite profundizar en cuestiones como la importancia de las pequeñas unidades económicas (entiéndase el tejido de pymes), las relaciones de cooperación e interdependencia entre ellas y su vinculación con el territorio a través de un sistema de valores culturales y sociales. También resulta de utilidad conocer las manifestaciones del proceso de globalización económica y financiera en relación con la crisis del anterior modelo de regulación de la década de los setenta. Este nuevo escenario, caracterizado por su dinamismo, la flexibilidad y la incertidumbre, afecta al desarrollo económico de los territorios, así como a la generación de empleo y bienestar en ellos. Es en este contexto que aparece el concepto

de desarrollo local en sus diferentes nociones y en sus diferentes implantaciones por países que serán estudiadas en esta tesis.

En la segunda parte de este capítulo ahondaremos en la definición de desarrollo local, con el fin de dotarnos de instrumentos para las propuestas de esta tesis. Pero, como veremos, tal cuestión no resulta fácil, teniendo en cuenta la polisemia del concepto y la diversidad de experiencias en desarrollo local. Por ello, vamos a acercarnos al concepto a partir de diferentes aspectos. En primer lugar, profundizaremos en los antecedentes teóricos del fenómeno y en los anteriores modelos de desarrollo. También se incidirá en algunos debates sobre el desarrollo local, especialmente atendiendo a su naturaleza diversa. Aquí se tratará cuestiones como el hecho de si nos encontramos ante un modo de actuar o un modelo de desarrollo, o qué tipo de dimensiones atiende: dimensiones económicas, sociales o de creación de empleo, etc. Este último debate servirá de introducción a la existencia de diferentes nociones sobre desarrollo local, el cual será desarrollado con más detalle en el siguiente capítulo.

2. LA CRISIS DEL MODELO TRADICIONAL DE PRODUCCIÓN Y SUS ALTERNATIVAS

La crisis del modelo de acumulación de posguerra o modelo tradicional de producción fordista supuso un punto de inflexión en la dirección que toman los diferentes países occidentales respecto al ámbito de la economía y la política (Alonso, 1999). Desde el punto de vista económico, se aceleró el proceso de internacionalización económica. Los intercambios comerciales entre países no sólo aumentaron, sino que cambiaron de naturaleza. La economía productiva tradicional comenzaba a perder peso en detrimento de la emergencia de la economía financiera. El desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación hizo que estas relaciones se materializasen en tiempo real. Las presiones de las grandes multinacionales, junto a la emergencia de un nuevo modelo productivo más flexible, generaron un proceso de deslocalización del proceso productivo a nivel mundial. Las grandes empresas se desplazaban allá donde los costes de producción (especialmente aunque no exclusivamente, el coste del factor trabajo) eran más reducidos. En este escenario, destacaron algunos fenómenos que se diferenciaban de la lógica tradicional de organización productiva taylorista-fordista y

que, por tanto, no entraban en esta dinámica de movilidad de la estructura productiva, consecuencia de la crisis de dicha forma de organización productiva. Estos fenómenos, entre los que destacan los distritos industriales, supusieron una forma diferente de entender las relaciones entre economía y territorio, y están en el origen de los nuevos enfoques de desarrollo, especialmente en lo que respecta a la línea del desarrollo económico territorial.

2.1. La crisis del modelo fordista y la teoría de la regulación

Sobre la crisis del fordismo y el escenario que le sigue, encontramos diferentes posiciones teóricas. La primera hace referencia a la teoría de la regulación (Aglietta, 1976; Boyer, 1986a y 1987), donde se intenta explicar la crisis del fordismo a partir del análisis de las relaciones de la tecnología con la organización del proceso de trabajo, el consumo y las instituciones sociales. Esta corriente argumenta que las aparentes nuevas formas de fordismo (también conocido como neofordismo) no eran más que una adaptación de éste a las nuevas condiciones dadas, con el objetivo de mantener el sistema de explotación capitalista y el control del proceso de trabajo (Coriat, 1982).

Tras la Segunda Guerra Mundial, los países occidentales se encontraban en una posición ventajosa de potencial crecimiento económico. Los postulados keynesianos proporcionaban el marco político protector del modelo productivo. Se estableció un modelo de regulación del sistema económico a partir de la figura central del Estado y las instituciones públicas. Dentro de este modelo, se definió una relación salarial sólida a partir de un pacto social implícito entre los diferentes actores (gobiernos, empresarios y trabajadores). Por tanto, la organización taylorista del trabajo y el modelo de acumulación fordista proporcionaban el marco económico para tal crecimiento expansionista. Las características principales de las formas productivas fordistas eran la uniformidad, la repetición y el estatismo. El modelo fordista se caracterizaba por una producción en masa, donde los productos resultantes eran productos estandarizados. La oferta, pues, era una oferta rígida (Boyer, 1986b; Lipietz, 1979 y 1992). Fueron las grandes empresas las que se conformarían como el entorno productivo ideal para tales productos. Como sector clave destacaba la industria y, dentro de ella, la siderurgia, la petroquímica, la construcción naval, la industria militar, la automoción, etc. Sectores y grandes empresas que necesitaban de asentamientos territoriales específicos: grandes

espacios (concentraciones urbanas, polos industriales,...) con grandes comunicaciones e infraestructuras (autopistas, nudos de carreteras, aeropuertos, puertos marítimos, etc.). Debido al contexto keynesiano dominante, la planificación pública se consolidó como una planificación de tipo vertical, fuertemente centralizada con un gran componente de dirigismo estatal (Tabla 1.1). Es en este contexto donde se desarrollaron las formas tradicionales de desarrollo, basadas en estos modelos expansionistas y rígidos (Demazière, 1996; Lipietz, 1988).

Tabla 1.1. Correspondencia entre el modelo de producción fordista y el modelo de desarrollo económico tradicional

MODELO DE PRODUCCIÓN FORDISTA	MODELO DE DESARROLLO ECONÓMICO TRADICIONAL
Crecimiento económico y pleno empleo	Crecimiento = riqueza y bienestar
Planificación pública de las políticas industriales y económicas (postulados keynesianos)	Planificación territorial nacional (grandes modelos de desarrollo)
Grandes empresas industriales como actor clave	Fomento de grandes concentraciones de empresas industriales (polos o enclaves industriales) Gasto público en infraestructuras
Hacia el pleno empleo	Política de captación de grandes empresas generadoras de empleo

Fuente: Elaboración propia.

A partir de la década de los setenta se produjo la crisis del modelo de acumulación fordista, y con ello, la crisis de las correspondientes formas de desarrollo. A grandes rasgos, diferentes autores coinciden en las causas de la crisis del modelo de acumulación y de la consecuente reestructuración económica y política. A saber (Demazière, 1996; Garofoli, 2006; Lipietz, 1988):

- La reorganización de los sistemas productivos.
- La globalización económica, haciendo referencia a la aceleración y, sobre todo, el cambio de naturaleza de los intercambios internacionales, generando un escenario económico más dinámico e incierto.

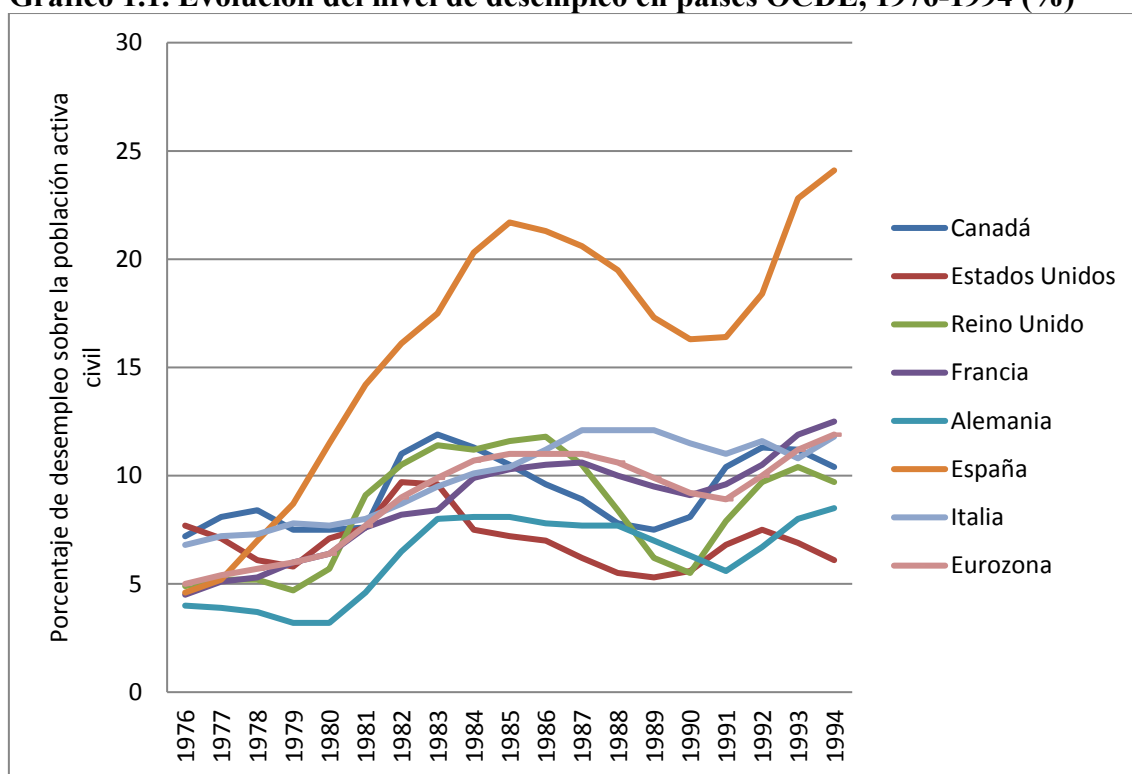
- La adopción de políticas económicas de menor inversión pública por parte de los Estados, convergiendo (en el caso de la Comunidad Europea) hacia una política de constricción del gasto público y estabilidad de precios, frenando las políticas keynesianas expansionistas.

Este escenario de reestructuración productiva se basaba en diferentes factores. La producción se flexibilizó y la demanda se diversificó. Se produjeron nuevas formas de acumulación de capital. Los grandes enclaves industriales y las grandes empresas dejaron de ser el entorno industrial exclusivo. Se disparó la deslocalización del proceso productivo. El uso intensivo de la energía y los materiales dejaba paso al uso intensivo de la información y el conocimiento. La demanda de trabajadores polivalentes aumentó. Ante tal panorama, las Administraciones centrales veían como se debilitaba su anterior capacidad de regulación del sistema económico. Ahora, a la competencia cada vez más global y diversificada, se le unía la desregulación mundial. Los pactos sociales se rompían, generando un aumento de la flexibilidad y la precariedad en el empleo. Del anterior escenario rígido, regulado y estático (y, por tanto, relativamente previsible desde el punto de vista de las políticas públicas), se pasó a un nuevo escenario flexible, desregulado y dinámico (y, por tanto, cambiante e imprevisible) (Castells, 2000; Lipietz, 1988; Pérez Ramírez, 2000a; Vázquez Barquero, 1993)

2.1.1. Crisis del modelo de producción fordista y sus efectos en el empleo

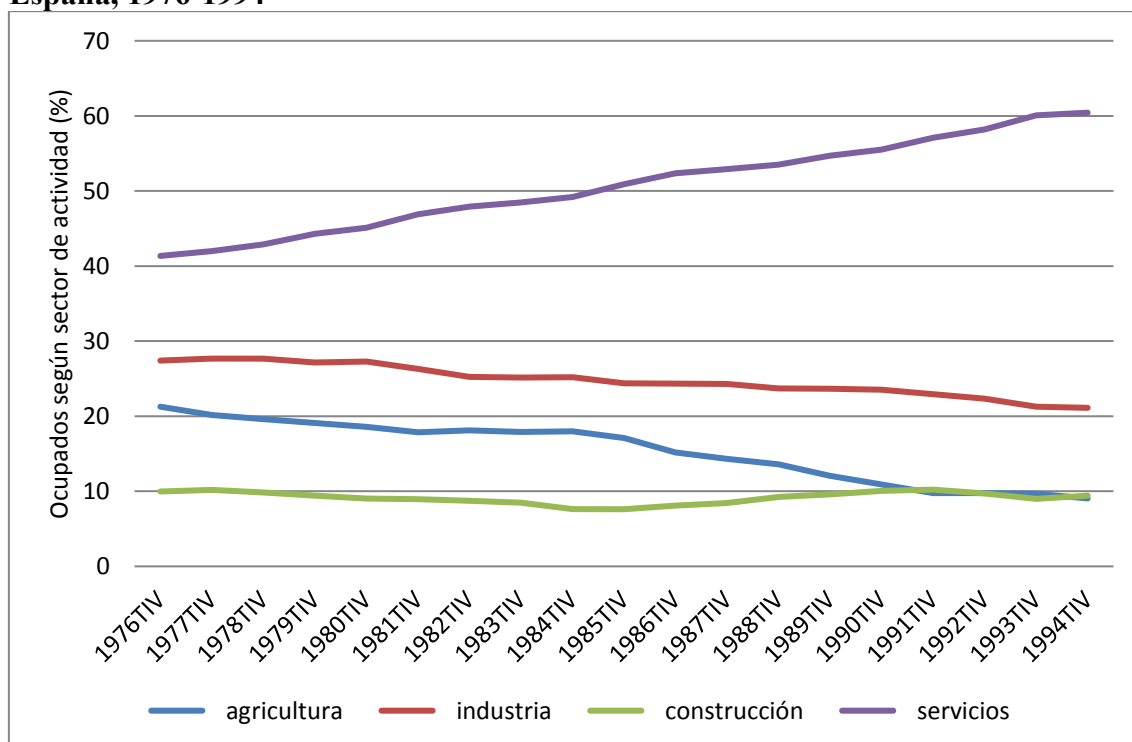
Este contexto socioeconómico afectó de forma significativa al empleo, generando una crisis de éste, desde el punto de vista cuantitativo, así como cualitativo. La sociedad del pleno empleo se puso en entredicho. El crecimiento económico ya no bastaba por sí solo para la creación de empleo, sino que se identificaban una serie de obstáculos estructurales. Entre ellos, se reconocía la existencia de un desempleo, el estructural, difícil de eliminar (Gráfico 1.1). La economía se orientó hacia el sector servicios, produciéndose una terciarización de ésta, junto con el aumento de procesos de deslocalización industrial. La búsqueda del pleno empleo, por tanto, se canalizó hacia dicho sector económico (Gráfico 1.2) (Susó Araico, 1999). Por otro lado, para el caso que nos ocupa (entiéndase el desarrollo local en España y Cataluña) aparecía un nuevo escenario económico y político, la Comunidad Económica Europea (con nuevas dinámicas supraestatales y caracterizada por la complejidad de sus relaciones internas).

Gráfico 1.1. Evolución del nivel de desempleo en países OCDE, 1976-1994 (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de *Labour Force Statistics OECD 1999*.

Gráfico 1.2. Evolución del porcentaje de ocupados según sector de actividad en España, 1976-1994



Fuente: Elaboración propia a partir de INE.

De esta forma, la correlación de fuerzas entre los agentes económicos fue modificada (Palazuelos, 1988). Los cambios productivos y el creciente desempleo, la terciarización de la economía y del empleo y la consiguiente heterogeneidad de las condiciones de trabajo, etc. produjeron una pérdida de la capacidad negociadora y reivindicativa de los sindicatos. El contexto de incertidumbre económica internacional, a partir del proceso de ajuste productivo y el aumento de la velocidad de los intercambios internacionales, unido a la escasa capacidad “defensiva” de los sindicatos y la segmentación del mercado de trabajo, generó un deterioro de la calidad del empleo. Este deterioro se observó en los recortes salariales, pero sobre todo en la ausencia de la garantía de estabilidad laboral presente en el anterior modelo de producción (Miguélez, 2002). Pese a que las exigencias flexibilizadoras del modelo postfordista no necesariamente implicaban un deterioro de la calidad del empleo, ésta se vio perjudicada debido a la imposición unilateral de las estrategias de flexibilidad a la mayoría de trabajadores, por las razones ya expuestas. Así, la demanda de flexibilidad de las organizaciones empresariales se volvió cada vez más intensa. Ésta afectó a las regulaciones políticas del mercado de trabajo, al propio proceso productivo, a las condiciones laborales y salariales del modelo estándar, así como a las interacciones entre los agentes sociales (Martín Artiles, 1995). A todo ello hay que añadir la aparición de nuevas formas de empleo. Pero estas nuevas formas de empleo, lejos de buscar una mejor adaptación a las incertidumbres del mercado y una mayor calidad de la mano de obra, contribuyeron a una mayor precariedad laboral y una atomización de las relaciones laborales (Crouch y Traxler, 1995; Hyman, 1992; Regini, 1995).

Aunque el objetivo del pleno empleo estuviera en crisis, seguía siendo el elemento cohesionador por excelencia. Estos factores conformaron un escenario diferente, tanto desde el punto de vista político, como desde el punto de vista económico, del mercado de trabajo, así como desde las relaciones laborales. Conviene, por tanto, entender que es en este contexto donde surge, a principios de la década de los noventa, la EEE y, con ella, los diferentes fondos y programas comunitarios —Fondo Social Europeo (FSE), programa NOW luego EQUAL, etc.— y las diferentes iniciativas y estrategias locales de creación de empleo (pactos territoriales por el empleo, tercer sector, iniciativas locales de empleo, etc.).

2.2. La segunda ruptura industrial y el modelo de especialización flexible

La otra gran corriente es la teoría de la especialización flexible, donde se parte de la misma premisa, la crisis del modelo fordista, pero el resultado difiere de la corriente anterior. La obra de referencia es *La segunda ruptura industrial*. Sus autores, Piore y Sabel (1984) destacan el modelo de especialización flexible, en oposición al modelo fordista de producción en masa. Según los autores, el sistema fordista entró en crisis debido al agotamiento del modelo de acumulación, cerrando así un primer período dominado por la producción estandarizada, en serie y a gran escala. En la década de los setenta emergió un nuevo modelo caracterizado, siempre según Piore y Sabel, por una flexibilidad en su modo de producción y organización industrial: el de la especialización flexible. Según los autores, las causas de este cambio de modelo fueron varias. Piore y Sabel destacan, por encima del resto, dos causas del agotamiento del modelo: “la utilización de máquinas especializadas y de trabajadores semicualificados para producir bienes estandarizados (Piore y Sabel, 1984: 12). Además, el proceso de creciente automatización y el desarrollo de las nuevas tecnologías, fundamentalmente la electrónica (posteriormente, se añadirían las tecnologías de la información y la comunicación), permitieron introducir una serie de cambios en la organización del proceso productivo e industrial, posibilitando la emergencia paralela de tres fenómenos: “la reprogramación de los equipos productivos, adaptables a cambios continuados, tanto en los productos como en los procesos de producción; la articulación entre los equipos, permitiendo una multifuncionalidad que se basa en la síntesis de las características de las distintas máquinas-herramientas entrelazadas; la actuación en tiempo real en el diseño y aplicación de las actividades programadas” (Palazuelos, 1988: 101). Estos cambios permitieron una estructura productiva cada vez más flexible para introducir nuevas tecnologías (sería el caso de las tecnologías de la información y la comunicación) y adaptarse a los cambios en la demanda. Éste fue el primer paso hacia un cambio en los procesos productivos desarrollados hasta la fecha.

Por tanto, el primer cambio o característica del nuevo modelo se refiere a una mayor flexibilidad en el proceso productivo y de gestión, lo que conllevó una reducción de costes (se eliminaba aquella maquinaria no utilizada en la producción de mercancías, se

eliminaba aquel stock de productos no consumidos³, etc.). La clásica empresa única fordista se (des)estructuró en una miríada de empresas coordinadas entre ellas bajo relaciones de mercado. La producción de cada una de ellas se acabó adaptándose a las demandas de la empresa matriz o responsable del producto final. Este sería el caso de la empresa-red pero también se dieron otras formas de interdependencia entre empresas como los distritos industriales, clústers o conglomerados de empresas, sistemas locales de empresa, etc., donde las diferentes unidades configuraban un sistema de cooperación permitiendo la emergencia de economías de escala (Becattini, 1988; Burroni, 2001; Castells, 2000; Dei Ottati, 2009; Fuà, 1991; Martín Artiles, 1995; Porter, 1990; Pyke, Becattini y Sengenberger, 1993). La segunda característica se refiere al aumento de la polivalencia, en detrimento de la especificidad del sistema de producción taylorista: uso de maquinaria polivalente, ritmos y horarios de trabajo flexibles, etc. La tercera característica, según el modelo, es la aparición de sistemas económicos vinculados social e institucionalmente al territorio⁴. Así, encontramos una gran diversidad en las experiencias de producción flexible usadas como ejemplos del nuevo modelo de acumulación: desde las redes de empresas basadas en tecnología moderna (Silicon Valley, el corredor M4 al Oeste de Londres, la Ruta 128 en Boston o la Ciudad científica de la *Île-de-France*) a los sistemas locales de empresas o distritos industriales identificados en diferentes regiones (Baden-Württemberg al suroeste de Alemania, el centro y el nordeste de Italia, conocido éste como la *Terza Italia*, o determinadas regiones de la Comunidad Valenciana) (Castillo, 1995; Vázquez Barquero, 1993; Ybarra, 1992; Zeitlin, 1993).

2.2.1. Críticas al modelo

Las críticas al modelo de la especialización flexible se refieren, por un lado, a la linealidad de éste y, por otro lado, a la concepción rupturista que plantea respecto al anterior modelo (Santos Ortega y Poveda, 2002). Respecto a la primera crítica, se pone en duda la evolución lineal que plantean Piore y Sabel. Esto es, la ecuación “modelo fordista - cambio a modelo de especialización flexible”. De hecho, fenómenos como los distritos industriales, entre otros, ya fueron identificados por Alfred Marshall en sus

³ Este rasgo se refiere específicamente a los modelos de producción *just in time*, donde la oferta de producción se adaptaba en tiempo real a la demanda de ésta.

⁴ En este punto, conviene matizar que no es lo mismo el modelo de la empresa-red que el de los sistemas locales de empresa, al menos en cuanto a su nivel de identificación y vinculación con el territorio.

obras de 1890 y 1919 (Marshall, 1920 y 1970). En otras palabras, ambos sistemas han estado conviviendo en el mismo período temporal y no se observan evidencias suficientes que hagan pensar en que dejaran de hacerlo (Bellandi, 2007; Castillo, 1995). Hoy, sectores típicamente fordistas como el de la automoción continúan compartiendo existencia con los sistemas flexibles de producción en el territorio. Lo que sí es cierto es que, desde un punto de vista territorial, el modelo de gran empresa (o si se prefiere, los polos o grandes enclaves industriales) ya no es el modelo hegemónico, debido a la tendencia consolidada de deslocalización productiva utilizada por las grandes empresas a partir de los años ochenta y noventa. Respecto a la segunda crítica, ésta tiene mucho que ver con la primera ya apuntada. Piore y Sabel plantean una dicotomía demasiado enfrentada entre ambos modelos. Sin embargo, hoy encontramos casos donde aparecen características de ambos modelos. Lo que sí que es cierto es que la emergencia de estas formas flexibles de acumulación provocaron “una importante desestructuración y reestructuración a nivel económico y sectorial, así como cambios sustantivos en la organización productiva y en la gestión empresarial, junto al cuestionamiento de las anteriores formas de regulación socioinstitucional desde las instancias públicas” (Albuquerque, 2002: 49). En otras palabras, el conocimiento (y consolidación en el ámbito de la gestión empresarial) de estas formas flexibles de producción introdujo cambios en el anterior modelo fordista, lo que dio lugar a un escenario donde convivían ambos modelos. Ciertamente es que, podemos encontrarnos con casos que se acercan más a cada modelo de organización productiva, aunque la hibridación entre ambos modelos era y es la situación más frecuente. Así, volvemos a las conclusiones de la primera crítica.

Lo que resulta interesante para este trabajo es como, a partir de la obra de Piore y Sabel⁵, se desarrolló el estudio sobre experiencias flexibles de producción, cobrando gran importancia el debate en torno a la dimensión local o el territorio más próximo vinculado con las formas locales de producción, entendiendo éstas como unidades vinculadas territorialmente de una forma diferente a los hasta ahora grandes enclaves industriales dominantes en el anterior modelo. Por tanto, la atención académica ya no se limitó al estudio de los modelos basados “en la gran empresa industrial y localizados en

⁵ Becattini (1979) también fue un precursor de la atención en el ámbito de la economía a estas nuevas formas de organización productiva a través de la revisión de los escritos de Marshall y el estudio de los distritos industriales italianos.

grandes ciudades, sino [en aquellos] que buscan un impulso de los recursos potenciales de carácter endógeno tratando de recrear un ‘entorno’ institucional, político y cultural de fomento de las actividades productivas y de generación de empleo en los diferentes ámbitos territoriales” (Albuquerque, 2002: 51).

2.2.2. Implicaciones para el desarrollo local

La emergencia (y cierto éxito) de esta forma de producción alternativa al modelo tradicional fordista tiene una serie de implicaciones para la perspectiva del desarrollo local, especialmente porque está basada en la cooperación entre pequeñas o medianas empresas. Las nuevas formas de desarrollo local surgieron a partir de la crisis del modelo fordista y combinado con los postulados keynesianos en planificación y regulación económica. Esta característica implica dos cuestiones significativas respecto al desarrollo local⁶. La primera de ellas se refiere a que este conjunto de empresas, para poder generar economías de escala y poder competir en el mercado internacional, deben cooperar. Son empresas, en mayor o menor grado, interdependientes entre ellas, necesitando cooperar y buscando alianzas para poder competir. Esta cooperación se puede realizar de múltiples maneras. En cualquier caso, siempre pasa por generar recursos, bienes y servicios (tangibles e intangibles) que contribuyan al sistema interdependiente de empresas (Bellandi, 2006). Así, se enfatizan aspectos como la transmisión de conocimiento y el fomento de la innovación, la idea de oficio o el *know-how*, la atención a la formación y capacitación especializada, la búsqueda de mecanismos de financiación compartidos por todo el sistema de empresas, etc. La segunda cuestión (especialmente para casos como los distritos industriales, los medios innovadores, los sistemas locales de empresa, etc.) hace referencia a que estas dinámicas o interacciones iban más allá de aspectos estrictamente económicos y se desarrollaban en escenarios territoriales específicos. Dicho de otra manera, el éxito de estos fenómenos radicaba también en factores socioculturales o extraeconómicos (Dei Ottati, 2009). Aquí entrará toda la tradición académica del estudio de las relaciones entre los actores económicos y el actor público o incluso la comunidad local, el fomento de redes y de capital social, etc.

⁶ De hecho, han sido unas constantes en el estudio de las experiencias en desarrollo local.

2.3. Distritos industriales y desarrollo local

2.3.1. Implicaciones generales para un modelo de desarrollo local

A mediados de los años sesenta y setenta emergen⁷ en determinadas regiones del sur de Europa formas de desarrollo económico que se diferenciaban del modelo tradicional de producción taylorista-fordista, las cuales presentaban ventajas comparativas en términos de productividad y capacidad de adaptación en el período de crisis. Hablamos fundamentalmente de los denominados distritos industriales. Si repasamos la literatura sobre ellos, podemos observar la diversidad intrínseca a estos fenómenos⁸, no sólo en la forma de concebirlos, sino también en la aparición de variedades de los mismos. Así, también podemos encontrar fenómenos similares al distritual que, en suma, poseen elementos o características similares: sistemas productivos locales, clústers, medios innovadores, áreas-sistema, entornos locales, etc. (Aydalot, 1986; Porter, 1990). Podemos concebir a los distritos industriales como un caso ilustrador de los modelos económicos alternativos al fordismo y que tienen en la dimensión local uno de sus rasgos característicos. Los distritos industriales suponen cierta organización del proceso productivo (integrando diferentes fases de éste a lo largo de una red de relaciones de pequeñas empresas), y con ciertas características socioculturales, generadas a lo largo del tiempo en el seno de una comunidad local (Becattini, 1979 y 1988). De hecho, se trata de territorios caracterizados desde hace tiempo por estructuras productivas de este tipo y con un fuerte dinamismo (Trigilia, 2002b) Aunque estos fenómenos se pueden observar en diferentes regiones industrializadas: Baden-Württemberg en Alemania, en Dinamarca, en Suiza, ciertas regiones de Japón, Francia, en Silicon Valley en California, etc.; diferentes autores (Becattini, 2002; Trigilia, 2002b; Vazquez Barquero, 2005, Ybarra, 2006; Zeitlin, 1993) coinciden en destacar los distritos desarrollados en

⁷La aparición de los distritos industriales evidentemente no data de estos años. Ya hemos apuntado anteriormente que Marshall ya dio cuenta en algunos de sus escritos a finales del siglo XIX y principios del siglo XX (Marshall, 1920 y 1970). Pero lo que sí se dio fue una emergencia significativa en el ámbito académico de la época, especialmente en el ámbito de la economía a partir de autores como Bagnasco, (1977), Becattini (1979) o Brusco (1975).

⁸ En este sentido, Zeitlin (1993) habla de modelo “tenue” frente al modelo “denso”. Benko y Lipietz (1992) añaden complejidad al debate cuando proponen la definición de distrito industrial como distrito de actividades económicas, independientemente de si éstas se insertan en el sector secundario o terciario. Becattini (1988) y Castillo (1995) contribuyen a la discusión diferenciando entre casos de “malos distritos” y “buenos distritos”, en función de los factores que se dan y los resultados a los que se llegan. En cualquier caso, la mayoría de autores apuntan a esta diversidad de escenarios distrituales.

regiones de los países de desarrollo tardío del sur de Europa, como España, Portugal, y sobre todo Italia.

En nuestra opinión, son tres las características de estas formas alternativas al modelo de gigantismo industrial y que son pertinentes destacar aquí en relación con el fenómeno del desarrollo local. La primera hace referencia a su composición: pequeñas empresas interdependientes, relacionadas entre sí, cooperando (en mayor o menor medida). Estas relaciones de cooperación están basadas en la necesidad (dada la posición débil de cualquiera de estas pequeñas empresas frente al conjunto del mercado) y la confianza (no basada en un desinterés ingenuo e inocente, sino en un mayor acopio colectivo de conocimiento y de interacción dentro del sistema local de empresas) (Bellandi, 2006). Por supuesto, obsta decir que dichas relaciones de cooperación van intrínsecamente ligadas a unas lógicas relaciones de competencia entre las empresas componentes del distrito. Pero lo característico es la mayor cooperación producida dentro del distrito en comparación con la que se da fuera de él (Bellandi y Sforzi, 2001). La segunda característica es el mayor uso de recursos endógenos, desde los recursos humanos (emerge el papel del *oficio* y la formación especializada entre los trabajadores del distrito) hasta los recursos económicos (cooperación entre empresas) y otros más intangibles (intercambio de información y conocimiento) (Crouch et al, 2001 y 2004). La tercera característica es la existencia de sanciones o reglas sociales, la existencia de un sistema de relaciones sociales localizadas en el territorio local y que conforman lo que podríamos denominar un sistema alternativo de regulación social local⁹. Estas relaciones de cooperación son constreñidas y/o potenciadas por el sistema de valores locales, en función de su menor o mayor adaptación a las reglas implícitas y tradicionalmente establecidas (Pichierri, 2002a; Trigilia, 1999).

2.3.2. El papel del empleo en los distritos industriales

Las ventajas comparativas de los distritos industriales que se suelen destacar se plantean desde la perspectiva de la actividad económica. Pero, ¿qué ocurre con el empleo?, ¿los distritos industriales también suponen ventajas comparativas en la constitución de unas condiciones de empleo adecuadas?, ¿existen diferencias en las relaciones laborales respecto al modelo tradicional?, ¿cómo afectan estas diferencias al empleo en tales

⁹ Alternativo por cuanto se diferencia del nivel regulativo formal, hablando desde el punto de vista administrativo.

escenarios? Una falacia comúnmente extendida hace referencia a la relación entre productividad y/o crecimiento económico y empleo¹⁰. Las virtudes de los distritos industriales con frecuencia han hecho hincapié en el mantenimiento de la competitividad de tales regiones en un contexto de crisis generalizada del modelo de producción tradicional (Bellandi, 2006 y 2007; Dei Ottati, 2009). Además de las relaciones de confianza y cooperación empresarial y el conjunto de reglas sociales, los distritos industriales han sido definidos por ofrecer un modelo de especialización flexible mejor adaptado a las nuevas demandas del mercado que el modelo estático taylorista-fordista (Piore y Sabel, 1984). Por otro lado, desde el mercado de trabajo, los distritos industriales se han definido por la elevada empleabilidad y cualificación de los trabajadores, así como por su connivencia con los pequeños empresarios, dentro de este entramado de valores locales. Respecto al mercado de trabajo, los distritos industriales se caracterizan por los siguientes elementos (Zeitlin, 1993; Ybarra, 2003): existencia de confianza y cierta seguridad, preferencia de trabajadores del territorio sobre otros trabajadores, la consideración del trabajo como un bien social y colectivo, cualificación generalizada de la mano de obra, transmisión informal o no codificada del conocimiento cualificado y relaciones laborales basadas en relaciones personales.

Sin embargo, dentro de la diversidad que suponen los distritos industriales encontramos realidades que distan de lo que sería un entorno laboral de calidad. Castillo (1989a, 1989b, 1995) nos habla de la escasa capacidad de negociación de los trabajadores, del deterioro de su capacidad de mercado, obligándoles a aceptar condiciones poco propicias al desarrollo de su carrera profesional. Las deficientes condiciones laborales y salariales se unen a unas cualificaciones poco aceptables. En muchos casos, la supuesta connivencia entre trabajadores y empresarios se convierte en paternalismo autoritario y dominante. En otros casos, la economía sumergida caracteriza a estos supuestos distritos, donde la regulación de las condiciones laborales y salariales es evidentemente inexistente, y donde, en muchos casos, va unida a una marcada división sexual del mercado de trabajo¹¹. Otro inconveniente es la existencia de situaciones de segmentación o polarización en los propios distritos entre un mercado de trabajo

¹⁰ En el sentido de que crecimiento económico siempre implica empleo.

¹¹ En España, entre otras zonas, la región del sur de Valencia resulta paradigmática. Autores como Sanchis (1982 y 1988), Ybarra (2000) o Ybarra, Hurtado y San Miquel (2001) dan cuenta de la relación entre distritos y economía sumergida.

cualificado y el resto del mercado de trabajo (Amin y Robins, 1993; Castillo, 1995; Ybarra, 2003).

Estas diferentes condiciones muestran cómo existe una variedad importante de realidades distrituales. Podríamos llegar a la conclusión de que estos “malos ejemplos” de desarrollo local no deberían ser definidos como distritos. Como afirma Castillo (1995), existe una confusión entre la producción localizada y los rasgos de relaciones sociales positivos. No es lo mismo el “taller disperso” que el “taller democrático” (Castillo, 1995: 39). Por tanto, los distritos industriales, en su vertiente positiva, existen. Pero su existencia se debe a algún factor más del que hemos definido al principio de este apartado. Lejos de la concepción de los distritos como resultados históricos únicos (que, por tanto, pueden encontrarse, pero no fabricarse), Zeitlin defiende cómo las relaciones de confianza parecen ser más una consecuencia que una condición de la cooperación entre agentes locales (Zeitlin, 1993: 367 y 368). ¿Qué condiciones o factores pueden contribuir a generar estos escenarios? Castillo establece un criterio empírico claro, la dimensión organizativa del territorio, dimensión aún más importante si cabe en contextos de incertidumbre¹² (Castillo, 1995: 41). En este sentido, Zeitlin nos recuerda que en un contexto de incertidumbre y/o conflictos, el éxito de los distritos depende de mecanismos institucionales (Zeitlin, 1993), y enuncia dos exigencias institucionales para la cooperación distritual: uno, la autonomía de las administraciones locales, y dos, la existencia y consolidación de agentes colectivos. La clave del éxito reside en que “los agentes locales constituyan una red más o menos formal en cuyo marco puedan encontrarse conjuntamente soluciones eficaces a problemas comunes” (Zeitlin, 1993: 371). Se reclama, por tanto, la importancia de la existencia de una planificación local del mercado de trabajo. No olvidemos que Becattini, ya en sus primeros escritos, nos habla del distrito como una fase evolutiva de uno de los posibles caminos de la industrialización, fase que no se mantendrá en el tiempo, y que necesitará precisamente de nuevas políticas ligadas al distrito: “políticas más concretas, específicas y realistas que las ligadas a categorías económicas abstractas” (Becattini, 1988: 16-17). Así, se apunta, por un lado, la evidencia de la existencia de iniciativas políticas locales para el éxito de los distritos. Pero también, se destaca la importancia de la emergencia de políticas regionales y/o locales que proporcionan visiones estratégicas en función del

¹² Incertidumbre, por cierto, que es definida como una de las condiciones del contexto de emergencia de los distritos industriales.

contexto histórico de cada sociedad local (Castillo, 1995). En este sentido, Ybarra (2003) apunta como las formas de regulación adaptadas al territorio son consecuencia y causa de la aparición de instituciones locales específicas, que, a su vez, generan una mayor fluidez en las relaciones entre los actores locales. En definitiva, tal y como afirman Amin y Robins (1992), no podemos hablar de una nueva realidad antifordista, pero sí que estamos presenciando, en la transición del fordismo a las nuevas formas flexibles de producción, el cambio de una lógica funcional de la estructura organizativa (donde la empresa moviliza y deslocaliza determinadas plantas o incluso “partes” de su empresa en función de criterios económicos) a una nueva lógica territorial, con lo que el territorio, con sus actores, interacciones y mecanismos de acción, emerge como unidad plausible de análisis de estos fenómenos (Becattini, 1979).

3. GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA, EMPLEO Y BIENESTAR

3.1. La volatilidad de la economía

Algunos autores definen la globalización como una fase más de un proceso de elevado recorrido histórico (Braudel, 1967; Wallerstein, 1974¹³). Por otro lado, existe cierto consenso en la afirmación de que la globalización no es un proceso nuevo en sí mismo, sino más bien un cambio sustancial en la tendencia seguida por el capitalismo hasta ahora. Según Berzosa (2002), la globalización es “una fase más del capitalismo neoliberal, caracterizada por la hegemonía del capital financiero y la creciente concentración del poder económico en empresas transnacionales” (Berzosa, 2002: 135). Aragón (1998), por su parte, establece que la globalización económica se define como la “creciente interdependencia de las relaciones económicas, intensificando y profundizando en la tendencia a la internacionalización del capitalismo desde el siglo XIX” (Aragón, 1998: 47). Otros autores como Martínez González -Tablas (2002), no están de acuerdo con las definiciones que adjudican a la globalización la coletilla de

¹³ Se apunta el primer volumen de la obra de Wallerstein, *The Modern World-System*, aunque el concepto de sistema-mundo y la aproximación histórica al capitalismo y la globalización habría que completarla con el resto de los tres volúmenes que componen la obra completa publicados en 1980, 1989 y 2011.

fenómeno “creciente”¹⁴. Para el autor, hablamos de globalización cuando “dichas relaciones alcanzan dimensión mundial” (Martínez González-Tablas, 2002: 74). Esto es, cuando dentro de la tendencia expansionista del sistema capitalista se produce un cambio sustancial que permite establecer un antes y un después. La pregunta, por tanto, parece clara: ¿qué cambio sustancial es el que marca este punto de inflexión? La respuesta nos la aporta Prieto (1999). Según el autor, la globalización económica supone “un cambio sustantivo en *las normas que regulan* los movimientos internacionales de los bienes económicos”¹⁵ (Prieto, 1999: 21), produciéndose la liberalización de las fuerzas del mercado mundial y la pérdida de poder de los Estados. En la misma línea se expresa Miguélez (2007) cuando apunta a la falta de regulación (o voluntad) política para evitar el “problema” de la deslocalización productiva. En línea con este argumento, recordemos uno de los efectos de la crisis del modelo de producción fordista: la movilidad de las grandes empresas y la quiebra del modelo de desarrollo económico basado en los grandes enclaves industriales.

Este cambio se da siempre dentro de un proceso más amplio como se ha ido definiendo. Según Berzosa (2002) la globalización es un “proceso en el que se pretende eliminar las barreras físicas y reglamentarias, que entorpezcan la libertad de circulación de mercancías y de capitales, y de todo lo que suponga alguna traba para la reproducción del capital” (Berzosa, 2002: 134). No confundir, por tanto, con la simple apertura comercial de movimiento de capitales. Según el mismo autor, la globalización “trasciende las fronteras y *sustituye la lógica* de relación entre estados por otra que supera el ámbito estatal y se convierte en transnacional”¹⁶ (Berzosa, 2002: 134). Nuevamente, el cambio en las normas (aquí las lógicas) reguladoras. Prieto, a su vez, define finalmente la globalización económica como

“el proceso de construcción de un sistema económico mundial que regula la circulación de todos sus bienes, salvo el de la mano de obra, exclusivamente por la lógica del intercambio mercantil y su resultado práctico en lo que concierne a la libre movilidad de los mismos. Hablamos de ‘construcción’ porque su implantación no es un fenómeno natural o espontáneo, sino la consecuencia de un largo camino de políticas estatales de liberalización y de desregulación de las normas previamente existentes.” (Prieto, 1999: 22)

¹⁴ Por ejemplo, en su caso, el autor se manifiesta en contra de hablar de “creciente aumento de las relaciones exteriores” (Martínez González-Tablas, 2002: 74).

¹⁵ El subrayado es nuestro.

¹⁶ El subrayado es nuestro.

En definitiva, la globalización supone la fase actual del sistema capitalista, una fase que se distingue de las anteriores en un cambio sustantivo de las normas y de la lógica de regulación del sistema que se venía dando hasta ahora. ¿Cuáles son, por tanto, los cambios respecto a la fase anterior? Casi todos los autores coinciden en datar el origen de la globalización en la década de los setenta. Los elementos que caracterizan la emergencia de esta fase son fundamentalmente dos. En primer lugar, la crisis del modelo de acumulación keynesianista-fordista (Martínez González-Tablas, 2002; Berzosa, 2002) por todo lo expuesto anteriormente. En segundo lugar, la quiebra del anterior sistema monetario internacional (i. e. Bretton Woods) (Aragón, 1998; Berzosa, 2002; Martínez González-Tablas, 2002), creándose las condiciones para que se desarrollen nuevos intercambios financieros internacionales. Se produce lo que se conoce como la “financiarización” de la economía (Aragón, 1998: 49), esto es, la hegemonía de la dimensión financiera de la economía en los intercambios internacionales. Los factores que definen la globalización económica son: 1) la mercantilización de las relaciones sociales y una nueva división internacional del trabajo; 2) una serie de revoluciones tecnológicas unido a la emergencia de la dinámica de la empresa-red, que tendrá como consecuencia para el empleo, el aumento de procesos tales como la externalización del proceso productivo y la subcontratación de las fases de producción; y 3) la consolidación de la dimensión financiera de la globalización (Lallement, 2001). En el mismo sentido, Bilbao (1999), coincide básicamente en los rasgos fundamentales de la globalización económica, a saber: una nueva división internacional del trabajo; el desarrollo de las nuevas tecnologías, simplificando el proceso de trabajo y sustituyendo fuerza de trabajo por energía mecánica; y la eliminación de barreras arancelarias, consolidando la tendencia hacia la liberalización del comercio.

Nos encontramos, por tanto, ante un escenario donde, la regulación del sistema económico internacional (y consecuentemente los estados nacionales) se vuelve compleja. Con tal libertad de movimientos del capital, las limitaciones nacionales no son asumibles. Las condiciones económicas y de empleo se vuelven dependientes del mercado global (Prieto, 1999). El factor trabajo y el poder regulador de los Estados se doblegan a la lógica de la competitividad y la flexibilidad del capital. Los diferentes Estados pierden progresivamente su capacidad de regulación de la actividad económica, lo que es una de las causas del elevado nivel de desempleo en los países europeos

(Aragón y Cachón, 1999). En definitiva, el sistema económico se desregula, en términos de menor control del capital a nivel internacional. La premisa para el crecimiento económico ya no es el pleno empleo ni la regulación política, sino la búsqueda de una mayor competitividad y flexibilidad en pro del beneficio empresarial. En este contexto de pérdida de control por parte de los Estados cabe recuperar las lecturas que se realizan de fenómenos como los distritos industriales donde el componente territorial se consolida como un factor de atracción (y, sobre todo, de retención) de las actividades económicas en un territorio. La conjunción con el tejido de pequeñas empresas contribuye al modelo de desarrollo por el que apostarán determinadas regiones desarrolladas¹⁷. Es en este contexto donde el poder regulador del Estado nación (en la anterior concepción del modelo de desarrollo económico) permite la “entrada en escena” del actor público local como parte fundamental de este nuevo escenario. A este contexto de erosión de la concepción moderna de los Estados se une, para el caso que nos ocupa, la emergencia de la Comunidad Económica Europea (CEE) (hoy UE). Ciertamente que, como ya se ha apuntado, determinados ámbitos o políticas siguen siendo prerrogativas nacionales. Aun así, como ya veremos más adelante, la aparición de esta institución supranacional provocará cierta convergencia, sino en la práctica, al menos en los discursos de los diferentes Estados miembros¹⁸.

3.2. El empleo: entre la flexibilidad y la incertidumbre

Pero, ¿cuáles son las consecuencias para el empleo de este nuevo escenario o fase del proceso de expansión capitalista que es la globalización económica? Según Burroni (2001), la globalización genera una serie de efectos sobre los mecanismos de regulación del mercado de trabajo, las actitudes competitivas de las empresas, y el proceso de *policy making*, respecto a la política económica y el sistema de bienestar. Bilbao (1999), por su parte, advierte que los cambios en la organización de las relaciones laborales afectan de forma negativa al empleo. Según él, en el nuevo escenario se produce una disminución del peso relativo del empleo; aparecen nuevas formas de regulación, tanto

¹⁷ A modo de recordatorio cabe apuntar que estas “apuestas” no excluyen (en una perspectiva nacional más amplia) poder combinarse con políticas industriales y económicas que también fomenten el apoyo a grandes empresas.

¹⁸ En el actual contexto de crisis económica, algunas de estas prerrogativas nacionales (políticas laborales, pensiones, política de deuda pública, fiscalidad, etc.) han sido objeto de control por parte de las instituciones comunitarias. Un breve repaso a los medios de comunicación es suficiente para comprobarlo.

dentro del sector servicios, como en el tradicional sector de la industria; y, finalmente, de forma paralela se produce toda una serie de cambios en los modelos de organización empresarial, dirigidos hacia una flexibilización de los recursos existentes y, particularmente, del factor trabajo o, dicho de otra manera, de flexibilidad externa (Miguélez, 2004 y 2007; Miguélez y Prieto, 2001).

Tal y como apunta Albuquerque (2002), “debido al avance de la globalización de los procesos económicos, la desregulación de los flujos financieros internacionales y la mayor exposición externa de las diferentes economías, la competitividad ha acabado por adquirir categoría de postulado universal, como si se tratase de un requisito imprescindible para lograr el éxito económico” (Albuquerque, 2002: 28). Ya no es la regulación política la condición para la estabilidad y el crecimiento económico (Bilbao, 1998). Las nuevas formas de organización de la producción se basan de forma predominante en la competitividad y en la flexibilidad de los recursos (Bilbao, 1999). En este sentido, en los años ochenta se producen una serie de cambios en el estatuto o norma del empleo. En el modelo de posguerra, el pleno empleo era la condición necesaria para el crecimiento económico, junto a la intervención estatal. En los ochenta, el pleno empleo se configura como algo “inalcanzable a corto plazo y sujeto a condiciones del crecimiento económico” (Bilbao, 1999: 132). El orden de los factores de la ecuación ha cambiado. Ahora, el crecimiento económico depende del aumento de la rentabilidad de las inversiones, junto a la estabilidad monetaria y la reducción de costes. Así, en el proceso actual de la globalización, la sociedad de relación salarial (la cual era uno de los rasgos definidores del modelo fordista) queda en entredicho: el pleno empleo queda ya lejos, se produce un deterioro de las condiciones de trabajo, la protección social se fragiliza y la posición de los sindicatos se debilita. En definitiva, se produce la degradación del trabajo social y políticamente regulado, generando importantes efectos negativos en los niveles de cohesión social (Prieto, 1999).

Así, se genera una nueva ortodoxia económica caracterizada por varios elementos (Bilbao, 1999). El primero se refiere a la preeminencia del mercado como mecanismo de regulación autónomo de las relaciones entre individuos. En segundo lugar, ya no es el pleno empleo el origen del crecimiento económico, sino el beneficio empresarial. Y finalmente, y en relación al primer factor, la sociedad es definida como la suma de individuos que persiguen, mediante cálculo racional, sus propios intereses. Esto es, una

sociedad dividida, con menor representación social y menor poder de negociación, cuyo último objetivo es el propio beneficio, y cuya falta de regulación se hace cada vez más patente. Es la fase del “Estado mínimo” (Carrillo Benito, 2000: 47). Muchos autores coinciden en que este cambio hacia una progresiva desregulación del sistema en general, y del mercado de trabajo en particular, genera un aumento de la precariedad laboral, en términos de calidad en las condiciones de trabajo, pero sobre todo en términos de estabilidad laboral, de seguridad, lo que tendrá graves consecuencias en los niveles de cohesión social, puesto que la norma social, paradójicamente, continuará siendo aquel empleo fordista relativamente estable y predecible en el tiempo (Beck, 1998; Bilbao, 1999; Martínez González-Tablas, 2002; Prieto, 1999).

3.3. Cambios en los sistemas de bienestar y nuevas necesidades y demandas sociales

Al cambio del modelo de producción (y, en definitiva, del modo de regulación económica) y los cambios en el empleo, se añadieron nuevos cambios que tienen que ver con los sistemas de bienestar en los países occidentales (especialmente en los países europeos en la tradición de *l'État-providence*) y con cambios de tipo sociodemográfico y medioambientales. Estos cambios dieron paso, en algunos casos, a nuevas demandas sociales por parte de la ciudadanía. Cabe recordar que el nuevo escenario tras la crisis económica de la década de los setenta y la emergencia de la globalización implicó varios aspectos que ya han sido apuntados en este capítulo. En primer lugar, se produjo un cambio del modelo de producción (o, al menos, erosión de su condición hegemónica hacia un modelo de producción más flexible y adaptado¹⁹). En segundo lugar, se produjo una diversificación de la economía, en tanto que creció el sector servicios en detrimento del sector industrial tradicional (al menos, en lo que respecta a los países occidentales). En tercer lugar, se dio un aumento de la flexibilidad espacial de las empresas, en tanto que creció la movilidad empresarial (externalización y, sobre todo, deslocalización productiva). Esta situación se dio en combinación con la financiarización de la economía, es decir, el aumento de la movilidad del capital. Todo ello provocó, entre

¹⁹ Como ya han apuntado algunos autores, es discutible si este modelo de producción flexible es un modelo que se adapta mejor a una demanda también flexible o es el propio modelo de producción (en este caso, en tanto que modelo de consumo) el que ha construido esta demanda menos rígida (Miguélez, 2004).

otras cuestiones, una pérdida de la capacidad reguladora (en definitiva, del poder) de los Estados nación sobre la esfera económica, lo que supuso una pérdida de control sobre las empresas. En este contexto aumentaron de forma significativa las dinámicas de flexibilidad externa en el caso de las pymes. Todo ello generó un aumento de la flexibilidad externa del factor trabajo (Alonso, 1999). Esta situación provocó una crisis del empleo y del modelo social existente, con elevadas tasas de desempleo, pérdida de la capacidad negociadora de los sindicatos y atomización de las relaciones laborales.

A esta situación se añadieron una serie de cambios sociales que confluyen en el tiempo y que conviene destacar (Carrillo Benito, 2000; Suso Araico, 1999): cambios de tipo sociodemográfico, cambios sociales, cambios en las pautas de consumo y cambios en la concienciación ciudadana, particularmente respecto a los problemas de tipo medioambiental. Para el primer caso, en los países de la OCDE y, para el caso que nos ocupa, en la UE, se produjo un progresivo envejecimiento de la población, lo que provocó un cambio en la pirámide poblacional de los países europeos. Ello supuso una serie de cambios en las pautas de consumo y nuevas demandas en relación a la atención y al cuidado del colectivo de personas de edad avanzada. En segundo lugar, se produjeron una serie de cambios sociales, entre los que destaca la incorporación masiva de la mujer al mercado de trabajo. Ello generó una serie de cambios en las estructuras familiares, desde el punto de vista de la erosión del modelo *male breadwinner*. Ello no quiere decir que dicho modelo desapareciera, pero la incorporación de la mujer como empleada provocó un cierto desplazamiento de las funciones atribuidas tradicionalmente a la mujer. En este sentido, cabe recordar las Directivas 92/85/CEE y 96/34/CE en el ámbito europeo²⁰ y, para el caso español, la Ley de conciliación de 1999²¹. Estas medidas fueron claramente insuficientes entre otras cuestiones porque el objetivo no radicaba tanto en facilitar dicha conciliación en la esfera familiar como facilitar la incorporación de la mujer al mercado de trabajo (Carrasquer y Martín Artiles,

²⁰ Directiva 92/85/CEE del Consejo, de 19 de octubre de 1992, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia. Directiva 96/34/CE del Consejo de 3 de junio de 1996, relativa al Acuerdo marco sobre el permiso parental celebrado por la UNICE, el CEEP y la CES; derogada posteriormente por la Directiva 2010/18/UE del Consejo, de 8 de marzo de 2010, por la que se aplica el Acuerdo marco revisado sobre el permiso parental, celebrado por BUSINESSSEUROPE, la UEAPME, el CEEP y la CES.

²¹ Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras.

2005; Torns, Borràs y Carraquer, 2003-2004; Torns, 2005). Esto produjo una situación de doble presencia asumido por el colectivo femenino (Balbo, 1978). Bajo este escenario, la demanda ha ido en la línea de servicios de atención y de cuidado de menores, pero también de otra clase de personas dependientes, generándose en algunos casos, nuevas relaciones entre Estado, mercado y familia (Lewis, 2006). En tercer lugar, se produjo un cambio en las pautas de consumo de la población, lo cual se debió a varios factores. Entre ellos, destacan la extensión del proceso de urbanización con una mayor concentración de la población en áreas urbanas; el aumento del tiempo de ocio a partir de la reducción del tiempo de trabajo (gracias a una reducción de la jornada de trabajo y un acortamiento de la vida laboral); el aumento (en términos generales) del nivel educativo medio de la población, etc. Todo ello comportaba nuevos estilos de vida que demandaban nuevas actividades de ocio y cultura. Finalmente, se dio un aumento del nivel de conciencia ciudadana en torno a la cuestión medioambiental: el agotamiento de nuestros recursos, la contaminación, los límites ecológicos del planeta, etc. El modelo de producción taylorista-fordista, basado en el crecimiento económico y la expansión del sector industrial generó una serie de efectos nocivos en el ecosistema mundial, especialmente por el deterioro de las condiciones medioambientales y el riesgo de agotamiento de los recursos naturales. En los años ochenta empezaron a surgir voces que alertaban de esta situación (Allende Landa, 1995; González Limón, 2000). Entre ellas destacaron el Informe Brundtland (WCED, 1987), las primeras aproximaciones al concepto de crecimiento sostenible por parte de la Comisión de las Comunidades Europeas (Commission of the European Communities, 1989), la introducción del concepto de crecimiento sostenible en el Tratado de Maastricht de 1992, el informe *Caring with the Earth* en 1991 (IUCN/UNEP/WWF, 1991) y, especialmente, la Cumbre de Río de 1992. En el apartado 2.2.1. del siguiente capítulo entraremos en más detalles. Aquí tan sólo cabe destacar el aumento de evidencias de que el sistema (si seguía la misma línea) podía ser insostenible. La mayor producción de información sobre la cuestión permitió un aumento del conocimiento y de la asunción por parte de los ciudadanos (los responsables políticos y económicos es otro tema) de la dimensión ecológica. Este aumento de la conciencia colectiva se articuló alrededor de diferentes iniciativas. Entre ellas, el Programa Comunitario de Política y actuación en materia de medioambiente y desarrollo sostenible de la Comunidad Europea “Hacia un desarrollo sostenible” (Commission of the European Communities, 1992), el Libro Verde del

Medio ambiente urbano (European Comission, 1990) o la Agenda 21 surgida de la Cumbre de Río de 1992.

Estos cambios generaron entre la población una serie de necesidades o demandas que no serían satisfechas por el mercado ni por el Estado. Entre estas necesidades o demandas cabe destacar servicios en el sector de atención a las personas (atención domiciliaria, servicios de conciliación, etc.) y servicios de tipo medioambiental (servicios de reciclaje y recogida eficiente de residuos, producción de energías alternativas, etc.). Sin embargo, estas demandas no siempre fueron demandas solventes por lo que el mercado no creaba la oferta necesaria (Cachón, 1998). Y, desde el punto de vista del Estado, la cobertura de estas necesidades dependía de una voluntad política que no siempre existía (Miguélez, 2007; Navarro, 2000). De hecho, estos cambios y nuevas demandas se recogieron en el informe conocido como Libro Blanco de Delors, *Crecimiento, Competitividad y Empleo* (Comisión de las Comunidades Europeas, 1993), apuntando a la falta de capacidad por parte del mercado y del Estado (en su concepción tradicional) para poder satisfacer las demandas que se derivaban de dichos cambios. La forma que se propuso en el seno comunitario para articular estas demandas sociales no satisfechas con la creación de empleo fue la de los nuevos yacimientos de empleo. Con ellos, se buscaba combatir el elevado desempleo existente en la UE con la cobertura de determinadas demandas de servicios, la mayoría de los cuáles tenían una alta vinculación con la dimensión local. En el apartado 5 del siguiente capítulo ahondaremos en esta cuestión.

Cabe apuntar que el Libro Blanco de Delors partía de un escenario de creciente descentralización política, de pérdida de poder regulador del Estado y de creciente autonomía de la economía. De hecho, en el propio texto se apuntaba a la combinación entre nuevos yacimientos de empleo y descentralización política. Para el caso español (que veremos con más detalle en el capítulo 4), este proceso se inició con la Constitución Española de 1978 y la instauración del Estado de las Autonomías. En los años ochenta, las elevadas tasas de desempleo en España hicieron que los diferentes entes locales, especialmente los Ayuntamientos, lideraran actuaciones para combatir esta situación, a pesar de las limitaciones económicas y competenciales. En este contexto, aparecieron las primeras Iniciativas Locales de Empleo apoyadas por la OCDE y los primeros departamentos municipales de promoción económica. Las

iniciativas de impulso al desarrollo económico (FEDER, LEADER, etc.) adoptadas por la UE permitieron obtener más recursos a estos entes locales, consolidando cierto liderazgo del actor local en determinadas actuaciones (Comisión Europea, 1995 y 2000). A estos primeros problemas de lucha contra el desempleo se añadieron, por tanto, las demandas sociales vinculadas a la sostenibilidad social y medioambiental de los territorios. Como veremos con más detalle en el siguiente capítulo, la dimensión local permite un mayor contacto con la comunidad local y, por tanto, es un potencial activo para poder vehicular de forma más directa las demandas de la población local.

3.4. La emergencia de la dimensión local en la búsqueda de riqueza, empleo y bienestar

En este contexto es donde nacieron las políticas de desarrollo local y, particularmente, las estrategias locales de creación de empleo. Ante este escenario de incertidumbre, de desregulación de lo laboral y de preeminencia de ideas como el crecimiento económico, la competitividad, la economía financiera, etc., las estrategias de creación de empleo pasaron por dos vertientes. La primera va ligada a este escenario “incontrolado e incontrolable”, donde la creación de empleo aparece subyugada al crecimiento económico y a la productividad. De alguna forma, en el ámbito de las políticas laborales la globalización económica hizo que prevaleciera el modelo neoliberal de creación de empleo, donde los EE.UU. eran el ejemplo paradigmático y donde la ecuación “desarrollo económico igual a desarrollo de la fuerza de trabajo” se erigía como dogma (Seyfreid, 2005). Las razones para ello eran varias: imposibilidad de control del capital, movilidad de las grandes empresas que escapaban a las diferentes legislaciones laborales nacionales, etc., además de razones de tipo ideológico que irían en la línea del neoliberalismo económico. Como ya se ha apuntado, la “financiarización” de la economía apuntalaba esta tendencia que nos conduciría, tal y como destaca Beck (1998: 93), hacia un “capitalismo sin trabajo”. La relación entre capital y trabajo resultaba más difícil de ubicar territorialmente. Esto no quería decir que la relación entre capital y trabajo no tuviera una traslación al territorio, a la realidad. No se aduce aquí al fin de la economía real. Pero no deja de ser cierto que la dimensión financiera de la economía se volvió predominante. Ello puso en entredicho la economía real respecto al volumen de beneficios que ésta podía generar para el capital. Aun así, la economía real, la productiva, desde el punto de vista de la creación de mercancías y servicios siguió

existiendo y se siguió desarrollando dentro de un espacio físico, de un territorio. La diferencia estriba en que la dinámica económica, la proliferación de empresas transnacionales, la progresiva especialización y descentralización productiva, rompió con la hasta ahora tradicional relación entre empresa y territorio (Martínez González - Tablas, 2000). A partir de ese momento, el capital adquirió una mayor capacidad de movimiento, que venía determinado en función de la rentabilidad económica que le proporcionaba el territorio donde se ubicara (fuera por beneficios fiscales, políticas laxas de regulación laboral, bajos salarios, etc.), dando lugar a un aumento de los procesos de deslocalización productiva hacia entornos con un menor coste para las empresas. Ante este escenario, el esquema del desarrollo local, en cambio, permitía vincular las empresas (especialmente, las pymes) a un territorio a partir de la existencia de bienes y servicios para estas empresas no existente en otros territorios (cabe apuntar también las mayores dificultades de este tipo de empresas para iniciar procesos de deslocalización con respecto a empresas de mayor volumen). Además, la cooperación y la activación de mecanismos de interdependencia entre ellas permitían generar economías de escala que competían a nivel internacional. De hecho, el desarrollo local de un territorio podía aportar ventajas comparativas y competitivas a las empresas que participaban de dicha dinámica haciendo atractivo el territorio para éstas (Bellandi, 2006; Trigilia, 2005 y 2007).

Por otro lado, no son pocos los autores que apuntan a la reclamación de lo local como respuesta a las dinámicas de la globalización. Muchas de estas reclamaciones apuntan a cuestiones de tipo sociocultural. La globalización traspasa fronteras y transmite cierta homogeneidad en lo cultural, lo que ha provocado una emergencia de dinámicas locales articuladas alrededor de la defensa de las identidades locales, que en muchos casos se articulan con el nivel global, superando los límites nacionales (Boisier, 2005; Robertson, 2000; Tortosa, 1997). Más allá de estas reclamaciones de tipo identitario o cultural, la creación de empleo también reclama cierta atención desde lo local, tal y como se ha apuntado en anteriores apartados. La crisis del anterior modelo de desarrollo, unida al crecimiento masivo del desempleo generó un progresivo aumento de la preocupación hacia el empleo por parte de algunos países, fundamentalmente los países occidentales, que veían como sus economías se veían descuartizadas por la huida del capital transnacional hacia territorios más favorables a sus intereses. Ya desde la década de los setenta, la (aún conocida como) Comunidad Europea comenzó a reclamar

cierta atención sobre el empleo, aunque fuera de forma fragmentada (Goetschy, 1999). Diez años antes, la OCDE, en la Convención de París de diciembre de 1986, estableció los siguientes objetivos de política económica: aumento del empleo, alto crecimiento económico y mejora del nivel de vida. Estos objetivos se plasmaron veinte años después en dos programas internacionales: las Iniciativas Locales para la Creación de Empleo (ILE) y el proyecto de Gestión Pública Rural (Fuentes Ruiz, 2000: 161). En ambos proyectos la dimensión local se constituía como un factor fundamental. El problema del empleo, por tanto, no resultó un fenómeno precisamente novedoso en cuanto a su aparición en la agenda internacional. Sin embargo, no sería hasta la década de los noventa cuando realmente adquirió rango de problema real. Hasta la fecha, el empleo así como otros aspectos sociales tendrían una posición secundaria respecto a otros problemas más acuciantes para los organismos internacionales y los países desarrollados, tales como el crecimiento económico, la liberación del sistema de relaciones comerciales, etc. Sin embargo, como veremos en el capítulo tres, a partir de la EEE se empezó a poner mayor énfasis en la creación de empleo a nivel local así como en la satisfacción de las necesidades y demandas sociales (Cachón, 1998)²². El desarrollo local, por tanto, se erige como un escenario que podría permitir la combinación de este conjunto de elementos, especialmente por la incapacidad (voluntaria o involuntaria) por parte del Estado de asumir estos retos²³.

4. TEORÍA Y ORÍGENES DEL DESARROLLO LOCAL

4.1. El origen del concepto de desarrollo

A la profusión de significados y sentidos que acompañan al concepto de desarrollo local habría que añadir el concepto de desarrollo. Este concepto nace mucho antes que los modelos de desarrollo que a continuación detallaremos y que, de forma esquemática, podríamos decir que si inician a partir de la Segunda Guerra Mundial con la emergencia de las políticas económicas keynesianas en los países occidentales y su posterior

²² Como veremos más adelante, dicha combinación entre creación de empleo y satisfacción de necesidades sociales no acaba consolidándose dentro del modelo dominante de desarrollo local de la UE.

²³ Más adelante ya veremos como el nivel estatal sigue teniendo capacidad de regulación. Cuestión diferente es en qué ámbito la “pone en práctica”. Por ello el matiz de la voluntad o no de regular.

extensión a los países en vías de desarrollo y subdesarrollados. Posteriormente, la crisis de los años setenta modificará el sentido de estos modelos de desarrollo preponderantes y dará paso a nuevas alternativas hasta llegar a lo que hoy conoceríamos por desarrollo local. Pero la concepción de desarrollo aparece antes, con la idea de progreso vinculada a la idea de planificación. Desde sus inicios, el concepto de desarrollo se identifica con el ámbito económico y, particularmente, con el de crecimiento económico. Los antecedentes del concepto de desarrollo hay que buscarlos en la concepción liberal de la economía europea de los siglos XVII y XIX donde ideas como progreso, evolución o riqueza dominaban los discursos económicos de la época. La vinculación del concepto de desarrollo al ámbito de la economía (o de las políticas económicas) parece, pues, obvia. Pero el desarrollo tiene y ha tenido múltiples acepciones. Ciertamente es que el desarrollo en su vertiente económica ha sido (y todavía lo sigue siendo) la principal vertiente entre las existentes, pero ello no obsta para que no olvidemos que desarrollo ha sido y es algo más que un modelo, una política o una estrategia exclusivamente económica. El concepto de desarrollo ha ido históricamente vinculado a diferentes acepciones, algunas de ellas vinculadas y/o incluidas bajo el mismo modelo o política de desarrollo (Blakely, 1994). Entre ellas, destacan las siguientes: desarrollo territorial, desarrollo regional, desarrollo humano o social, desarrollo sostenible, desarrollo endógeno o local.

Cuando se habla de desarrollo territorial se vincula el concepto de desarrollo a la idea de espacio físico. Este espacio físico ha variado en función de las diferentes acepciones del desarrollo territorial. Tradicionalmente excede los límites de lo local (regional, estatal e incluso internacional), aunque este nivel también tiene cabida. Lo que caracteriza a esta concepción es la vinculación con la idea de diseño y planificación y con el ámbito económico (Alburquerque, 2002). Por tanto, aquí tiene cabida tanto el análisis más macroeconómico (planificación en términos de políticas económicas industriales, de inversión en infraestructuras, etc.) como el microeconómico (en términos de fomento de instituciones regionales de promoción económica, etc.).

El desarrollo regional es un término más específico que el anterior por cuanto limita el espacio físico sobre el que actuar. Para el caso español, la referencia sería el nivel de las CCAA. Para el caso europeo, hablaríamos de las regiones NUTS II (en función del Estado miembro: regiones, distritos administrativos, provincias, estados federados, etc.).

A nivel internacional se correspondería con el código ISO 3166-2 que, por poner algún ejemplo, para el caso de Estados Unidos serían los estados y para el caso de Argentina serían las provincias. En definitiva, cualquier nivel territorial que tenga cierta capacidad de gestión autónoma con respecto al nivel estatal. El desarrollo regional es una concepción que tiene lazos comunes con otras concepciones como el desarrollo local o endógeno (Brunet y Cincunegui, 2010; Vázquez Barquero, 1999).

El desarrollo sostenible o ecodesarrollo, en cambio, ya aporta una visión, si se nos permite, más sectorial del concepto de desarrollo (ya lo eran, en parte, las dos anteriores concepciones respecto al sector económico, pero éste era el único que había hasta la fecha). Dicha concepción implica la idea de durabilidad en la producción y consumo de los recursos. Aunque tiene implicaciones, como ya veremos, en el concepto de desarrollo local, va más allá y se suele vincular con un ámbito global (Allende Landa, 1995).

El desarrollo humano es un concepto que aparece recientemente a partir del enfoque de las capacidades humanas de Sen (2000) y que se vincula con la reducción de la pobreza, especialmente en aquellos países menos desarrollados. Esta concepción superaría las teorías de la dependencia o centro-periferia de los años sesenta y setenta, en las que el subdesarrollo de los países en desarrollo (especialmente en América Latina) estaba directamente vinculado con la expansión de los países occidentales o desarrollados (Cardoso y Faletto, 1968; Frank, 1971).

Entre las diferentes acepciones que acompañan al concepto de desarrollo, el de desarrollo endógeno es, quizás, la que más se aproxima a la de desarrollo local, tanto en términos de contenido como en términos históricos. Esta concepción apunta al desarrollo desde dentro, a partir de los propios recursos del territorio. Supone la utilización de los diferentes factores (económicos, institucionales, políticos, etc.) existentes en un territorio determinado para conseguir un proceso de crecimiento económico y cambio estructural (Vázquez Barquero, 1999). Bajo esta concepción también tiene cabida cierto nivel de planificación a nivel supraterritorial (políticas de planificación económica, etc.), pero se entiende que es el territorio (y sus recursos) los principales factores del proceso de cambio.

Respecto a la vinculación del concepto de desarrollo con el adjetivo “local” cabe apuntar que es una concepción de desarrollo de un territorio que implica tener en cuenta (en mayor o menor medida) a la población local, sea ésta el conjunto de empresas (especialmente pymes) afincadas en el territorio, los diferentes agentes sociales representativos, instituciones públicas y privadas, organizaciones y asociaciones locales y la propia sociedad civil. El uso predominante de los recursos locales es también una característica de esta concepción. Aunque el desarrollo local se puede circunscribir dentro de un sistema de gobernanza que va más allá de lo local y que no se limita a una relación exclusiva con el nivel estatal, sino que otros niveles pueden ser tenidos en cuenta (entre ellos, niveles regionales como el comarcal, provincial y el de las CCAA, pero también el nivel europeo, a través de las vías de financiación de los fondos y programas comunitarios, EEE, etc.).

4.2. Modelos de desarrollo

Cuando repasamos la literatura sobre la evolución del concepto de desarrollo, la mayoría de autores coinciden en diferenciar dos tipos o modelos de desarrollo: el modelo precrisis y el modelo postcrisis, sirviéndose de la crisis de la década de los setenta como punto de inflexión y diferenciación entre ambos modelos (Tabla 1.2).

Modelos precrisis

A comienzos del siglo XX la perspectiva económica dominante, heredera de la escuela clásica del siglo XVIII en adelante, se basaba en el principio fundamental de que la oferta generaba su propia demanda, la conocida como Ley de Say, que apuntaba a que toda producción de bienes en toda sociedad o sistema económico le corresponde una demanda agregada que es capaz de consumir todos estos bienes. Bajo estas premisas, principios como el crecimiento económico, el papel reducido si no nulo del Estado, la separación entre economía real y monetaria, la moderación salarial como nexo entre oferta y demanda, entre otros, determinarían el desarrollo económico en Occidente hasta principios de la tercera década del siglo XX (Pérez Ramírez y Carrillo Benito, 2000a). En este escenario el espacio no era un factor importante de la ecuación del crecimiento económico (Blakely, 1994).

Sin embargo, la Gran Depresión de 1929 y, posteriormente, los efectos de la Segunda Guerra Mundial modificaron dichos postulados. Tras la guerra, en las economías occidentales se impone la lógica de pensamiento de Keynes y se desarrollan las políticas económicas de corte keynesiano. Desde los años cuarenta las políticas económicas pasaban por atender el lado de la demanda agregada de la economía, incidiendo en programas de política fiscal y/o monetaria. En los años cincuenta y sesenta, los enfoques keynesianos buscaban la movilidad de los factores productivos para obtener mejores resultados económicos. El crecimiento económico y la creación de empleo pasan por incentivar la demanda a través del consumo privado, la iniciativa empresarial y la inversión pública. Por tanto, se apostaba por incentivar la localización industrial y la creación de infraestructuras para atraer al capital hacia sus territorios. Durante este período las escasas políticas de desarrollo de corte más regional pasaban por maximizar los efectos del crecimiento económico entre sus territorios, favoreciendo la movilidad de los factores de producción necesarios para ello, especialmente, capital, trabajo y tecnología (Del Castillo, 1994). Aquellas disparidades espaciales se suplieron focalizando las inversiones en infraestructuras y capital a partir de polos industriales. Nos encontramos, por tanto, ante un modelo de desarrollo territorialmente concentrado, generando acumulaciones de la producción en espacios geográficos determinados y basado en la gran empresa como referencia (Garofoli, 1994). Este modelo se extendió (de forma poco exitosa) a las economías de los países no occidentales, que tenían que movilizar sus factores de producción para estimular la demanda, siguiendo el esquema occidental. Unas economías eminentemente agrícolas y que debían seguir los procesos de industrialización realizados en las economías occidentales. Es la tesis de la “locomotora” de los países centrales, que teóricamente arrastra a los países en vías de desarrollo y subdesarrollados (Albuquerque, 2002). Así, el capitalismo funcionaba y la premisa seguía siendo la generación de riqueza a través del crecimiento económico. Pero el sistema tenía fallas, altibajos cíclicos, que podían ser corregidos y evitados gracias a la intervención del Estado. En este escenario nace el Estado de bienestar en una economía hacia el pleno empleo. Estas políticas de corte macroeconómico fueron útiles en su momento para poder recuperar las economías occidentales de los años cincuenta. Pero se volvieron insuficientes a raíz de las crisis de los años setenta, con elevadas cifras de desempleo y de inflación económica.

Modelos postcrisis

Dicha crisis, de corte estructural, pone en duda las políticas orientadas a la demanda y las grandes políticas macroeconómicas, apareciendo propuestas orientadas nuevamente al lado de la oferta y propuestas alternativas de corte microeconómico donde se incide en la descentralización territorial de las actividades económicas. Para el primer caso, aparecen dos vías paralelas. Por un lado, las políticas regionales de corte keynesiano apuestan, entre otras cuestiones, por la deslocalización de aquellas empresas o plantas con problemas de supervivencia económica. Se atiende al lado de la oferta, flexibilizando los factores que permitan la rápida adaptación de los agentes económicos (reducción de impuestos como incentivo a la inversión, reducción de la burocracia y de la regulación económica, etc.). Se busca, en definitiva, intentar “ajustar” los espacios de producción industrial. Por otro lado, aparece una serie de políticas o estrategias de corte más localista que buscan implantar y desarrollar empresas endógenas y/o autóctonas del territorio (Barroso, 2010). Pero ambos modelos no acaban de funcionar. Es entonces cuando se propugnan políticas que atiendan a cuestiones más allá del nivel macroeconómico, buscando una cierta complementariedad entre ambos tipos de políticas. Esta nueva visión, cuyo objetivo principal es la generación de riqueza a través de la creación de empleo, permite centrarse en determinadas áreas en procesos de ajuste estructural dentro del continente europeo, entre las que destacan ciertas áreas del centro de Italia y el mediterráneo español (Barroso, 2010; Garofoli, 1994). Ahora el espacio, y concretamente el territorio como concepción de un espacio determinado con características propias (al contrario de la concepción isomorfa del espacio de las teorías del crecimiento económico), irrumpe en una política de desarrollo “que revalorizaba el potencial endógeno y resaltaba el papel del territorio como algo más que mero soporte de actividades no conexas” (Del Castillo, 1994: 24). Además de los distritos industriales, aquí tendrán cabida las ciudades innovadoras (Aydalot, 1986), el desarrollo de clústers (Porter, 1990), entre otros. Todas estas experiencias acaban definiendo, en parte, una serie de nuevas premisas teóricas sobre el crecimiento y el desarrollo que tienen en lo endógeno su característica fundamental (entre ellas, desarrollo autocentrado, desarrollo difuso, desarrollo desde abajo) (Becattini, 1979; Brusco, 1982, Stöhr y Taylor, 1981; Vázquez Barquero, 1988).

Tabla 1.2. Diferencias en los enfoques de desarrollo (modelo precrisis y postcrisis)

	Enfoque “desde arriba” (modelo precrisis)	Enfoque “desde abajo” (modelo postcrisis)
Estrategia principal	Visión funcional Desarrollo polarizado y centrífugo Dinámica sectorial	Visión territorial Desarrollo difuso Integración de los tres sectores
Base del progreso económico	Crecimiento a partir de núcleos centrales Ignorancia de límites ecológicos	Impulso de iniciativas de desarrollo económico local Consideración de límites ecológicos
Objetivos	Crecimiento cuantitativo Grandes proyectos	Innovación y mejora del conocimiento Diversificación proyectos
Mecanismos	Movilidad del capital y el trabajo Búsqueda de recursos externos	Activación de recursos endógenos
Organización	Gestión centralizada Coordinación administrativa	Gestión local/regional Coordinación estratégica de los actores

Fuente: Basado en Alburquerque (2002); Pérez Ramírez y Carrillo Benito (2000a) y Vázquez Barquero (2005).

5. HACIA UNA DEFINICIÓN DE DESARROLLO LOCAL

Siguiendo con el argumento expuesto sobre la dificultad para definir el concepto de desarrollo local, aquí pretendemos aproximarnos a éste, a partir de varias discusiones. Los dos debates que se presentan tienen que ver, por un lado, con su naturaleza diversa, y, por otro lado, con los objetivos que lo mueven que, en definitiva, apuntan a la existencia de diferentes nociones o acepciones del concepto de desarrollo local. Respecto al primer punto nos referimos al debate en torno a la diversidad de iniciativas y casos que, en muchas ocasiones, hacen difícil hablar de un fenómeno social específico y fácilmente delimitable. Respecto al segundo punto hacemos mención a la discusión

sobre si el desarrollo local debe ser definido desde el ámbito de las políticas económicas o desde el ámbito de las políticas de empleo.

5.1. Modo o modelo: ¿hacia una única definición?

El título de este apartado está extraído del libro del mismo título de Bernard Pecqueur (1989) (*Le développement local, mode ou modèle?*) que ejemplifica el hilo de esta discusión. Pecqueur se pregunta si, teniendo en cuenta la diversidad de formas, podemos hablar realmente de un modelo de desarrollo local. No es el único autor que expone tal argumento. Carrillo Benito afirma que “no cabe hablar de un modelo desarrollo local, dado que en su esencia está la flexibilidad y la capacidad de adaptación a cada espacio específico, y es arriesgado, por lo mismo, ofrecer una definición de desarrollo local” (Carrillo Benito, 2000: 41). Ya hemos apuntado que la literatura especializada nos muestra que bajo el paraguas del desarrollo local se enmarcan multitud de formas diferentes: distritos industriales, sistemas productivos locales, estrategias territoriales de empleo, desarrollo endógeno, etc. Una muestra de ello son las obras de Becattini, Bellandi, Dei Ottati y Sforzi (2001), Becattini y Sforzi (2002), Conti y Giaccaria (2001), Vázquez Barquero y Garofoli (1995). En ellas se muestra un botón de la diversidad de casos, fenómenos y aspectos que son definidos bajo el nombre de desarrollo local. Por otro lado, algunos autores también destacan que la variedad y disparidad de experiencias en desarrollo local vienen caracterizadas por la descoordinación, la incoherencia y la dispersión de las iniciativas (Alós, 1999). Ante tal panorama teórico y empírico, la mayoría de autores acaban definiendo el desarrollo local a partir de una serie de rasgos comunes que permitan acotar el “paraguas de lo local”. En este sentido, Vachon (2001) afirma que el desarrollo local no puede ser considerado un único modelo, sino que se define por un conjunto de características comunes que se derivan de sus principios fundamentales.

5.2. Hacia una aproximación al desarrollo local: entre lo económico y lo social

Aquí se hace referencia a la naturaleza del desarrollo local, en el sentido de si estamos delante de una política económica, una política de creación de empleo, etc. Este debate porque va intrínsecamente ligado al debate anterior de la diversidad de las iniciativas locales de desarrollo. Pérez Ramírez entiende el desarrollo local como “un proceso de

crecimiento económico y cambio estructural que conduce a una mejora del nivel de vida de la población local” (Pérez Ramírez, 2000a: 113). Desde esta noción más económica del desarrollo local las características que reúne el desarrollo local serían las siguientes: visión sistémica y territorial, protagonismo de los recursos endógenos complementados con los recursos exógenos, defensa de las pymes como pilar fundamental de actividad económica, importancia del factor ecológico y, finalmente, visión descentralizada del desarrollo (Pérez Ramírez, 2000a: 116-117).

Por su parte, Vázquez Barquero, desde la perspectiva del desarrollo endógeno, entiende éste como “un proceso de crecimiento y cambio estructural, en el que la organización del sistema productivo, la red de relaciones entre actores y actividades, la dinámica del aprendizaje y el sistema sociocultural determinan los procesos de cambio” (Vázquez Barquero, 2000a: 102). Pero, tal y como apunta Vázquez Barquero (1999), conviene diferenciar las teorías o perspectivas del crecimiento endógeno (con una concepción más economicista del desarrollo) del concepto de desarrollo endógeno que él mismo desarrolla y que incluye otros ámbitos de actuación significativos. Bajo estas perspectivas el territorio es un factor fundamental “de desarrollo y de competitividad, en el que la cooperación de sus agentes constituye un valor intangible que aporta un incremento del capital social del territorio al incrementar la cohesión social, a partir de cuya adquisición resulta más viable activar el potencial de innovación del territorio” (Brunet y Cincunegui, 2010: 119-120). Por tanto, el territorio es un recurso más, pero es algo más que un simple espacio geográfico. Es un sumidero de interacciones e interrelaciones, instituciones y actores privados que, cuando cooperan, pueden generar economías con una elevada productividad. El desarrollo endógeno, aunque bebe de estas premisas, es algo más tal y como apunta Vázquez Barquero al definir éste:

“El desarrollo endógeno persigue satisfacer las necesidades y demandas de una población local a través de la participación activa de la comunidad local en los procesos de desarrollo. No se trata tanto de mejorar la posición del sistema productivo local en la división internacional o nacional del trabajo como de lograr el bienestar económico, social y cultural de la comunidad local en su conjunto. La estrategia de desarrollo se propone, por tanto, además de desarrollar los aspectos productivos (agrarios, industriales, de servicios), potenciar también las dimensiones sociales y culturales que afectan al bienestar de la sociedad.” (Vázquez Barquero, 1999: 29)

Por tanto, como modelo económico, el desarrollo local atiende, por tanto, a un modelo basado en la dinamización y potenciación de lo endógeno, apoyándose en la pequeña y

mediana empresa como pilar de acción económica fundamental. El prisma de actuación atiende a todo el territorio. La Administración Local se erigirá en el motor clave que dé sentido a este entramado de fuerzas. Pero estas características se refieren al desarrollo local desde la perspectiva más estrictamente de las actividades económicas.

Vachon, por su parte, introduce elementos nuevos, escapando de definiciones con un “corte” más económico. Así, éste define el desarrollo local como “una estrategia que, mediante mecanismos de partenariado, pretende: 1) crear un entorno favorable a las iniciativas locales para incrementar la capacidad de las colectividades en dificultades; 2) adaptarse a las nuevas reglas del juego del crecimiento macroeconómico; y 3) buscar otras formas de desarrollo que, mediante nuevos modos de organización y de producción, integren las preocupaciones de tipo social, cultural y medioambiental entre las consideraciones puramente económicas” (Vachon, 2001: 120). Esta “versión” del desarrollo local es más próxima a la definición que hemos dado de desarrollo endógeno, en donde lo social y lo ecológico se funden con lo económico (Vázquez Barquero, 2000b). Al hablar de desarrollo local, podremos hablar entonces de desarrollo económico, desarrollo social y desarrollo duradero o sostenible. Lo veremos con más detalle en el siguiente capítulo.

6. CONCLUSIONES

En este capítulo hemos intentado situar el contexto o escenario histórico que antecede al desarrollo local en tanto que estrategia de desarrollo o política de desarrollo económico y de creación de empleo. La crisis del modelo de acumulación fordista no sólo hace referencia a la cuestión del sistema de organización productiva, sino que incide en aspectos más importantes como es el modelo de regulación política que le “acompañaba”. En este sentido, y bajo los postulados keynesianos, destacan algunas características o principios que cabe recordar. En primer lugar, el modelo de acumulación fordista asumía lo político como premisa para el desarrollo y el crecimiento económico (Bilbao, 1998). Es decir, el progreso económico no radicaba (al menos exclusiva y principalmente) en el mercado, sino que necesitaba del ámbito político para poder obtenerse. En este sentido, se desarrolló todo el aparato estatal de

regulación política y económica en el período de posguerra en los diferentes estados nacionales. A esta regulación política de la economía se le añadieron dos factores: un fuerte estado de bienestar y una potente relación salarial, lo que permitió, por un lado, controlar la conflictividad laboral y, por otro lado, mantener la demanda global. Por tanto, además de una economía basada en la industria, en grandes empresas ubicadas en grandes enclaves industriales, y con cierta estabilidad en la cadena productiva, hay que destacar el modelo de regulación política que le acompañaba. En este sentido, podemos encontrar una constatación de este hecho en las diferentes formas en que este modelo de desarrollo se materializó en los diferentes países occidentales (Miguélez, 2004). No es necesario mencionar aquí la diversidad que se produjo en países en desarrollo o emergentes.

La crisis de la década de los setenta, por tanto, no sólo apuntaba a su modelo de producción, sino también a su modelo de regulación política. Respecto a la primera cuestión, destaca la emergencia de formas de producción altamente especializadas y flexibles. Entre ellas, destaca el modelo de especialización flexible. Sin embargo, más importante aún es la segunda cuestión, la de la regulación política o, en este caso, la pérdida de capacidad o regulación política de la economía por parte de los Estados. En este sentido, la crisis de los años setenta (hasta entrados los ochenta) se combinó con otros fenómenos (aumento del sector servicios, auge de la economía financiera, aumento de las tecnologías, etc.) que permitió la movilidad de estas grandes empresas en la búsqueda de menores costes de producción y un aumento de la flexibilidad, especialmente del factor trabajo. Así, el modelo de desarrollo territorial de los grandes enclaves industriales entró en quiebra, generando la huida masiva de grandes empresas de los polos industriales de los Estados occidentales, con los correspondientes efectos en la destrucción de actividad económica y de empleo en dichos territorios.

Sin embargo, más allá de este modelo territorial de desarrollo económico, en la literatura especializada se puso atención a una serie de fenómenos que escapaban a esta lógica y que, por tanto, se mantenían relativamente estables. Entre ellos, destacaban los distritos industriales. El estudio de los distritos industriales, más allá de otros escenarios similares, permitió evidenciar dos cuestiones significativas para el estudio del desarrollo local. Una, cómo estaba organizada la producción (especialización flexible más división del trabajo localizada) y, dos, la importancia del entorno socioinstitucional

local (relaciones recíprocas entre la administración, el sistema local de empresas e, incluso, la comunidad local). Esta relación entre empresas y sociedad local (inexistente en teorías económicas tradicionales), permitió generar un prisma específico de aproximación (Bellandi y Sforzi, 2001). Así, se pudo profundizar en aspectos tales como los mecanismos de cooperación entre empresas del sistema local (transmisión de conocimiento, confianza, redes locales de empresas, etc.) (Bellandi, 2006), la creación de recursos (bienes y servicios) que aumentaban las ventajas comparativas y competitivas del territorio (en la línea de los bienes colectivos locales para la competitividad) (Crouch et al. 2001 y 2004), los mecanismos de relación/interacción entre actores de naturaleza diversa (partenariado público-privado, concertación local, participación ciudadana, etc.) (Pichierri, 2002a) o el estudio de factores de tipo intangible que contribuían al mantenimiento, desarrollo y consolidación de estos fenómenos (gobernanza local, capital social, etc.) (Trigilia, 1999).

Por otro lado, también hemos intentado realizar una aproximación teórica al concepto de desarrollo local. A lo largo de este trabajo insistiremos en el carácter polisémico del concepto de desarrollo local. Hemos visto que el desarrollo local nace de la mano de la economía, tanto desde el punto de vista teórico como desde las primeras aproximaciones empíricas al fenómeno, a partir del análisis e interpretación de procesos de desarrollo industrial y ajuste estructural principalmente en regiones del sur de Europa (Trigilia, 2002b; Vázquez Barquero, 1999). Pero también hemos visto como la diversidad de acepciones del concepto de desarrollo, así como las caracterizaciones del desarrollo local en tanto que fenómeno plausible de ser estudiado. En el siguiente capítulo trataremos las principales nociones existentes en la literatura sobre el desarrollo local, con el objetivo de identificar aquellos factores susceptibles de ser estudiados en esta tesis.

Capítulo 2

MODELOS Y DIMENSIONES DEL DESARROLLO LOCAL

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este capítulo consiste en indagar en el debate teórico sobre el desarrollo local, haciendo especial énfasis en las dinámicas de creación de empleo vinculadas a él. Tras abordar la dimensión histórica y las conexiones del desarrollo local con otros conceptos en el capítulo anterior, lo que aquí se busca es profundizar en los modelos teóricos principales o predominantes sobre el desarrollo local y sus vínculos con la creación de empleo, así como las dimensiones o factores principales que pueden configurar el desarrollo local en los territorios. En el capítulo anterior hemos visto que el desarrollo local nace de la mano de la economía, tanto desde el punto de vista teórico como desde las primeras aproximaciones empíricas al fenómeno, a partir del análisis e interpretación de procesos de desarrollo industrial y ajuste estructural principalmente en regiones del sur de Europa (Trigilia, 2002b; Vázquez Barquero, 1999). De hecho, la principal línea de trabajo actualmente continua siendo la del desarrollo local desde la vertiente económica. Sin embargo, en la literatura especializada aparecen nuevos enfoques que apuntan a la integración de tres dimensiones: la económica, la ecológica y la social. En este primer apartado, se contrastará el modelo de corte más economicista, que busca fomentar la competitividad y la capacidad de innovación de las empresas de

un territorio, con un modelo que se vincula más con la idea de desarrollo sostenible y social, a partir del desarrollo de actividades y servicios que atienden a todo el territorio (en términos ecológicos) y a toda la comunidad local. Es dentro de este esquema en donde el empleo parece tener un mayor protagonismo con respecto al modelo económico-competitivo. La fórmula de los nuevos yacimientos de empleo servirá para ejemplificar las diferencias de estos dos modelos de desarrollo local en cuanto al tratamiento del empleo.

Una vez presentados los principales modelos sobre desarrollo local conviene atender a ciertos factores o mecanismos que aparecen en la literatura especializada y que pueden condicionar la traslación efectiva de estos modelos teóricos a un caso determinado. Entre estos factores destacan las dimensiones de la gobernanza y el territorio. En el primer caso, se tratarán conceptos como el de gobernanza, redes locales y capital social, concertación local, así como la importancia del liderazgo del actor público en el desarrollo local. En el segundo caso, trataremos la dimensión del contexto socioeconómico e institucional, así como la cuestión de los recursos relacionados con el esquema del desarrollo local, incidiendo en el carácter endógeno de éstos y en la discusión sobre su carácter excluyente o inclusivo.

2. LAS “NUEVAS” NECESIDADES ECONÓMICAS, ECOLÓGICAS Y SOCIALES: EL DEBATE SOBRE LOS MODELOS TEÓRICOS DE DESARROLLO LOCAL

La acepción más frecuente sobre desarrollo local parte de la premisa de que la actividad económica en un territorio (sea ésta la revitalización del tejido industrial, la dinamización de la actividad económica local, etc.) es la antesala de la creación de empleo y bienestar. En parte, hereda postulados (y no acaba de conseguir distanciarse de ellos) de las primeras acepciones sobre el desarrollo de las teorías del crecimiento económico. Además, hay que tener en cuenta el contexto de desregulación neoliberal en el que se insertan las políticas de desarrollo local en los países del ámbito europeo. En cambio, el filón de la satisfacción y cobertura de aquellas necesidades o demandas más allá del impulso de la actividad económica (particularmente, el tejido local de pequeña y mediana empresa) contiene dos vectores significativos que hacen aflorar un modelo de

desarrollo local diferenciado de modelos más economicistas de éste (Carrillo Benito, 2000). Este modelo respondería, según algunos autores, a un paso más en la evolución del desarrollo local (Carrillo Benito, 2000; Laville, 1992), donde se partiría de dichas necesidades no satisfechas de la población local para la creación de empleo y de desarrollo y con un mayor énfasis en los servicios que en el sector industrial como fuente generadora de nuevas actividades económicas y de empleo, teniendo en cuenta la dimensión ecológica del territorio. Cabe apuntar que bajo este modelo de desarrollo, el empleo parece tener un mayor protagonismo al menos en lo que respecta a su posición o carácter dentro del esquema general de desarrollo. La fórmula de los nuevos yacimientos de empleo sería una entre tantas fórmulas en las que se podría observar esta conjunción entre servicios a la población y atención a la creación de empleo. Este modelo de desarrollo local no tiene por qué darse en todos los territorios ni de forma mayoritaria, pero cabe confrontarlo con el modelo más economicista sobre desarrollo local, vinculado al fomento de la competitividad del sector industrial local de un territorio determinado. A continuación, se presentan y se contrastan estos dos modelos teóricos predominantes que se observan en la literatura sobre desarrollo local

2.1. El vector de la competitividad (o el modelo económico-competitivo del desarrollo local)

El grueso de la literatura sobre desarrollo local se refiere a una acepción más “económica” de éste (entiéndase en su sentido más estricto). Dicha acepción apunta a un modelo de desarrollo en el territorio que fomenta la creación de factores y mecanismos que ayuden al tejido empresarial local, especialmente al tejido de pymes. Ya hemos apuntado en diferentes pasajes de este trabajo las líneas de actuación del desarrollo económico local o el desarrollo de las economías locales. Aquí nos limitaremos a destacar cuáles son las principales características que se pueden ordenar bajo esta acepción que podríamos denominar como modelo económico-competitivo del desarrollo local. Este modelo de desarrollo local se relaciona con la identificación de casos de éxito donde un conjunto de empresas pequeñas interconectadas entre ellas mantienen cierta competencia generando entre ellas economías de escala que les permitía, de forma conjunta, competir en un mercado cada vez más globalizado: distritos industriales, producción flexible, etc. (Becattini, 1979; Piore y Sabel, 1984). El objetivo, por tanto, pasa por conseguir que dichas empresas se alíen y se articulen,

generando lo que se conoce como sistemas locales de empresa. En este escenario las apuestas desde las políticas de desarrollo local pasan por el fomento de redes locales o capital social en materia de innovación y/o transmisión del conocimiento (Bellandi y Trigilia, 2007). También la revitalización del tejido económico a partir del apoyo a pymes y sistemas de pymes (especialmente bajo la forma de clústers o conglomerados de empresas) en determinados territorios, el apoyo al comercio local y a los productos locales. La primera tiene una vertiente exógena (se produce para poder competir en el mercado nacional e internacional). La segunda tiene una vertiente más endógena en el sentido que apunta Lipietz (2001) de consumo doméstico. En este caso, podemos estar ante actividades económicas de servicios pero también de productos que por su masa crítica se pueden limitar al ámbito local. La primera, sin embargo, es la que más se ha impulsado desde las políticas de desarrollo local.

En esta vertiente del desarrollo local lo que se busca es crear bienes y servicios que fomenten la capacidad competitiva de los sistemas locales de empresa para poder competir en el mercado nacional e internacional. Ya se ha introducido el concepto de bienes colectivos locales para la competitividad (*local collective competition goods*) (Crouch et al. 2001; Crouch et al., 2004)²⁴. Estos bienes y servicios se generan en beneficio de un conjunto de empresas ubicadas en un territorio determinado. Pero también son un conjunto de empresas identificadas con el territorio y con el sistema de empresas en el que se insertan y funcionan. Por tanto, estos bienes y servicios producen resultados tangibles pero también intangibles. No sólo se reducen a crear, por ejemplo, agencias que facilitan la tramitación de tipo administrativo o la búsqueda/facilitación de financiación. También son bienes y servicios que facilitan la transmisión de conocimiento y tecnología, la formación especializada en un determinado sector de actividad, el fomento de contactos formales e informales entre empresas, etc. Los casos y ejemplos son muy variados. A modo de ejemplo apuntamos los siguientes: la creación de centros tecnológicos o de investigación coparticipados por empresas y administración que permiten realizar investigación y crear servicios especializados a las empresas en un determinado sector; la creación de parques tecnológicos y viveros de empresas que permite concentrar un conjunto de empresas y de servicios complementarios, generando sinergias entre ellos; el fomento del emprendimiento de

²⁴ Se tratarán con más detalle en el apartado 4.4.

determinados sectores de actividad muy presentes en el territorio y que contribuye a un aumento de la “masa” de actividad económica en dicho sector y la cobertura de posibles nichos productivos en un territorio; la formalización de acuerdos de transferencia de tecnología y de *know-how* entre empresas; la creación de consorcios o fundaciones de formación continua especializada en un sector de actividad determinado; la realización de congresos, ferias e incluso encuentros informales con un aumento de los contactos y de la transmisión de información y conocimiento entre empresas, etc. (Bellandi y Trigilia, 2007; Cooke, 2007; Eickelpasch, 2007; Storper, 2007).

En definitiva, con este abanico de propuestas se buscan básicamente dos cuestiones. En primer lugar, facilitar la actividad económica de las empresas a través de una reducción de los costes que genera. Pero dicha reducción no es una reducción exclusivamente de tipo financiero. No es una cuestión de facilitar crédito para que las empresas compren en el exterior tecnología o conocimientos. Se trata de generarlos en el propio territorio. Con ello, por supuesto, se reducen costes. Pero, además, se consigue la vinculación de las empresas con el territorio. Y esta es la segunda cuestión: la vinculación e identificación del tejido empresarial con el territorio. Eso permite dos cosas. La primera, reducir la posibilidad de que las empresas busquen otros enclaves, puesto que en el que se encuentran tienen mejores condiciones. La segunda, conseguir que dichas empresas se identifiquen con el territorio. Por tanto, se busca mejorar las ventajas comparativas y competitivas de las empresas en un determinado territorio. Para ello, ya lo hemos apuntado, el actor público es fundamental y aquí es donde más recorrido han tenido las diferentes fórmulas de partenariado o de acuerdos entre actores públicos y privados (Baglioni y Vicari, 1995). En este sentido, Garofoli (2006) apunta tres rasgos de este modelo:

- “a) capacidad de controlar el proceso de transformación del sistema económico-social por parte de los actores locales;
- b) capacidad para reaccionar ante los desafíos externos, capacidad para responder a las “amenazas” de la competitividad exterior y a los cambios en la tecnología y en los mercados, además e capacidad para “captar” las nuevas oportunidades que se presentan en el sistema productivo local;
- c) capacidad para introducir unas determinadas formas de regulación social a nivel local que favorezcan la reestructuración y el incremento de la productividad del sistema local, además de permitir resolver los problemas comunes a las empresas y que no puede resolver el mercado.” (Garofoli, 2006: 28)

Por tanto, se busca fomentar la competitividad del sistema local de empresas hacia el exterior (o, si se prefiere, “contra” el resto de empresas en el mercado) fomentando la capacidad colectiva de adaptación e innovación a nivel local (y, por tanto, desde el interior). El fomento de dicha innovación debe realizarse de forma colectiva, a través de mecanismos de colaboración entre los diferentes actores del territorio (Trigilia, 2007), pero este modelo se identifica con un tipo de participación y de actores relativamente restrictivo en relación con la diversidad de actores (y mecanismos de participación) que se pueden dar un determinado territorio.

En definitiva, bajo este modelo de desarrollo local, el objetivo pasa por aumentar la capacidad competitiva de las empresas ubicadas en un territorio para poder mejorar su posición en mercados nacionales e internacionales (Benko y Lipietz, 1992). Por tanto, es un modelo de desarrollo local basado fundamentalmente en una actividad económica desarrollada en el interior de un territorio pero orientada hacia el exterior. Los efectos de esta mejora competitiva redundan directamente en el conjunto de empresas y, por tanto, en el conjunto de sus trabajadores. Por otro lado, también se generan efectos indirectos, especialmente en lo que respecta a aspectos formativos vinculados con la actividad económica de estos sistemas locales de empresas, aunque también se da otra clase de efectos indirectos. La creación de institutos o centros tecnológicos, centros formativos, agencias de servicios a empresas, etc. también generan un subsector de actividad y de empleo significativos. Aun así, dichos efectos se circunscriben, en mayor o menor medida, con al ámbito de las empresas o de los sistemas locales de empresas. Ciertamente, tal y como apuntan Burroni, Crouch y Keune (2005) que en aquellas experiencias locales donde participan grandes empresas es donde se observa un mayor peso de los intereses privados de éstas en el proceso de desarrollo local. En cambio, en casos donde no hay este tipo de empresas, sino un conjunto de pequeñas y medianas empresas articuladas entre así se observa una mayor confluencia entre intereses privados e intereses públicos. Aun así, esta vertiente del desarrollo local se diferencia de aquellas que apuntan que el desarrollo local es algo más que desarrollo económico (Hernando, 2007; Vachon, 1993; Vázquez Barquero, 1999). Pichieri (2002b) abunda en este argumento al destacar que este tipo de estrategias se reducen casi exclusivamente a la esfera económica, aunque reconoce que “es normal que sin una sólida base económica no se pueda tener calidad de vida o de empleo en un territorio. Y es lógico pensar que muchas relaciones en el territorio son un juego de suma cero, donde alguien

tiene que perder algo para que otros ganen” (Pichierra, 2002b: 36-37). Por tanto, bajo este modelo de desarrollo local, el empleo no parece tener un posición central, sino un carácter derivado (o, si se prefiere, una consecuencia lógica) del objetivo principal de este modelo como es el fomento de la competitividad de un tejido local de pyme. Dicho de otra forma, el objetivo pasaba por acompañar y apoyar a las empresas y los esfuerzos en materia de políticas o actuaciones en favor del empleo se reducían a corregir los niveles de desempleo existentes sin el nivel de planificación estratégica de las actuaciones en favor de dicho tejido empresarial.

2.2. El vector de la sostenibilidad social y ambiental (o el modelo social-sostenible del desarrollo local)

Inicialmente las primeras iniciativas locales de empleo no fueron encaminadas precisamente hacia la preocupación por el empleo y la mejora del nivel de vida de la población local, sino que iban ligadas a actuaciones específicas correctoras de los elevados niveles de desempleo y al desarrollo del tejido empresarial local (especialmente el de pyme). Pero como apuntan Jiménez, Barreiro y Sánchez (1999), surge una novedad en el desarrollo local. Inicialmente, las tres grandes funciones del desarrollo local (en cuanto al impacto en el entorno socioeconómico) eran las siguientes: 1) mejora de la competitividad de las empresas; 2) creación y desarrollo de ventajas territorialmente definidas para las actividades económicas, y 3) atención y dinamización de colectivos sociales menos favorecidos. Sin embargo, aparece una nueva función, además de las anteriores: la promoción, desarrollo y apoyo a nuevas actividades y servicios de mercado fundamentalmente locales, relacionados con necesidades territorialmente identificadas.

La aparición de estas necesidades o demandas articuladas con determinados tipos de participación o gobernanza (y de actores más allá del actor público y el actor económico) permiten definir una noción de desarrollo local que va más allá del modelo económico-competitivo, y que podríamos definir como modelo social-sostenible. Bajo este modelo de desarrollo local se enfatiza el carácter social y sostenible (en términos ecológicos pero también sociales) del desarrollo local y de la detección de necesidades locales (sociales, económicas y ecológicas) para articular la creación de actividades económicas y de empleos. Es lo que Lipietz (1989 y 1996) apunta cuando aboga por un

tercer sector de utilidad ecológica y social. Estas consideraciones hacen que la política de empleo sea algo más, una política social, aportando servicios a la comunidad y creando lazos dentro de ella. En este sentido, Lipietz (2001) descompone el desarrollo endógeno territorial en dos componentes:

- La base exportadora: conjunto de empleos afectados por la exportación fuera de la región, donde la contrapartida monetaria viene del exterior.
- El “sector doméstico”: conjunto de actividades al servicio de la región, donde la contrapartida monetaria viene de la región, los cuales son inducidos por la base o comunidad.

El primer componente, “la base exportadora”, haría más referencia a una lógica de intercambio mercantil en términos generales y se referiría a la línea antes apuntada sobre el fomento de la competitividad del sistema local de empresas de un territorio. El segundo componente, “el sector doméstico”, se refiere más a una lógica territorial con un mayor carácter interno, donde la generación de actividades económicas va ligada a las necesidades (o demandas) propias del territorio y la población local, por lo que éstas deben ser reclamadas, en parte, por éste. Jiménez, Barreiro y Sánchez (1999) hablan en el mismo sentido cuando definen los nuevos yacimientos de empleo como “aquellas actividades destinadas a *satisfacer nuevas necesidades sociales* que actualmente se configuran como mercados incompletos, que sean intensivas en el empleo y que tengan un ámbito de producción y *prestación* definido en el territorio”²⁵ (Jiménez, Barreiro y Sánchez, 1999: 18). Desde este modelo de desarrollo local se defiende cierto carácter social de la economía y del empleo. Si se nos permite la expresión, la economía se socializa. Aquí se hace referencia al argumento expuesto por Polanyi (1989) sobre la “construcción social del mercado”. Hablamos para el caso del empleo, en definitiva, del significado social del empleo. De hecho, bajo la premisa de este modelo, desde lo local no se deben generar artificialmente empleos de nula o escasa rentabilidad social (Carrillo Benito, 2000). Al contrario, dichos empleos, al vincularse con las demandas realizadas desde la población local, pueden generar un elevado nivel de identificación colectiva (Laville, 1992). En cualquier caso, este modelo de desarrollo local apunta a la idea de servicios en términos amplios, es decir, de actividades al servicio de la

²⁵ El subrayado es nuestro.

comunidad local que van más allá de los bienes y servicios dirigidos al tejido empresarial local. Así lo destaca Garofoli (2006) cuando define el concepto de desarrollo endógeno:

“Cuando se subraya la cuestión de la durabilidad [...] del proceso de desarrollo (que es implícita a la lógica de valoración e implementación de los recursos) y de la sostenibilidad social (y no tan sólo medioambiental) del proceso de desarrollo endógeno, además de la cuestión de la valoración de los recursos humanos como punto de referencia tanto de la ocupabilidad y de la sostenibilidad social como de la continua innovación, se puede comprender que el concepto de desarrollo endógeno es mucho más amplio e incluye, de hecho, los principios básicos de otras dos posiciones teóricas ‘heterodoxas’ como es la del ‘desarrollo sostenible’ y la del ‘desarrollo humano’.” (Garofoli , 2006: 28-29)

Por otro lado, Pichieri (2003) también apunta cómo los servicios ambientales y sociales también pueden ser competitivos en tanto que atraen a (determinada) población que contribuye a mejorar dichos servicios/recursos ambientales y sociales, retroalimentando el proceso de desarrollo local. Aunque, evidentemente, el objetivo que hay detrás de estas dos líneas de actuación en un territorio no radica en ser un territorio más competitivo “ambiental y socialmente” para poder atraer a más población, tal y como se definiría bajo las premisas del modelo económico-competitivo (si se tuvieran en cuenta los factores ambientales y sociales como simples inputs económicos)²⁶. A continuación veremos los dos ámbitos que configuran el modelo social-sostenible de desarrollo local.

2.2.1. Desarrollo local y medio ambiente

Bajo este modelo las características del desarrollo local y del desarrollo sostenible caminan en la misma dirección. Las definiciones sobre el desarrollo sostenible son tantas que han llevado a la confusión del término. La definición más conocida surge del Informe Brundtland, en 1987, y que dice así: “Es el desarrollo que satisface las necesidades de las generaciones actuales sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus necesidades” (WCED, 1987: 16). Hablamos de necesidades y de bienestar. Pero no sólo de “bienestar ecológico” o “bienestar ambiental”. Hablamos de un equilibrio entre bienestar material, económico y un mantenimiento de nuestros recursos naturales. En el mismo informe se especifica que la conservación del medioambiente no es un imperativo absoluto, en el sentido de que éste debe estar subordinado al bienestar humano (WCED, 1987). Supone, pues, el

²⁶ Por otro lado, habría que plantearse qué quiere decir ser más competitivo ambiental y socialmente. Pero es un debate que excede los objetivos de este apartado.

mantenimiento del capital natural, bajo el principio de precaución, pero no renunciando al bienestar humano.

¿Qué relación puede haber entre desarrollo local y desarrollo sostenible? La Carta de Aalborg (1994), de donde surgen el fenómeno de la Red de Ciudades Sostenibles, supone el primer referente europeo en la aplicación local de los principios de sostenibilidad de la Cumbre de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 (González Limón, 2000). Entre sus catorce puntos, destacan los siguientes: “La sostenibilidad como proceso creativo local en busca del equilibrio” (punto 4), “La autogestión a nivel local como condición necesaria” (punto 12), y “El protagonismo de los ciudadanos y la participación de la comunidad” (punto 13). Así, la Carta de Aalborg da protagonismo a lo local como dimensión clave del nuevo modelo sostenible. Lo local desde tres vertientes: la búsqueda de fórmulas innovadoras desde el territorio, la gestión local del territorio y la importancia de la sociedad civil como actor clave en este proceso. En este contexto, las Agenda 21 o los Programas 21 Locales se configuran como los mecanismos de aplicación de estos principios desde el territorio. Así, sus características se pueden resumir en:

- Importancia de lo local: desde los recursos específicos de cada territorio hasta la importancia de los actores locales como motor de la gestión y control de estos recursos.
- La necesidad de una visión integradora, donde la interdependencia entre los procesos socioeconómicos y culturales del desarrollo y su entorno biofísico adquiere un papel protagonista (Allende Landa, 1995: 278). Lo económico tiene sus límites en los límites ecológicos del territorio.
- El carácter abierto y participativo de los diferentes programas locales. Aunque estos programas locales suelen estar dirigidos por los poderes locales, tienen un carácter abierto, elaborándose en amplios procesos de concertación con otros actores tanto públicos (otras administraciones...), privados (empresas...) como organizaciones y sociedad civil (González Limón, 2000: 361).
- Se defiende una lógica de prevención, por encima de una lógica de reparación. La visión estratégica y a largo plazo, considerando los diferentes recursos existentes y sus límites físicos, permite desarrollar una lógica de acción donde la prevención, el mantenimiento sostenible del ecosistema prevalece por

encima de una lógica a posteriori de reparación de los daños realizados por una lógica económica crematística.

Las Agenda 21 locales han tenido un desigual impacto en función del país, aun así, según la evaluación realizada por el ICLEI en 2002, más de 5000 gobiernos locales en Europa habían iniciado Agendas 21 en sus territorios. Así, mientras que en países como Dinamarca, Países Bajos, Reino Unido o Suecia tenían un elevado nivel de implantación, en países como España, Alemania o Francia había un nivel medio, y países como Italia, Grecia o Irlanda tenían un bajo nivel²⁷ (Font, Font y Subirats, 2002). Ciertamente es que, en términos de implantación, países como Suecia, Reino Unido y Holanda fueron pioneros en la implantación de las Agenda 21 a nivel local, incorporándose más tarde países como Dinamarca, Noruega o Finlandia, y posteriormente Alemania y Austria. El último grupo de países en incorporarse fueron fundamentalmente países mediterráneos como Italia, Portugal, España y Francia (Aguado, Echebarria y Barrutia, 2007). Aun así, ha habido un desigual nivel de implementación, con lo que en casos como España el impulso ha sido más positivo (Tabla 2.1).

Tabla 2.1. Impulso otorgado a la Agenda 21 Local en Europa, 2002

	Pronta respuesta (antes del año 1994)	Respuesta Media (1994-1998)	Respuesta tardía (después del año 1994)
Impulso Alto	Suecia ↑ Holanda ↗	Noruega ↗ Dinamarca ↑	Irlanda ↗
Impulso Medio		Finlandia →	España ↑ Italia ↑ Francia ↑
Impulso Bajo		Austria → Alemania →	Portugal →
↑ Trayectoria muy positiva ↗ Trayectoria positiva → No hay avances significativos			

Fuente: Aguado, Barrutia y Etxebarria (2007: 128).

²⁷ En este sentido cabe destacar que para el caso de Suecia, prácticamente la totalidad de los gobiernos locales han iniciado un proceso de Agenda 21. Para el caso de España, en 2002, la cifra era de alrededor de 300 municipios, aunque dichas Agendas 21 desplegadas cubrían más de la mitad de la población española (Font, Font y Subirats, 2002).

La mayor o menor tradición ambientalista, el nivel de descentralización política, la desigual dimensión de los municipios explican, en parte, el desigual impacto y evolución de las Agendas 21 en el territorio Europeo (Etxebarria, Barrutia y Aguado, 2007). Otras variables que también explican la extensión de estos planes a nivel local tienen que ver con “la presencia de emprendedores políticos, es decir, de instituciones que, desde diferentes niveles político-territoriales, han tenido un fuerte liderazgo en el impulso de los procesos de Agenda 21” (Font, Font y Subirats, 2002: 96).

2.2.2. Los servicios de proximidad

A la sostenibilidad ambiental hay que añadir la sostenibilidad social. En este caso, la sostenibilidad social haría referencia a la idea de mejora de la calidad de vida de toda la comunidad local (Perrin, 1974). También podría referirse al desarrollo del capital social entendido en términos de colectividad (Cachón, 1999a). En este sentido, Lipietz (1996) define el tercer sector como una política social, entendida como una política que aporta servicios a la comunidad y que crea lazos dentro de ella. Por tanto, el desarrollo social (o aquí expresado en términos de sostenibilidad social) hace referencia al conjunto de acciones que se dirigen a toda la comunidad local (y, por tanto, al territorio) y que permiten un desarrollo de una conciencia colectiva de identificación o pertenencia al territorio. Pero aquí nuestra intención es la de limitar el contenido de este concepto, vinculándolo a la dimensión de aquellos servicios dirigidos, en primera instancia, a la atención y cuidado de personas²⁸. Es lo que se conoce como los servicios de proximidad que se corresponderían prácticamente con la primera de las áreas que conforman los 17 ámbitos de nuevos yacimientos de empleo formulados por la Unión Europea (Comisión Europea, 1995), a saber: los servicios a domicilio, el cuidado de niños y la ayuda a los jóvenes en dificultad y la inserción. Ya hemos apuntado en apartados anteriores, la emergencia de nuevas necesidades o nuevas demandas sociales. Cierto es que a nivel nacional existen estructuras de atención sociosanitaria (por poner dos ejemplos, la red de centros de atención primaria o la red de infraestructuras sanitarias como hospitales, sistemas de atención sanitaria urgente, etc.). Pero, ¿qué ocurre con la atención a la vida

²⁸ Entiéndase que las políticas y/o actuaciones dirigidas al fomento de la competitividad de los sistemas locales de empresa también van dirigidos a personas (empresarios, trabajadores, etc.), pero, en primera instancia, se dirigen a las empresas como entidades propias. De la misma forma, las políticas y/o actuaciones dirigidas al fomento de la sostenibilidad medioambiental se dirigen, en primera instancia, a la preservación de las condiciones y los recursos medioambientales característicos del territorio, cuestión que lógicamente afecta al conjunto de personas que se ubican en él.

diaria como la atención a las personas dependientes, sean personas de edad avanzada o menores de edad, más allá del circuito de asistencia sociosanitaria estatal? Tradicionalmente, en países como España, estas necesidades se han cubierto a través del ámbito privado y familiar.

Los cambios acaecidos en Europa respecto al envejecimiento de la población, la modificación de las estructuras familiares, la progresiva descentralización política y administrativa y la crisis del Estado de bienestar, particularmente respecto a los servicios de tipo asistencial, han originado una emergencia de nuevas formas de afrontar este ámbito vinculado a la atención y el cuidado de personas (Lewis, 2007; Torns, 1997). La definición de estas nuevas formas de actividad, en tanto que servicios de proximidad, tiene su origen en Francia (Laville, 1992) y se pueden definir como “aquellos servicios destinados a satisfacer las necesidades de las personas y de las familias que aparecen, en la actualidad, en la vida cotidiana de las sociedades occidentales” (Torns, 1997: 44). Estas actividades o servicios, muy intensivos en mano de obra y por tanto con elevados costes laborales, se han desarrollado a través de tres vías fundamentales: en régimen de economía social, a través de economía sumergida o a través de relaciones familiares (Torns, 1997). Las dos últimas vías no pueden ser calificadas como vías adecuadas en tanto que dificultan el desarrollo y consolidación (en términos de servicios y empleos de calidad) de esta clase de servicios a la par que los condenan al ámbito privado. Más interesante son las experiencias que en diferentes países europeos han emergido desde los años ochenta y noventa, en muchos casos de forma experimental, al albur de movimientos de tipo social o cooperativo. En este sentido, destacan los *Groundwork trusts* en Reino Unido, las guarderías parentales (*les crèches parentales*) en Francia, el movimiento de autoasistencia en Alemania, las cooperativas de solidaridad social en Italia o las cooperativas de integración en España (Laville, 1992 y 2003).

Estas diferentes iniciativas tienen varios elementos comunes que tienen implicaciones en relación al modelo social-sostenible de desarrollo local. En primer lugar, son iniciativas que no están basadas en la lógica de mercado, sino en una lógica de reciprocidad. De hecho, el origen de estas iniciativas radica en la economía no monetaria, cuestión que supuso ciertos problemas para su consolidación (Laville, 1992). Lo significativo aquí es que los intereses que había detrás de estas iniciativas no se

correspondían con intereses particularistas o privados. En segundo lugar, este tipo de iniciativas, además de suponer servicios, es una forma de creación de empleo. En sus inicios, al objetivo de satisfacción de las demandas sociales no satisfechas se le unió la integración de población excluida a partir de los procesos de reconversión industrial de los años ochenta en adelante (Laville y Gardin, 2006). Como apunta Cachón (1999):

“Estas nuevas necesidades y nuevos desafíos ofrecen oportunidades de trabajo y empleo pero no siempre son satisfechas espontáneamente por el mercado, sea por razones ligadas a la falta de estructuración de la oferta o por carencias de la demanda (o por ambas a la vez) sea por falta de políticas que ‘produzcan’ y contribuyan a satisfacer esas necesidades.” (Cachón, 1999b: 118)

En tercer lugar, el carácter de este tipo de iniciativas implica el fomento de valores como la identidad colectiva, la cohesión social y la participación ciudadana. Recordemos que detrás de estas iniciativas está la lógica de la reciprocidad. Esta lógica, según Laville (1992) supone una construcción conjunta de la oferta y la demanda.

“Para responder a una demanda en parte oculta hay que crear las condiciones de su expresión. Los servicios de proximidad se basan en las prácticas cotidianas de la población, las relaciones y los intercambios simbólicos que tejen el entramado diario de la vida local, las aspiraciones, los valores y los deseos de la gente que son los usuarios.” (Laville, 1992: 359)

Por tanto, se puede superar el problema de la demanda no satisfecha por la oferta existente en el mercado o por la de las instituciones públicas (lo que evitaría que dichas demandas se canalizaran hacia circuitos de economía informal o familiar). Pero, además, esta articulación conjunta entre oferta y demanda bajo la lógica de la reciprocidad aparece vinculada a la idea de participación ciudadana. En estas iniciativas, la mayor participación de la comunidad hace que aumente la cohesión social y la identidad colectiva. Por tanto, el fomento de estas iniciativas puede ayudar tanto a mejorar la participación de una comunidad como a generar mayor sentimiento de comunidad.

Entre los factores que pueden impulsar este tipo de iniciativas, cabe destacar la combinación del liderazgo social junto con la comunidad, y la economía social o tercer sector. Respecto al primero, Laville y Gardin (2006) destacan la figura del “emprendedor social”. En estas iniciativas el liderazgo es necesario, el cual no debe limitarse al actor público, pero los intereses deben circunscribirse a los intereses colectivos. En este sentido, Boulin y Mückenberger (2005), cuando estudian el desarrollo

de políticas locales de tiempo (o políticas de tiempo de ciudad), destacan que los principales actores presentes en ellas (y que han conseguido desarrollarlas) son la autoridad pública local junto a asociaciones representantes de intereses locales colectivos (comerciantes, consumidores, ecologistas, etc.) e incluso los propios residentes. Respecto al segundo factor, los defensores de estas iniciativas defienden la economía social, más allá de la economía de mercado y de la fórmula de la apropiación de forma exclusiva por parte de la administración local (como un servicio social más). Aunque el tercer sector puede tener ciertas debilidades, especialmente si el objetivo pasa por la inserción de personas y por apostar por el voluntariado como pilar fundamental (Cachón, 1999b; Laville, 1992; Torns, 1997). Para la primera debilidad, se desviaría la atención sobre el objetivo principal, que es crear bienes y servicios para la comunidad. En el caso de la segunda debilidad, se podría desvirtuar su propiedad intrínseca de creación de actividad y empleo de forma sostenida. El voluntariado puede ser especialmente de utilidad, pero cuando estas actividades se basan mayoritariamente en él, se vuelven inestables y corren el riesgo de desaparecer.

A estas debilidades se le añade una última dificultad que es la de la financiación. En general, los servicios de proximidad basados en el tercer sector (ni que decir cuando se han basado en economías no monetarias) tienen serias deficiencias respecto a sus fuentes de financiación (Laville y Gardin, 2006). Una alternativa a esta problemática sería el uso de la UE a través de sus fondos de ayuda. Existen evidencias de que las ayudas comunitarias a través de los diferentes fondos y programas contribuyen a potenciar la economía social vinculándola a los servicios de proximidad y al desarrollo local (VV. AA, 2006). Ciertamente, como se apunta en este trabajo, que no hay que olvidar el riesgo al recurso masivo de estos fondos que puede hacer perder de vista los objetivos iniciales y el peligro de isomorfismo en la creación de iniciativas en este ámbito (Pichierri, 2002a). Otra alternativa sería la que proponen Laville y Gardin (2006) al sugerir la creación de entidades que permitiesen facilitar la financiación de este tipo de actividades, en la línea de los bienes colectivos locales para la competitividad, cuando se crean entidades o agencias que facilitan la financiación a las empresas pertenecientes a los sistemas locales. En cualquier caso, el actor público, en combinación con la comunidad local y, por qué no, con el actor privado también, tienen un papel significativo en la incentivación de este tipo de iniciativas, especialmente cuando los sistemas de bienestar progresivamente van disminuyendo a favor de sistemas

de bienestar local, donde se palpa una creciente sensación de incertidumbre (Bode et al., 2003; Piscitelli, 2004).

3. EL PAPEL DEL EMPLEO EN EL DESARROLLO LOCAL

Ya se ha apuntado que en la perspectiva del desarrollo local la creación del empleo va ligada a las necesidades económicas, pero también puede ir vinculada a necesidades o demandas de tipo social y/o ecológico del territorio. En este sentido, Cachón (1999a) añade la necesidad de articular los mercados de las nuevas necesidades o demandas sociales, donde el sector público debe erigirse como animador/dinamizador de la oferta y demanda de éstos. Así, a partir de esta perspectiva que vincula el desarrollo local y la creación de servicios y empleo para la comunidad local, se pueden apuntar una serie de dimensiones de esta lógica (Susó Araico, 1999: 311-316), a saber: la dimensión local, el desarrollo de nuevos empleos (o el fomento de yacimientos de empleo), la importancia de las fórmulas de cooperación de tipo mixto (público-privado) y la búsqueda de beneficios sociales. En este esquema, la creación de empleo se basa en el desarrollo de economías locales y el fomento del desarrollo endógeno. El objetivo es reforzar la capacidad de un territorio concreto a partir de la búsqueda de su propia y específica vía de desarrollo de acuerdo con los recursos del territorio. Lo local se configura como la dimensión básica de partida de esta búsqueda. Una línea significativa de esta lógica de creación de empleo pasa por el desarrollo de nuevos empleos, ligados a mercados incompletos. Aquí se hace referencia a la existencia de nuevas demandas y a nuevas formas de estructuración de la oferta con el objetivo de responder a aquellas. No se trata de actividades industriales regidas por los criterios tradicionales de producción de las economías de escala o de producción de masas, sino que se corresponden con la satisfacción de nuevas demandas o necesidades sociales de consumo, que pueden generar nuevos empleos ligados al territorio.

3.1. Desarrollo local y nuevos yacimientos de empleo

La economía social y los nuevos yacimientos de empleo aparecen como nuevas estrategias o escenarios de creación de empleo²⁹. Teniendo en cuenta este panorama emergente podemos hablar de diferentes tipos de empleo susceptibles de observarse en el territorio. Pérez Ramírez (2000a) distingue entre empleos sin futuro, empleos con futuro y empleos de futuro. Los primeros se refieren a aquellos puestos de trabajo tradicionales existentes en la actualidad en el mercado de trabajo de un territorio, pero que carecen de viabilidad a medio y largo plazo (por ejemplo, determinados empleos del sector agrícola o la industria pesada). Los segundos, los empleos con futuro, son aquellos empleos tradicionales (es decir, ya existentes en el territorio) que se mantendrán con un volumen similar en el medio y largo plazo. El último tipo, los empleos de futuro, son aquellos empleos que han aparecido recientemente y que presumiblemente aumentarán en volumen e importancia en el territorio. Entre éstos, destacan los nuevos yacimientos de empleo.

Los nuevos yacimientos de empleo resultan interesantes porque ponen en relación la creación de empleo y la dinamización y diversificación económica con la emergencia de demandas sociales no satisfechas. Es lo que Lipietz (1989) apuntaba cuando hablaba de la economía al servicio de la comunidad. Desde las últimas décadas se están produciendo una serie de cambios entre los que destacan cambios de tipo demográfico, cambios sociales, cambios tecnológicos, cambios culturales y cambios en la toma de conciencia ciudadana (especialmente, en lo que respecta a la concienciación en materia medioambiental) (Susó Araico, 1999). Ante este nuevo escenario susceptible de generar nuevas demandas sociales, el informe conocido como Libro Blanco de Delors, *Crecimiento, Competitividad y Empleo* (Comisión de las Comunidades Europeas, 1993) avanzaba la pauta de la nueva política de empleo comunitaria: Se pueden extraer tres factores a destacar: 1) lucha contra el desempleo; 2) respuesta a las nuevas necesidades sociales y ecológicas; y 3) legitimación del modelo de desarrollo y bienestar. Según el Libro Blanco, la fórmula de los nuevos yacimientos de empleo responde a los desafíos que se plantean. Así, los nuevos yacimientos de empleo son definidos como “ámbitos de

²⁹ El apoyo y desarrollo del tejido empresarial de pequeña y mediana empresa también es un escenario más de creación de empleo dentro de la perspectiva del desarrollo local, sólo que no es un escenario novedoso.

actividad económica que vienen a satisfacer estas necesidades nuevas de nuestras sociedades explotando de manera activa y positiva el filón económico y de empleo que se esconde en esos cambios sociales, aprovechando las oportunidades de crecimiento y de empleo que pueden venir a satisfacer las necesidades que surgen de esas transformaciones sociales” (citado en Cachón, 1997a: 253).

3.2. Nuevos yacimientos de empleo y desarrollo local: ¿“nuevas” formas de empleo y “buenas” formas de empleo?

Sin embargo, respecto al tipo de empleo que se genera a partir de estas nuevas formas de empleo conviene considerar algunos aspectos. Según los datos recogidos por la Comisión Europea sobre las implicaciones laborales de los nuevos yacimientos de empleo (Cachón, 1997a), gran parte de éstos poseen una calidad del trabajo media-baja, un estatus profesional poco o nada definido y suponen un tipo de empleo inestable o variable. Los “mejores” empleos se corresponden con los ámbitos de las nuevas tecnologías de la información, el sector audiovisual y los relacionados con el control y gestión de los residuos y la contaminación. El resto se caracteriza por la precariedad, la variabilidad y la poca definición del perfil profesional. Por otro lado, también se observa una marcada segregación ocupacional por sexos. Aquellos nuevos yacimientos de empleo con cualificaciones medio-bajas se corresponden con ámbitos con una elevada feminización (Cachón, 1997b). Se produce, por tanto, lo que Torns (1997) define como un “gueto de feminización” en los servicios menos prestigiosos y precarios.

Sin embargo, muchas de estas “carencias” de los nuevos yacimientos de empleo no se refieren tanto a los propios empleos. En este sentido, Cachón (1997b) afirma que los nuevos yacimientos de empleo no son por sí mismos ocupaciones descualificadas, sino que su débil configuración se debe a problemas de estructuración de las cualificaciones, de clasificación profesional y de profesionalización de estos empleos (Cachón, 1997b: 131-132). Las razones las encontramos en el hecho de que se refieren a mercados emergentes poco consolidados, con poco reconocimiento de algunas de sus actividades (sobre todo, aquellas relativas al ámbito de los servicios a la vida diaria) y la competencia en algunos casos de la economía sumergida. Pero, sobre todo, tal y como apuntan Rodríguez Victoriano y Santos Ortega (1998: 63-64), “cuando se habla de

nuevos yacimientos de empleo no se tiene en cuenta el contexto de precariedad en donde se insertarían éstos. La extendida flexibilidad y precariedad obligaría a introducirlas en las formulaciones de nuevas iniciativas como los nuevos yacimientos de empleo”. Así, es el contexto de precariedad e inestabilidad donde se desarrollarían unas actividades emergentes y débiles como los nuevos yacimientos de empleo lo que explicaría, en gran parte, su debilidad en el mercado laboral.

En este sentido, Miguélez y Prieto (2001) ya advertían de la crisis de la norma social de empleo (empleo seguro, estable y con derechos) de los países desarrollados. Una de las estrategias para hacerle frente suponía dibujar una nueva norma social basada en el reconocimiento de que existen empleos buenos y empleos malos y que hay una tendencia a la baja a la utilización del factor trabajo. La lógica de esta visión neoliberal sería la competencia individual. Ello podía dar lugar a una sociedad dualizada entre los cohesionados (aquellos que poseen un buen empleo) y el resto que se configurarían como excluidos socialmente (los que no poseen o poseen malos empleos). Los nuevos yacimientos de empleo se insertan en esta lógica dualizadora y polarizadora del mercado de trabajo. ¿Qué nos hace pensar que los nuevos yacimientos de empleo se podrían librar de las tendencias globales que caracterizan a esta sociedad de la inestabilidad y la precariedad? En el sentido antes apuntado, los nuevos yacimientos de empleo corren el peligro de generar un neoproletariado o proletariado de servicios, caracterizado por la fragilidad y la segregación del mercado de trabajo (Rodríguez Victoriano, Santos Ortega, 1998: 64).

Pero estos efectos se podían dar si se dejara el desarrollo de estas nuevas formas de empleo a la lógica de la competencia del libre mercado neoliberal. Básicamente, porque entonces el objetivo dentro de esta lógica sería la búsqueda del posible beneficio económico que comporten estos nuevos mercados. Teniendo en cuenta que son actividades poco intensivas en capital y muy intensivas en trabajo, si estas actividades reportan pocos beneficios, la solución neoliberal pasaría por recortar los costes laborales (el salario fundamentalmente), solución que comportaría una mala calidad del empleo (en términos salariales y de estabilidad en el empleo). Además, en la medida que estas actividades no reportaran beneficios económicos acabarían por desaparecer del espectro de acción del sector privado, repercutiendo negativamente en la promoción de estas nuevas formas de empleo (en el sentido de una débil profesionalización).

4. SOBRE LA REGULACIÓN LOCAL: GOBERNANZA, CONCERTACIÓN LOCAL Y CAPITAL SOCIAL

4.1. Del *government* a la *governance*: ¿nuevos y viejos actores o nuevas y viejas estructuras?

El primer factor o elemento del que hay que dar cuenta se refiere a la emergencia del nuevo contexto de regulación política y económica que acompaña a los procesos de cambio político y ajuste estructural de los años setenta en adelante³⁰. Al igual que ocurre con el concepto de desarrollo local, el concepto de gobernanza también sufre de una elevada diversidad de significados. En la literatura incluso se ha consolidado su expresión anglosajona, *governance*, especialmente para contraponerla al concepto del gobierno tradicional o *government* y para distinguirla de otras acepciones incluidas en la palabra gobernanza (vinculada a gobierno o gobernabilidad) (Blanco y Gomà, 2002; Brugué y Jarque, 2002; Le Galés, 2002).

El origen del concepto es diverso, especialmente si lo abordamos desde una perspectiva comparada. En referencia al caso español, ciertos autores definen la gobernanza en contraste con la crisis del gobierno democrático tradicional. Ante las crecientes dificultades de esta forma de gobierno, emergen nuevas articulaciones de “gobernanza” o “gobierno en red”. Entre estas dificultades destaca la erosión de la definición jerárquica de los procesos de gobierno y la creciente interdependencia de problemas y de actores políticos (Blanco y Gomà, 2002). Entre estos problemas destaca la insuficiencia de los gobiernos tanto nacionales como locales para poder gestionar los problemas económicos y sociales posteriores a la crisis de los setenta y ochenta. Aquí se producen diferentes fenómenos que confluyen. Por un lado, la progresiva integración supranacional de los Estados nacionales a partir del desarrollo de la UE y, por otro lado,

³⁰ En el capítulo 4 daremos cuenta de los cambios a nivel político, especialmente a partir de los años ochenta, que se producen en España. En el capítulo 3 también veremos ciertos aspectos sobre el concepto de gobernanza (en este caso, en el sentido de relaciones verticales o gobernanza multinivel). En este capítulo trataremos este aspecto a la hora de definir el concepto atendiendo a los diferentes modelos sobre desarrollo local.

las nuevas funciones que los gobiernos locales van adquiriendo más allá de meros gestores administrativos y de (escasos) recursos (especialmente, los entes municipales, pero también las CCAA con la progresiva transferencia de competencias).

En la literatura sobre la gobernanza, ésta se acostumbra a enfrentar al concepto de *government*. Éste se refiere al “conjunto de políticos electos y administradores” (Le Galès, 2002: 23). Esto es, la idea de gobierno tradicional hace referencia, en primer lugar, exclusivamente al ámbito político y, particularmente, al conjunto de actores políticos elegidos democráticamente. En segundo lugar, a estos actores se les une la estructura administrativa y gerencial de los recursos y competencias existentes para cada nivel político-administrativo. Sin embargo, ya hemos apuntado que el escenario se complejiza aumentando las dificultades y los retos de los diferentes gobiernos (Regini, 1991). Desde la óptica local, los entes municipales dejan de limitarse a ciertas funciones básicas (alumbrado, saneamiento público, etc.) y desarrollan estrategias que buscan relanzar sus territorios. Es decir, intentan ir más allá de sus funciones en tanto que estructuras administrativas. Estas estrategias, en gran parte de los casos, se realizan en concurrencia con otros actores, particularmente el actor económico privado. La progresiva descentralización política acompaña a esta emergencia de nuevos escenarios de regulación y actuación (Burroni y Calenda, 2008). Por tanto, nos encontramos ante dos nuevos fenómenos. Por un lado, la emergencia de nuevos actores y nuevas estructuras de regulación, particularmente una diversidad de relaciones de tipo supralocal (Goodwin y Painter, 1996). Por otro lado, la adopción de nuevos objetivos y contenidos por parte de las actuaciones y las políticas a nivel local.

4.2. ¿Nuevas formas de regulación o múltiples formas de gobernanza?

4.2.1 .Nuevas relaciones y actores en la arena local

Este nuevo escenario, el de la gobernanza, es conceptualizado de forma diversa desde la literatura. Aun así, en general, hay cierta confluencia en la relación entre gobernanza y el gobierno en red o gobierno relacional (Rhodes, 1997). En este sentido, la gobernanza desde el punto de vista local, hace referencia a dos cuestiones. Por un lado, a “su configuración participativa horizontal, con la presencia de múltiples actores sociales,

comunitarios y mercantiles de base local”³¹ (Blanco y Gomá, 2002: 26). Ya no estamos delante de una relación jerárquica, de tipo vertical, sino una “tarea relacional de contactos, pactos y negociaciones con una amplia red de contactos presentes, de una u otra forma, en el territorio” (Brugué y Jarque, 2002: 46). Estaríamos ante una nueva forma de entender (y ejercer) la acción local de gobierno, menos autoritaria y más participativa y negociadora. Veremos más adelante qué mecanismos de negociación se pueden dar en el territorio. La otra novedad sería la aparición de actores que también “participarían”, en mayor o menor medida (de una forma u otra, bajos objetivos e intereses diferentes, etc.), de dicha acción de gobierno a nivel local en una relación de interdependencia mutua. La diferencia en la composición de esta participación es la que marca las fronteras entre los diferentes modelos sobre desarrollo local. Desde acepciones más economicistas se apunta a una participación más restrictiva, defendiendo una cooperación de tipo mixto entre el actor público local y los actores económicos del territorio (Bellandi y Trigilia, 2007; Trigilia, 2007). Por el contrario, como ya hemos visto en apartados anteriores, también se observan modelos de desarrollo local más próximos a la satisfacción de necesidades o demandas sociales y ecológicas en donde se apunta a una mayor participación (y más democrática) de una multiplicidad de actores locales (Laville, 2003; Vachon 2001). La emergencia del gobierno en red apunta también a la función del gobierno local como algo más que un mero instrumento gerencial de recursos del gobierno tradicional y recupera la acepción política de la acción de gobierno: “lo importante es escuchar, relacionarse y liderar redes y coaliciones” (Brugué y Jarque, 2002: 46). La segunda cuestión a la que hace referencia el concepto de *governance* desde el ámbito local es que ésta, en tanto que nueva forma de gobierno, se inserta en una lógica de tipo multinivel (Hernando, 2007; Trigilia, 2005). Aquí las redes de relación no son de tipo horizontal, sino vertical. El nivel local de gobierno no “rompe” con el nivel central o nacional de gobierno. Éste sigue existiendo, pero aparecen nuevos niveles de actuación y regulación. El nivel nacional y, particularmente el nivel local (por lo que respecta al desarrollo local), deben convivir con ellos. Las agendas políticas (los problemas, las dificultades, los retos, las

³¹ La mayor o menor participación de unos u otros actores o la forma en que participan están detrás de los diferentes modelos sobre desarrollo local que definiremos de forma operativa en el capítulo de modelo de análisis. Tanto en el capítulo 1 como en éste se destaca que las vertientes de desarrollo local más economicistas apuntan a una participación más restrictiva y/o elitista de los actores locales (fundamentalmente el actor público y actores económicos), mientras que las vertientes de corte más social recogen una participación más amplia y democrática de los actores de un territorio (además de la administración local, actores económicos y sociales).

estrategias de actuación) son compartidas con estos niveles, a saber: nivel regional, nacional y el referente a la UE. La relación que se establecería sería de la relación entre el nivel local y los niveles supralocales (Camagni, 2003a; Goodwin y Painter, 1996; Le Galés, 2002). Por tanto, la gobernanza en relación con el desarrollo local no convierte a éste en una suerte de “localismo autárquico” (Trigilia, 2005), sino que lo posiciona en una lógica diversa y compleja con multitud de actores (públicos, privados, etc.), de lógicas (política, económica, social, ambiental, etc.) y de mecanismos de relación entre ellos. Esta cuestión resulta interesante a la hora de tratar el contexto de regulación supraestatal del desarrollo local en España y Cataluña. En este caso, hablamos del contexto de la UE, en donde, como veremos, se observan contradicciones a la hora de promover el desarrollo local en las regiones comunitarias³².

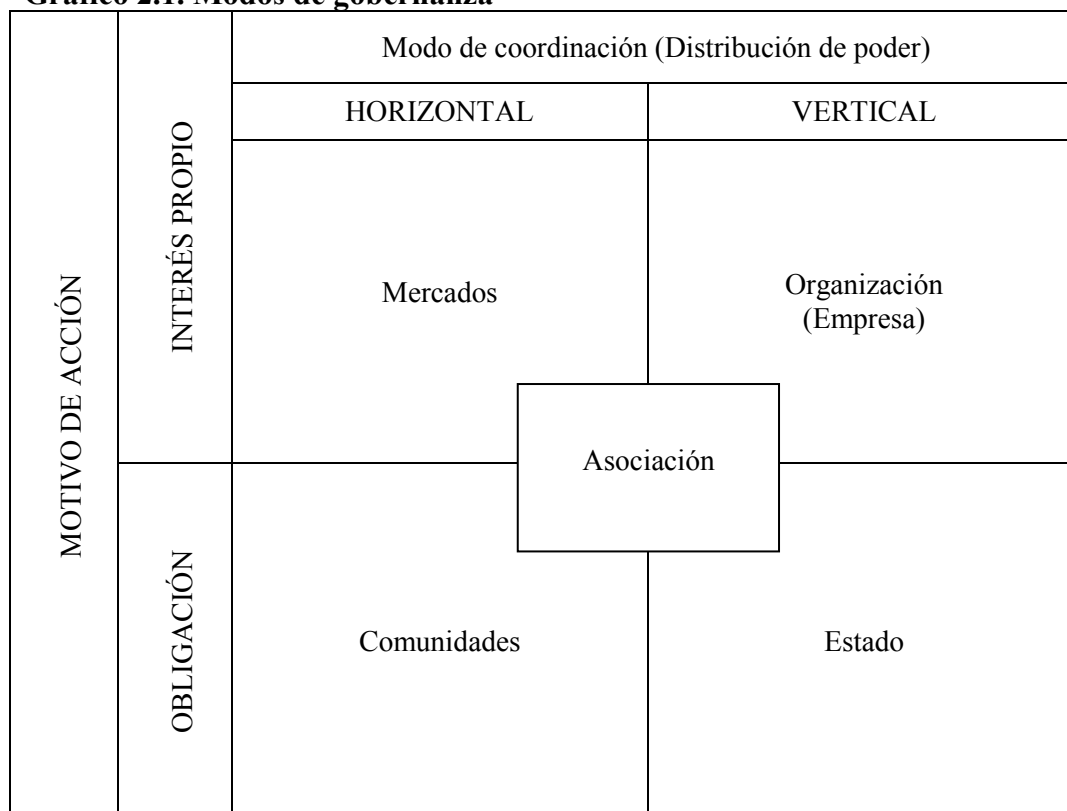
4.2.2. Gobernanza local, mecanismos de interacción e intereses de los actores locales

Pero ¿de qué forma “conviven” estas diferentes lógicas y actores en la dimensión local? Entre las aproximaciones al concepto de gobernanza cabe destacar la que proponen Le Galés y Voelzkow (2001). Desde una perspectiva amplia³³, los autores desarrollan una tipología de formas de regulación o de modelos de orden social, inspirados en Hollingsworth y Boyer (1997). Esta perspectiva resulta interesante para nuestros objetivos en tanto que recogen la diversidad de tipos de gobernanza en función de diferentes variables como son el tipo de actores característicos de dicha gobernanza, los mecanismos de relación o interacción vinculados con ellos y los intereses u objetivos que guían dichos mecanismos. Según este esquema (Gráfico 2.1), en las economías locales se pueden dar cinco tipos de gobernanza, a saber: el mercado, la organización (o la empresa), el estado, la comunidad y la asociación. Estos cinco tipos de gobernanza harían referencia a los tres ámbitos siguientes: el del Estado, el de la Economía (el mercado y la organización) y el de la Sociedad (la asociación y la comunidad) (Burroni, Crouch y Keune, 2005). A continuación pasamos a describirlos.

³² También veremos que dicha contradicción entre la apuesta de un modelo económico o un modelo más social del desarrollo local acaba siendo superada en favor del primero y en detrimento del segundo.

³³ Los autores parten de la *governance approach* (Hollingsworth y Boyer, 1997; Streeck y Schmitter, 1985) que define la gobernanza como “el conjunto de instituciones que coordinan o regulan acción o transacción entre sujetos (económicos) dentro de un sistema (económico)” (Le Galés y Voelzkow, 2001: 6).

Gráfico 2.1. Modos de gobernanza



Fuente: Le Galès y Voelzkow (2001: 6) a partir de Hollingswoth y Boyer (1997).

El Estado: se basa en la coordinación de los diferentes actores a través de un control jerárquico. La aplicación de la fuerza sería, en última instancia, el recurso para hacer cumplir dicha jerarquía. La relación de gobernanza que le corresponde hace referencia a una lógica de dominación entre aquellos que poseen el poder o el control político y aquellos que deben seguir las reglas impuestas. Aquí, Burroni, Crouch y Keune (2005) distinguen entre el Estado sustantivo y el Estado procedimental (*procedurale*). El primer tiene como representación tipo la regulación política a escala nacional. El estado sería el actor clave y los bienes que produciría serían básicamente públicos. A nivel local, la capacidad de hacer cumplir las reglas sería más débil que en el nivel nacional. El segundo estaría vinculado a la regulación política a nivel local y se ocuparía de hacer cumplir las reglas en dicho territorio. Cuando el nivel nacional es débil, el modelo de estado a nivel local apunta a una cooperación entre empresas privadas e instituciones públicas.

El Mercado: relaciones basadas en la competencia entre actores cuyo objetivo es aumentar el interés o beneficio individual a partir del intercambio de bienes y servicios privados. La motivación que hay detrás de este tipo de gobernanza es que tanto los

individuos como los colectivos se mueven exclusivamente por el interés privado. Aun así, desde el punto de vista de los *local collective competition goods*, Le Galés y Voelzkow (2001) reconocen que en algunas situaciones el actor privado (especialmente la gran empresa) puede generar bienes y servicios al territorio de forma estratégica, aunque siempre con el objetivo de que ello redunde en un posterior beneficio económico propio. Es el caso de la empresa Benetton que proporciona una serie de servicios comunes a la industria textil de la región del Veneto, tal y como apuntan los autores.

La Organización: también denominada integración vertical o jerarquía corporativa (Burroni, Crouch y Keune, 2005). Este modelo se basa en la existencia de actores que, bajo un reglamento de derechos y responsabilidades, forma parte de un conjunto de relaciones definidas de forma instrumental. Se refiere, básicamente, a la pertenencia a una empresa. Aquí la gobernanza también está regida por la jerarquía, aunque está circunscrita a unas normas prefijadas y aceptadas por los componentes de dicha organización. Las motivaciones también son privadas aunque superan el nivel del interés individual del mercado en pro del interés privado de la propia organización o empresa.

La Comunidad: este modelo se basa en relaciones de solidaridad de tipo informal, autónomo y con una base local y afianzada en el tiempo. Aquí hablaríamos de unidades de tipo social como familias o clanes, pero también determinadas áreas locales (por ejemplo, barrios con un elevado componente de cohesión y pertenencia social o determinadas comunidades locales fuertemente identificadas cultural y territorialmente). Este tipo de gobernanza tiene una capacidad de aplicación (dentro de la propia comunidad) relativamente alta, pero una extensión limitada (sin excesiva intensidad fuera de las “fronteras” de la comunidad). El interés que mueve a este tipo de gobernanza es de carácter público aunque con una elevada connotación local.

La Asociación: se refiere a organizaciones que mantienen unidos a sus miembros a partir de la promoción de intereses definidos funcionalmente (intereses empresariales, de trabajadores, profesionales, etc.), y cuyas acciones permiten a dichos miembros beneficiarse de los bienes y servicios conseguidos a partir de estos intereses. Aunque, en este caso, al contrario de la Organización, dichos bienes y servicios puede tener una

aplicación más colectiva. La lógica de actuación de esta forma de gobernanza es la negociación o concertación de intereses dentro y entre diferentes grupos de intereses. Según Le Galès y Voelzkow, en algunos casos, estas organizaciones harían la función de una especie de “gobiernos privados” en tanto que conseguirían acuerdos colectivos pero de los que sólo se beneficiarían sus componentes.

A partir de esta tipología se pueden distinguir cinco formas de interacción: la competencia (el Mercado), la jerarquía (la Organización), coerción sobre la base del monopolio en el uso de la violencia física (el Estado), la solidaridad (la Comunidad) y la negociación (la Asociación) (Le Galés y Voelzkow, 2001: 6 y 7). Desarrollando esta tipología, Burroni, Crouch y Keune (2005) añaden una última forma de gobernanza que se ubicaría dentro del ámbito de la Sociedad. Hablamos de la Red, en contraposición con la Comunidad, en tanto que la primera tendría unos lazos más débiles. Aplicada a los actores económicos, la Red podría tener o no un valor territorial. En este último caso la regulación sería informal, como en el caso de la Comunidad, pero la capacidad de identificación sería menor que en ésta. Por el contrario, los bienes y servicios que puede generar no tienen por qué limitarse a sus propios miembros (al contrario de la Comunidad y como pasaría con la Asociación). Por tanto, la Red sería una forma de gobernanza con matices de algunos de los tipos anteriormente citados.

Como apuntan Le Galés y Voelzkow (2001) y Burroni, Crouch y Keune (2005), estas formas de gobernanza son tipos ideales y nunca se manifiestan de forma autónoma. Desde este punto de vista, no tendría demasiado sentido la última forma apuntada (la Red) por cuanto comparte elementos de los otros tipos y puede dar lugar a confusión respecto a la literatura sobre la gobernanza y el gobierno en red (como botón, lo apuntado al inicio de este apartado). En cualquier caso, dicha clasificación permite reconocer la complejidad del concepto de gobernanza. En un análisis comparado de tres países (Francia, Reino Unido e Italia) Burroni (2005) reconoce una serie de similitudes en los tres casos estudiados en términos de gobernanza. Sin embargo, también destaca la existencia de diferencias suficientemente significativas con resultados diversos que apuntan a “múltiples caminos hacia el desarrollo local” y que invitan a rechazar el argumento de la “retórica de la nueva *governance* [...] según la cual es posible caracterizar una especie de *one best way* de la gobernanza local de la economía” (Burroni, 2005: 132).

4.3. Hacia una diversidad de actores: entre la cooperación y el conflicto de intereses

La diversidad en las formas de gobernanza descritas nos apunta a la también diversidad de actores que se encuentran en el ámbito de lo local. Aunque el desarrollo local se fundamenta en la base del consenso y la cooperación, cabe tener en cuenta que dichos actores pueden poseer intereses propios. Ya hemos apuntado que el actor público, especialmente el gobierno tradicional, pierde protagonismo. Por tanto, aparecen otros actores que participan de la gobernanza en materia de desarrollo local. En primer lugar, por tradición histórica, el actor privado o económico. Las primeras agencias de desarrollo regional en España, aunque se financian fundamentalmente con fondos públicos, se constituyen como entes privados actuando fuera de la Administración pública (Alburquerque, 2002). En segundo lugar, la sociedad civil o la comunidad local. Este actor, de menor peso, ha visto aumentada su presencia, aunque se suele limitar a procesos genéricos de corte estratégico con poco impacto (planes estratégicos) o procesos más acotados territorialmente aunque con impactos más significativos (presupuestos participativos) (Blanco y Gomá, 2002). También pueden formar parte de órganos locales de consulta aunque sin excesiva capacidad de decisión (consejos de ciudad o de comunidad) (Raco, Parker y Doak, 2006). Por otro lado, hay que añadir al propio actor público, el cual ha variado y se ha diversificado como ya hemos apuntado cuando hablábamos de la gobernanza de tipo multinivel. Aquí conviene ir más allá del gobierno municipal e incluir a actores regionales como los Consejos comarcales (la comarca), las Diputaciones provinciales (la provincia) y, especialmente, los gobiernos de las CCAA por cuanto tienen una elevada capacidad de regulación y de gestión de competencias. No hay que olvidar que el gobierno estatal sigue ejerciendo un papel significativo en tanto que máximo actor regulador de gran parte de políticas y, por tanto, respecto a “la calidad de la gobernabilidad regional o local” (Hernando, 2007: 83). Gibert, Lope y Rossetti (2002), cuando analizan los pactos locales por el empleo en Cataluña, apuntan a que su potencialidad está, en parte, “condicionada por cómo se desarrolle la gobernabilidad de las relaciones laborales y de empleo por parte del estado” (Gibert, Lope y Rossetti, 2002: 209). Finalmente, cabe añadir el nivel supraestatal, o si se prefiere, el de la Unión Europea y, particularmente, la política de desarrollo regional y de empleo de ésta a través de la EEE y la Dirección General de

Política Regional. Veremos en capítulos posteriores la importancia de dicho nivel para el desarrollo local y las estrategias locales de empleo, particularmente por los problemas de financiación de los entes locales (Hernando, 2007). La financiación de proyectos de desarrollo local por parte de fondos estructurales y programas comunitarios (FEDER, FSE, URBAN, LEADER, EQUAL,...) articula una relación que va desde el nivel local hasta el nivel supralocal (Camagni, 2003b; Pichierri, 2002a) y puede condicionar, en parte, la transmisión de cierta concepción discursiva sobre el desarrollo local en los territorios a través de los objetivos propuestos en estas iniciativas.

Esta variedad de actores implica diferentes intereses. En el apartado anterior, la tipología de Le Galès y Voelzkow (2001) ya apunta los diferentes intereses perseguidos en cada forma de gobernanza. Pero estos intereses se refieren a tipos generales de gobernanza. A esta diferenciación también cabe apuntar los intereses que se pueden dar cuando estos actores divergen internamente. Como ejemplo, dos organizaciones de empresas de sectores de actividad diferentes que defienden los intereses de sus afiliados y de su propio sector; varias asociaciones de vecinos de barrios diversos que entran en conflicto a la hora de gestionar una zona urbana limítrofe entre ambos barrios; o incluso, la voluntad y objetivos de un determinado ayuntamiento que divergen de los intereses del gobierno de su Comunidad Autónoma. La literatura sobre la concertación local de la que daremos cuenta en el siguiente apartado abunda en la complejidad de consensuar intereses diversos, no sólo por ser intereses propios diferentes, sino porque frecuentemente se articulan en niveles diferentes. No es lo mismo los intereses privados que los colectivos del actor político, o los colectivos pero con elevadas connotaciones locales de la comunidad o la sociedad civil, etc. En este sentido, Blanco y Gomà (2002: 27) apuntan cuatro dimensiones sobre las redes de gobernanza a nivel local. Éstas varían en función de:

- su configuración básica: número y naturaleza de actores presentes, intensidad de sus interacciones;
- sus relaciones internas de poder: existencia o no de asimetrías entre los actores así como el tipo de recursos que manejan;
- la distribución de valores e intereses en juego, especialmente la existencia de actitudes más o menos propensas a buscar soluciones negociadas;

- las relaciones de red con su entorno, particularmente respecto a sus problemáticas y actores.

A partir de estas cuatro dimensiones, los autores establecen dos tipos ideales de escenarios que se encuentran en el extremo de un continuo de situaciones. Un primer escenario poco complejo, con una mayor presencia de simetrías y puntos de acuerdo, pero con relaciones más consolidadas y cerradas al exterior. El segundo escenario, con relaciones más heterogéneas, desiguales y conflictivas, pero también menos consolidadas y más abiertas a la participación. La naturaleza de los actores, los objetivos a conseguir y la propensión a negociar condicionan esta variedad de situaciones.

Por tanto, a pesar de que en la literatura sobre el desarrollo local el consenso y la cooperación tiene una presencia significativa, no hay que despreciar la idea de conflicto de intereses, especialmente en un escenario de gobernanza diverso y complejo. Tal y como hemos apuntado más arriba, el tipo de regulación denominado Estado (cumplimiento de las reglas a través de la imposición por la fuerza) sigue existiendo pero ya no es la única forma de gobernanza o de regulación. Por tanto, tiene especial sentido plantear la búsqueda de consenso y de alianzas, pero no hemos de olvidar que los intereses de los diferentes actores en el territorio no siempre convergen. Estos actores no son (al menos de forma mayoritaria) de tipo individual, sino que forman parte de grupos de interés. En ámbitos como la gobernanza de las relaciones laborales, estos grupos, además del actor político, se distribuyen entre organizaciones empresariales y organizaciones representantes de trabajadores, las cuales varían en naturaleza, representación y capacidad de actuación en función del territorio y del nivel territorial en el que se busca dicho consenso (Regalia, 2003 y 2009). En este sentido, Köhler (2001) habla de corporatismo local entendiendo éste como “una forma de comunicación y cooperación horizontal en un territorio y un área política determinada” (Köhler, 2001: 92). Bajo esta premisa, los grupos de interés o *lobbies* modificarían su naturaleza y se configurarían como actores corresponsables a nivel local, participando en diferente grado en acciones de desarrollo local (Tabla 2.2). Cabe apuntar que, en este caso, la sociedad civil no tendría cabida en este esquema, salvo que estuviera organizada en asociaciones o entidades de diversa naturaleza, lo cual resulta obvio, porque de otra manera se trataría de un conjunto de individuos.

Tabla 2.2. Tipos de actores en el desarrollo local

Subsistema social	Actores/protagonistas	Vínculo específico local y regional de intereses (ejemplos)	Grado de acción específico local y regional (ejemplos)
Economía	Empresas	Condiciones locales, incluyendo el potencial laboral, en parte también los mercados de venta	Mercado laboral
Política	Partidos, autonomía administrativa local/regional	Potencial de electores	Infraestructura de tráfico, otras infraestructuras, educación
Administración	Autoridades públicas	Ámbito de incumbencia, atribuciones	Factor tiempo (aceleración o demora de los procesos de Desarrollo Local y Regional)
Uniones, federaciones, ligas, asociaciones	Federaciones de empresarios, sindicatos, cámaras, clubes, asociaciones diversas	Clientela, socios	Formación de grupos de intereses

Fuente: Sieber (2001: 447).

También cabe apuntar que, en determinados casos, las convocatorias de los fondos y programas europeos condicionan o modifican los objetivos de los actores locales, actuando de fuerza motriz para constituir partenariados a nivel local (Le Galès, 2002). Aunque Pichierri (2002a) alerta de que no siempre esta dinámica es positiva. Bajo esta situación, según el autor, se pueden dar dos comportamientos: un comportamiento cínico o realista, en el que se adaptan los objetivos locales a los requeridos por los programas comunitarios para conseguir recursos; y un comportamiento corrupto o colusorio, en situaciones en que se realizan demandas (por ejemplo, la demanda de determinada formación) que no son necesarias, pero que permiten conseguir ciertos recursos económicos. En la primera situación estaríamos ante una adaptación de los objetivos de los actores locales, lo que podría incidir en el argumento de que la política de la UE redundaría en una cierta convergencia de las políticas en los diferentes estados y regiones comunitarias (Pichierri, 2002b). En la segunda situación estaríamos ante un desplazamiento de objetivos, en el que los objetivos originales de los actores son olvidados, quedando como único objetivo relevante la propia supervivencia del actor en tanto que organización. En algunas “malas” versiones de pactos locales de empleo también podemos encontrar este tipo de conductas cuando la finalidad es

fundamentalmente la búsqueda de financiación y carecen de objetivos reales y de voluntad de acción, convirtiéndose en una suerte de “pactos fachada” (Trigilia, 2001). En cualquier caso, cabe destacar como el nivel de regulación de la UE a través de los diferentes fondos y programas comunitarios supone un actor importante de generación de discurso. Éste puede ser adoptado por los diferentes territorios, siendo interiorizado por los actores que los componen; o también puede ser adaptado (en mayor o menor medida) en función de las particularidades de los territorios y los actores que los componen. Como ya se apunta en la introducción de esta tesis, este será uno de los objetivos principales de este trabajo.

4.4. La concertación local como aproximación (operativa) a (algunas) interacciones en el nivel local

Hemos visto que la gobernanza sería el marco más general de interacción y regulación en el modelo de desarrollo local actual en un creciente escenario de interacciones y de actores (con sus intereses) en el territorio. Esta variedad de actores e intereses se puede concretar en mecanismos de interacción y cooperación donde poder canalizar los posibles desacuerdos y potenciar los puntos en común. Las experiencias en desarrollo local permiten apuntar a la concertación local como unos de los mecanismos más utilizados. En palabras de Ramella et al. (Ministero dell’Economia e delle Finanze, 2003: 3) “con el concepto de gobernanza se entiende un modelo de toma de decisiones que prevé la coordinación entre las instituciones públicas, organizaciones colectivas y actores privados, en el que los recursos de la autoridad y el control jerárquico de los primeros se equilibran en forma de concertación para fomentar el consenso, la cooperación política y social”. La concertación busca, por tanto, la cooperación entre los diferentes participantes, pero hay que entender que esta cooperación se realiza bajo unas reglas definidas (aquí la diferencia fundamental con el concepto de gobernanza) que intentan canalizar unos intereses que no siempre convergen. En este sentido, Pichierri (2002a) define la concertación como un “acuerdo formalizado (es decir, no sólo un acuerdo implícito o tácito) basado en objetivos fijados, entre actores cuyos intereses son tradicionalmente y/o potencialmente diversos y/o en contraste” (Pichierri, 2002a: 689). Las fórmulas de concertación local pueden ser muy variadas, en función de tres dimensiones: los objetivos que se persiguen, los actores que participan y los mecanismos de participación y articulación en las diferentes fase del proceso de

concertación (Graziano et al., 2007). Así, aquí tendrían cabida tanto planes estratégicos, planes comunitarios, planes territoriales y/o locales por el empleo, etc. Sin embargo, los resultados en materia de objetivos conseguidos y nivel de cooperación/participación varían entre estas fórmulas en función de cómo se articulan. Algunas de estas experiencias se alejarían de la definición de concertación local en tanto que el grado de formalización de los acuerdos es bajo. Otras fórmulas, que tienen un elevado rendimiento (planes comunitarios, presupuestos participativos) suelen ser menos frecuentes y, en algunos casos, se circunscriben a espacios locales muy limitados (a modo de ejemplo, un barrio o distrito de una ciudad) (Blanco y Gomà, 2002).

Concertación local y empleo

Entre las fórmulas de concertación local que vinculan desarrollo local con políticas de empleo destacan los planes territoriales o locales por el empleo. Los pactos locales por el empleo tienen ciertas particularidades con respecto a otras fórmulas de concertación local más generales (a modo de ejemplo, los planes estratégicos o de ciudad). La primera es que participan dos actores tradicionalmente enfrentados (respecto a sus intereses u objetivos) como son las organizaciones empresariales y los sindicatos (tal y como apunta Pichierri (2002a) son los participantes tradicionales en la concertación local). Paradójicamente, responden a la forma de gobernanza de la ‘asociación’ según Le Galès y Voelzkow (2001), con lo que se caracterizan por su voluntad de negociación. La segunda particularidad se refiere al hecho que, en materia de regulación laboral, tal y como apuntan Lope, Gibert y Ortiz (2002), gran parte del contenido de los pactos locales de empleo viene limitado o condicionado por el margo general de regulación laboral. Ello implica que resulta difícil modificar los límites de este marco general (en materia salarial por ejemplo) si estos cambios van en detrimento de alguno de los actores participantes. No olvidemos que las políticas de desarrollo local en el período analizado, especialmente por lo que respecta a la política de empleo, se producen en un contexto económico neoliberal (Goodwin y Painter, 1996) y de regulación a la baja de las condiciones laborales³⁴, por lo que los actores locales (particularmente, las empresas y las organizaciones empresariales) difícilmente negociarán aspectos que modifiquen su actual *status quo*. Como apuntan Avola, Cortese y Palidda (2007) los peor parados con

³⁴ Podríamos añadir que este escenario no dista demasiado de la situación actual, en términos de mayor desregulación de las condiciones laborales y mayor apuesta por estrategias económicas de corte neoliberal (Ploom, 2014; Schulten y Müller, 2013).

los pactos territoriales acostumbran a ser la Administración local y los sindicatos. En la misma línea, Burrioni y Calenda (2008), cuando hablan de políticas locales de empleo, destacan la importancia todavía del *government* o la regulación nacional (en este caso, la laboral). De hecho, los autores observan una mayor confluencia de intereses cuando los contenidos de la concertación son poco vinculantes y tienen objetivos *light* o poco ambiciosos. Autores como Lope, Gibert y Ortiz (2002) y Avola, Cortese y Palidda (2007) también realizan afirmaciones similares. No vamos aquí a desarrollar los resultados que, en líneas generales, suelen tener los pactos locales de empleo. Tan sólo recordar que acostumbran a ir en la línea de resultados tan poco tangibles en materia de empleo como la redefinición y/o consolidación de la identidad de algunos actores participantes (especialmente en el nivel territorial en el que no tienen representación consolidada, que suele ser el local o municipal) y la redefinición de sus intereses, creando nuevos espacios de comunicación e interacción entre los actores (Regalia, 2009; Trigilia, 2001). Aun así, Pisselli y Ramella (2008), en un análisis de treinta pactos territoriales para el desarrollo (donde se incluían objetivos de empleo, y patronales y sindicatos participaban), apuntan que algunos de los factores de los pactos exitosos ha sido el de compartir ideas sobre el desarrollo con los otros actores y la relación con los sindicatos (se entiende que desde el lado de las empresas). Por supuesto, esta convergencia viene condicionada, como ya hemos dicho, por el alcance de los objetivos. Otros de los factores de éxito de la concertación local se refiere a la capacidad de liderazgo del actor político local, especialmente en estos espacios de confluencia de intereses diversos (Le Galès, 2002).

4.5. El liderazgo del gobierno local: ¿y vuelta con el *government*?

No son pocas las referencias sobre desarrollo local que apuntan a la importancia del actor político local, especialmente en su papel de dinamizador, animador, promotor de relaciones entre los diferentes actores a nivel local y también respecto a unas relaciones de tipo multinivel. Este papel que se le otorga al gobierno local se aleja de sus tradicionales funciones administrativas, gerenciales y se inserta en un esquema teórico (el de la emergencia de la gobernanza y las redes contra la perspectiva del *government* o gobierno tradicional) que paradójicamente parece diluir su papel o su posición respecto a otros actores locales (particularmente, el actor económico, aunque en función del modelo de desarrollo local, también las organizaciones de diferente tipo). Sin

embargo, cabe destacar que diferentes investigaciones sobre experiencias locales apuntan a la importancia de este actor en el éxito de dichas experiencias, poniendo en duda la debilidad de éste y devolviendo una realista articulación entre la gobernanza (local) y el gobierno (nacional). En este sentido, Le Galès (2002), discute la afirmación del fin del estado nacional, apostando por “el fin del gran relato del Estado-nación”. Y lo explica: “es el fin de la articulación idealizada de un Estado y de una sociedad nacional reunidas en una narración de tipo moderno” (Le Galès, 2002: 22). Ya no existe el gobierno (y el Estado) en su definición moderna, pero eso no quiere decir que éste desaparezca. Al contrario, Le Galès apuesta por una articulación entre gobernanza y *government*. En el mismo sentido, diferentes autores (Burrioni, 2005; Burrioni, Crouch y Keune, 2005) reconocen la importancia del rol jugado por el gobierno local en los diferentes casos de desarrollo local estudiados, sea por su papel de coordinación o por su participación directa en la producción y provisión de bienes colectivos locales para la competitividad (*local collective competition goods*). Estos autores rechazan el argumento de la *governance without government*. Burrioni (2005), particularmente, rechaza la hipótesis del debilitamiento del gobierno local que se incluye en este argumento. Magnatti et al. (2005), en una investigación sobre pactos territoriales en la región del Mezzogiorno italiano, concluyen que a pesar de ser una región caracterizada por gobiernos locales débiles, han sido estos actores (junto con organizaciones locales) los que han guiado los casos de éxito. Por su parte, Wong (1998) descubre que en las regiones del noroeste de Inglaterra, a pesar de la influencia de inversores extranjeros en el desarrollo económico local de dichas regiones, son las organizaciones públicas y cuasipúblicas las que tienden a poner más énfasis en la búsqueda de soluciones para unas zonas geográficas deprimidas desde el punto de vista económico. En la misma línea, sobre los procesos de desarrollo local, Hernando (2007) afirma que “donde estos procesos han tenido más éxito ha habido detrás un fuerte liderazgo de la autoridad pública local, tanto si se trata de alcaldes, presidentes de consejos comarcales, mancomunidades o diputaciones, consejeros de gobiernos regionales, directores de agencias o consorcios de desarrollo local, directores de organismos de empleo y desarrollo o intendentes y gobernadores en algunos países latinoamericanos” (Hernando, 2007: 25). También cabe destacar la importancia de la “naturaleza” del actor político local. Pisselli y Ramella (2008) concluyen que la connotación política del gobierno del área del pacto territorial es una variable significativa a la hora de distinguir entre pactos exitosos y pactos que no han tenido tal éxito. Por tanto, como afirman

Bellandi y Trigilia (2007), un sistema local puede estar condicionado por aspectos históricos y geográficos, pero también puede surgir de una “buena iniciativa política”. El gobierno local juega un papel importante (aunque no suficiente) en el recorrido de un proceso de desarrollo local en un determinado territorio. Por tanto, el liderazgo del actor público local no parece ser un elemento diferenciador de los modelos existentes sobre el desarrollo local. Hay que poner, por tanto, el foco de atención en la articulación de éste con el resto de actores locales en el sentido antes apuntada de los tipos de gobernanza que se pueden dar en territorio determinado, así como en la naturaleza de dicho actor público (y, por tanto, en función de dicha naturaleza, el tipo de acuerdos y de iniciativas de desarrollo local que plantea en un determinado territorio).

4.6. Redes locales y capital social

Ya hemos hablado del concepto de redes vinculado al desarrollo local. Y se ha tratado en términos relativamente acríticos, especialmente para evidenciar la existencia de un contexto de actuación más diverso y complejo (que hemos definido como gobernanza). Sin embargo, cabe apuntar algunas críticas hacia este concepto tan manido en el estudio del desarrollo local, especialmente para enfrentarlo con el concepto de capital social. En términos de desarrollo local, la creación y consolidación de redes entre actores del territorio es un aspecto crucial para el éxito de éste. Ramella y Trigilia (2006) apuntan a la importancia de estas redes sociales entre empresas y otros actores (como la universidad, centros tecnológicos, etc.) para el sector de las tecnologías de la información y la comunicación. Sin embargo, no podemos limitarnos a la idea de red social en tanto que vehículo de transmisión de conocimiento o innovación (Bellandi y Trigilia, 2007). Los mismos autores apuntan que también es imprescindible que estos sujetos colectivos (públicos y privados) puedan crear bienes colectivos (servicios, infraestructuras, etc.) en el territorio. El aumento de la complejidad en la gobernanza de un territorio en forma de redes de relaciones verticales y horizontales sirve de muy poco sino se materializa en programas, planes o actuaciones que concreten (y consigan) resultados.

Por otro lado, la perspectiva de la gobernanza y el estudio de las lógicas internas de las redes locales corre el riesgo de dejar fuera de la discusión la cuestión del poder (Le Galès, 2002). Cuestión que es especialmente significativa en un contexto general de

regulación progresivamente neoliberal, donde el actor económico (o, incluso, el propio mercado) puede imponer su propia lógica e intereses. En la misma línea, Burroni, Crouch y Keune (2005) alertan de la *light governance*, como aquella gobernanza guiada por criterios privados y de mercado. En este sentido, cabe apuntar que “en el momento que las redes representan un factor de incremento de la fragmentación, se abre la posibilidad, para algunos actores y para ciertas instituciones, de intentar controlar, usar, articular, integrar algunas redes en relación a sus estrategias u objetivos a largo plazo” (Le Galès, 2002: 25). Por ello, para el fenómeno de las redes locales hay que tener en cuenta dos factores importantes en este debate. En primer lugar, la importancia del liderazgo del actor político en este marasmo de relaciones complejas y diversas (ya lo trataremos en el apartado 4.4.7). Davies (2005) afirma que cuando se da el conflicto en el seno de las redes locales, la autoridad (especialmente la pública) puede ser necesaria para mantener dichas redes. Paradójicamente, dicha autoridad tiende a minar los procesos en forma de red. La alternativa a esta situación se refiere al segundo factor apuntado: la importancia de las instituciones locales y, especialmente, la institucionalización de las relaciones (si se prefiere, redes) en el ámbito local. En relación a la *light governance* (gobernanza guiada por intereses privados), Burroni, Crouch y Keune (2005) afirman que, si bien inicialmente esta forma de gobernanza puede servir para movilizar a los actores locales, posteriormente puede constituir un elemento de debilidad. En este sentido, hay más probabilidad de éxito cuando existen instituciones locales fuertes que gestionan dichas redes (especialmente respecto a los actores privados) o cuando estas redes locales (con actores públicos y privados) se consolidan y se institucionalizan bajo diferentes fórmulas (Burroni, 2005).

Un concepto diferente al de redes locales es el de capital social. Este concepto también ha sido tratado ampliamente en la literatura sobre desarrollo local como un factor de éxito en procesos locales de desarrollo. El nacimiento y consolidación de sistemas productivos locales se ha producido en áreas que se caracterizan por un sistema sociocultural fuertemente vinculado con el territorio (Vázquez Barquero, 2000a). Aunque, en algunos casos, también supone un factor que puede obstaculizar el proceso de desarrollo local (Freschi, 2006). La delimitación de este concepto es más difusa, si cabe, que la de redes sociales y se ha tratado de forma diversa (Coleman, 1990; Granovetter, 1973 y 1985; Putnam, 1993). Aun así, podemos definirlo como “el conjunto de relaciones sociales que un sujeto individual (por ejemplo, un empresario o

un trabajador) o un sujeto colectivo (privado o público) dispone en un momento determinado” (Trigilia, 2002a: 293)³⁵. A partir de este capital de relaciones se puede disponer de recursos cognitivos (información, transmisión de conocimiento) y normativos (como la confianza hacia otros actores, individuales o colectivos), a través de mecanismos de solidaridad e identidad. En definitiva, haría referencia a la idea del intercambio social y a la importancia de los valores locales (Saglio, 1991). Este capital social también puede generar un conjunto de bienes y servicios que algunos autores definen como capital social fijo (Albuquerque, 2002; Del Castillo, 1994). En este sentido, son numerosos los autores que afirman que un territorio con un elevado nivel de capital social tiene más probabilidades de éxito (Bagnasco, 2006; Camagni, 2003a; Trigilia, 1999 y 2002a). En este sentido, Pisselli y Ramella (2008), en su estudio sobre treinta pactos territoriales de desarrollo local, apuntan que entre los factores de éxito destacan algunos como la confianza entre las organizaciones colectivas y la confianza entre actores públicos y privados. Una cuestión a destacar es que, de alguna forma, el concepto de capital social hace referencia a la idea de contexto territorial. Un territorio tiene un determinado capital social porque históricamente (política, económica y socialmente) se ha desarrollado de una determinada forma, aunque también es cierto que existen procesos (ya hemos apuntado que los pactos locales de empleo pueden generar un aumento de la identidad colectiva y nuevos espacios de interacción) que permiten “una red de relaciones con los agentes económicos, sociales y privados para inducir los procesos de cambio” (Hernando, 2007: 24). Por tanto, el capital social se puede dar a través de un mecanismo de pertenencia, que supone una concentración en el territorio de grupos sociales altamente cohesionados a partir de una identidad cultural, étnica, lingüística, religiosa y/o política común; pero también a partir de la experimentación con mecanismos como los pactos locales de empleo o iniciativas de desarrollo local a partir de líderes (tanto privados como públicos) (Trigilia, 1999 y 2001). Así, los conceptos de gobernanza y territorio aparecen intrínsecamente relacionados en la definición de desarrollo local.

³⁵ Aquí Trigilia se basa en el enfoque de Coleman (1990) para definir el concepto de capital social, distanciándose del enfoque de Putnam (1993). Otros autores como Bagnasco (2006) también apuestan por el enfoque de Coleman.

5. SOBRE EL CONCEPTO DE TERRITORIO: CONTEXTO Y RECURSOS

5.1. El rol del contexto: estructura institucional y territorio

El debate sobre el capital social, más allá del concepto de redes, dirige la atención al rol que el territorio en términos de estructura organizativa, política y, en definitiva, institucional puede jugar en los procesos de desarrollo local. La atención a esta cuestión apunta a dos dimensiones. En primer lugar, a una dimensión más amplia que se refiere al escenario o contexto de regulación política y económica más allá del nivel local (particularmente, el nivel estatal o nacional). En investigaciones en perspectiva comparada se observa que aspectos de tipo estructural e institucional son significativos a la hora de explicar diferencias en el recorrido y situación actual de procesos de desarrollo local en diferentes países (Crouch et al., 2001; Crouch et al., 2004). Ya hemos apuntado como el resultado de ciertas experiencias en pactos locales por el empleo en el caso español está condicionado por el marco de regulación laboral estatal de las relaciones laborales (Gibert, Lope y Rossetti, 2002). Por su parte, en relación a las políticas de desarrollo territorial estudiadas para los casos de Francia, Reino Unido e Italia, Burroni (2005) también apunta la importancia de la estructura institucional para poder explicar las diferencias encontradas en los países estudiados “que ponen en duda la presencia de una convergencia hacia un modelo de gobernanza local” (Burroni, 2005: 161).

La segunda dimensión de la discusión se refiere al contexto territorial más inmediato (contexto que en función de sus aspectos estructurales, institucionales, culturales, etc. puede referirse tanto al nivel local como al nivel regional). En el mismo sentido, Navarro, Magnier y Ramírez (2008) destacan la importancia del contexto institucional “que explica no sólo los diferentes grados de cooperación local entre gobierno y empresas en los diferentes países (como un efecto contextual), sino también diferentes efectos indirectos derivados de la configuración del sistema político local” (Navarro, Magnier y Ramírez, 2008: 542). Por tanto, la estructura institucional, tanto a nivel nacional como a nivel regional-local, es una variable que incide en los procesos de desarrollo local. Por su parte, Burroni (2001) afirma que sólo se puede comprender los

procesos de cambio y transformación en el nivel local si se profundiza en las estructuras institucionales específicas y las características sociales de cada realidad local. Así, dentro de cada contexto nacional también podemos observar diferencias entre regiones e incluso comunidades locales. A partir de un estudio sobre los gobiernos locales en el Reino Unido, Goodwin y Painter (1996) ponen en duda que la emergencia de las nuevas formas de gobernanza local en dicho país esté contribuyendo a una regulación estable en la década de los noventa. Una de las razones que arguyen se refiere a las diferencias geográficas encontradas en cada proceso. Desde el punto de vista del empleo, Burroni y Calenda (2008), tras estudiar las políticas locales de empleo de tres países llegan a la conclusión de que incluso se pueden observar más variaciones dentro de cada caso nacional estudiado que entre los propios países. En la misma línea, y respecto a los planes locales de empleo en el seno de un mismo contexto nacional, Lope, Gibert y Ortiz (2001) reconocen que son “fenómenos de plasmación muy diversa, por las diferentes características institucionales de las relaciones laborales y de las administraciones públicas, por las reglas del juego que las definen, así como por los distintos incentivos institucionales respecto a las temáticas tratadas en la concertación local” (Lope, Gibert y Ortiz, 2001: 118).

5.2. Los recursos *desde y para* el territorio

En la conceptualización del desarrollo local ya hemos adelantado qué tipo de recursos son los que se insertan en el esquema teórico de éste. Bajo esta premisa, estos recursos son caracterizados como recursos de tipo endógeno, locales o desde el territorio. Así, el cambio al nuevo modelo de desarrollo, desde abajo y desde dentro, implica no sólo la movilización de los actores locales, sino también la movilización (utilización) de los recursos locales. La caracterización de los recursos como endógenos viene ligada al concepto de desarrollo endógeno. Vázquez Barquero, cuando habla de este concepto, afirma que “el punto de partida del desarrollo de una comunidad territorial es el conjunto de recursos (económicos, humanos, institucionales y culturales) que constituyen su potencial de desarrollo” (Vázquez Barquero, 1999: 29). Pichierri (2002a) establece una tipología de modelos de desarrollo en función de dos variables: los actores que participan y los recursos utilizados, diferenciando éstos en función de su origen interno o externo al territorio (Tabla 2.3).

Tabla 2.3. Modelos de desarrollo según recursos y actores

		Actores	
		Internos	Externos
Recursos	Internos	<i>Desarrollo endógeno</i>	<i>Desarrollo inducido</i>
	Externos	<i>Desarrollo acompañado</i>	<i>Desarrollo exógeno</i>

Fuente: Pichierri (2002a: 697).

Como se puede ver en esta tipología, el modelo de desarrollo endógeno es aquel que moviliza actores internos al propio territorio y que utiliza recursos endógenos³⁶. En la misma línea, Albuquerque (2002), cuando establece las diferencias entre el enfoque de desarrollo “desde arriba” y el enfoque de desarrollo “desde abajo”, también apunta a la idea de recursos como una de las variables que definen ambos enfoques. En este caso, el desarrollo desde abajo implica la potenciación de los recursos propios (a saber, articulación del tejido productivo territorial, mayor vinculación del tejido empresarial local y mayor control del proceso de desarrollo por actores locales) en contraste con la búsqueda de apoyo externo (inversiones y ayuda externas) del enfoque de desarrollo desde arriba. Por tanto, podemos hacer una primera diferenciación entre aquellos recursos que provienen del territorio y aquellos cuyo origen es externo al territorio. Pero habría que hacer una segunda diferenciación que se refiere a la forma de apropiación/utilización de dichos recursos. El concepto de desarrollo local pone el foco en aquellos recursos locales o propios del territorio (lo que algunos autores denominan endógenos), pero no desprecia los recursos externos al territorio (lo que algunos autores denominan exógenos), sino que los incorpora a la lógica endógena del desarrollo local. Se trata de “endogeneizar” en el territorio las oportunidades externas bajo una estrategia decididamente local” (Hernando, 2007: 20). Como apuntan Bellandi y Trigilia (2007), la incorporación de fuentes de economía externa puede ser un factor de éxito en un proceso de desarrollo local siempre que dicha fuentes sean “interiorizadas” por los actores locales. Por tanto, más bien deberíamos hablar de recursos endógenos como

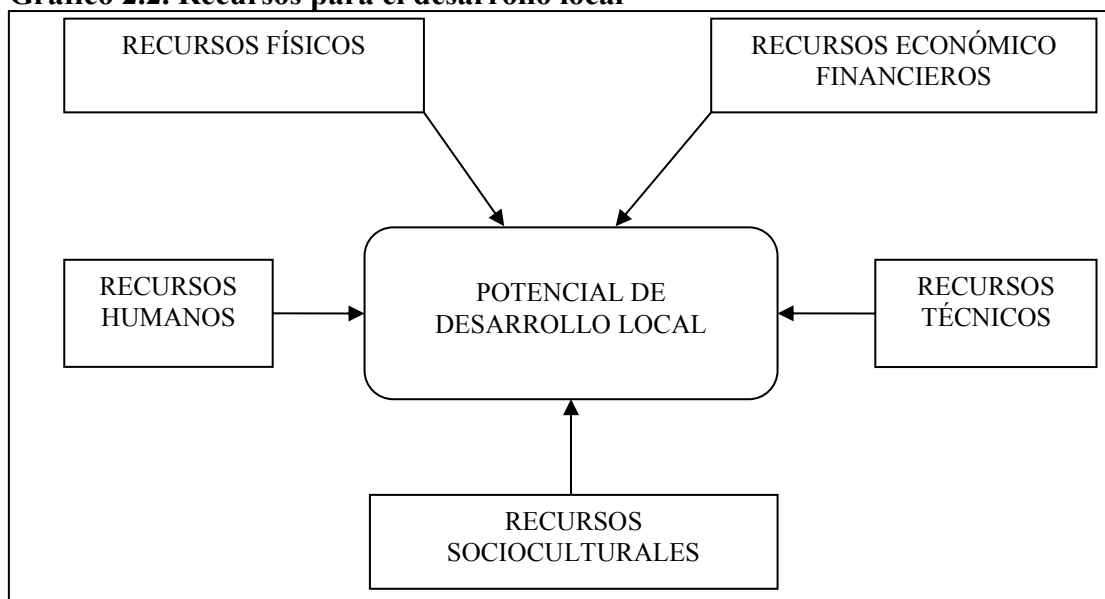
³⁶ Esta tipología, como muchas otras, describe tipos ideales que sirven de heurístico analítico pero que no siempre recogen totalmente la realidad empírica. Ya veremos como en las políticas de desarrollo local los recursos exógenos también son claves.

todos aquellos recursos (internos o externos al territorio) que son utilizados desde el territorio y para el territorio.

5.3. Los recursos para el desarrollo local

El tratamiento en la literatura sobre los recursos y el desarrollo local apunta a varios tipos de recursos. En general, los autores coinciden en hablar de la existencia de recursos tangibles e intangibles. También se habla tanto de recursos como de factores impulsores del desarrollo local. En este sentido, hay una cierta coincidencia en hablar de infraestructuras, organización, recursos económicos y financieros, factores de tipo cualitativo (fundamentalmente, recursos humanos) y el entorno (aspectos socioculturales y ambientales) (Alburquerque, 2002; Benavides, 2001; Del Castillo, 1994; Vázquez Barquero, 1993). Podemos realizar una distinción más analítica a partir de la siguiente clasificación (Gráfico 2.2).

Gráfico 2.2. Recursos para el desarrollo local



Fuente: Del Castillo (1994: 32).

5.4. Recursos locales y creación de bienes y servicios: ¿una lógica excluyente o inclusiva?

Conviene apuntar dos últimas cuestiones respecto a los recursos y el desarrollo local. En primer lugar, no debemos caer en una definición estática de los recursos que puede tener (y utilizar) un territorio. La variedad de recursos antes apuntados son recursos que se

pueden encontrar en un determinado momento histórico pero que se pueden transformar igual que lo han hecho antes. Dicho de otra forma, el conjunto de recursos tangibles e intangibles, sean físicos, humanos, de tipo técnico-tecnológico, económicos o socioculturales, son recursos que varían en el tiempo. A partir de esta premisa debemos introducir el hecho de que determinadas estrategias del desarrollo local tienen como resultado la creación de bienes y servicios en pro del desarrollo territorial y que, a su vez, son fuentes generadoras de más recursos. Por tanto, los recursos de un territorio se reproducen (como el mantenimiento de valores culturales y elementos históricos) pero también permiten producir nuevos recursos. A modo de ejemplo, en el apartado anterior ya hemos apuntado la existencia de entidades en el territorio que contribuyen a mejorar la transmisión de conocimientos y de innovación, lo que genera una serie de recursos más intangibles (transmisión de conocimientos y *know-how* entre empresas) a partir de recursos tangibles (los recursos económicos necesarios para crear dichas entidades territoriales).

Ante esta situación cabe preguntarse si estos bienes y servicios generados desde el territorio siempre son creados al servicio de “todo” el territorio (o, si se prefiere, la comunidad local). En este sentido, conviene recuperar el concepto de bienes colectivos locales para la competitividad (*local collective competition goods*) que definen Crouch et al. (2001, 2004) en los siguientes términos:

“Con el fin de desarrollarse y prosperar, las empresas necesitan utilizar todo tipo de bienes y servicios que son provistos de diferentes formas, desde el conocimiento de mercados extranjeros a habilidades especializadas. Cuando estos [bienes y servicios] se ponen a disposición dentro de un contexto geográfico particular se convierten en *local collective competition goods*.” (Le Galès y Voelzkow, 2001: 1)

Pichierri (2002b) recuerda que las políticas económicas locales no dejan de ser políticas de demanda: “Aun cuando el objetivo legitimador del gobierno local es mejorar cuantitativa y cualitativamente el empleo, fundamentalmente se cree que sólo puede lograrse mediante la mejora de la competitividad del sistema local de empresas” (Pichierri, 2002b: 36) y alerta que bajo esta lógica los bienes públicos se convierten en bienes colectivos locales para la competitividad que no son más que una subcategoría de bienes de “club”. Estos bienes de club pueden tener efectos para todo el territorio y la comunidad local, en el sentido de que dicho “club” se refiera a toda la comunidad local.

Pero también pueden estar reservados exclusivamente a las empresas de un determinado territorio. Pichierri (2003) cuando habla de que dichos bienes son una subcategoría de los bienes de “club” se refiere a que son bienes dirigidos exclusivamente al fomento de la competitividad de las empresas de un territorio. Efectivamente, bajo una acepción más economicista del desarrollo local de un territorio, estos bienes y servicios, de naturaleza tangible y/o intangible, son indispensables para la competitividad de las pequeñas y medianas empresas y se desarrollan dentro de lo que se conoce como sistemas locales de empresas (Le Galès y Voelzkow, 2001). Esto es, conglomerados de pymes e instituciones locales ubicadas en un territorio con elevados niveles de identidad y cohesión social. Los objetivos de este tipo de bienes y servicios se basan exclusivamente en aumentar las ventajas competitivas de dichas empresas locales. Suponen, de hecho, un rol central para mejorar lo que se conoce como *territorial regime competition* de un determinado territorio (Crouch y Trigilia, 2001), que no es otra cosa que la posición de un determinado territorio (del conjunto de empresas ubicadas en él) en el mercado. Por tanto, dentro del conjunto de recursos endógenos conviene también distinguir entre aquellos recursos que sirven a todo el territorio (y, por tanto, tienen un carácter inclusivo) y aquellos que sirven a una parte del territorio, con una naturaleza ciertamente excluyente o elitista.

6. CONCLUSIONES

Hemos visto la preeminencia de dos modelos teóricos en la literatura especializada sobre el desarrollo local. El primero, más mayoritario y tradicional, abunda en el carácter más económico del desarrollo de un territorio, a través de la atención en el fomento de la competitividad de las empresas y/o actividades económicas de un determinado territorio en el marco de un escenario de competencia más amplio entre regiones. El segundo modelo apuesta por la integración de la dimensión económica del desarrollo local con las dimensiones social y ecológica de éste. Esta perspectiva pone la atención en el desarrollo de actividades y servicios que atienden al conjunto del territorio (en términos sociales y en términos medioambientales).

Por tanto, podemos destacar la diversidad de experiencias de desarrollo local, tanto en sus objetivos como en sus resultados. Pero existen ciertos mecanismos que son comunes y que destacan entre la variedad de experiencias estudiadas. Entre ellos sobresale la idea de gobernanza como una forma de regulación que se aleja de la definición tradicional del gobierno y de la administración. Esta visión de la gobernanza amplía el conjunto de relaciones e interacciones a nivel local en varias direcciones. En primer lugar, se amplía la direccionalidad de las relaciones. Así, nos encontramos ante nuevas y más relaciones de tipo horizontal, entre actores del territorio. Por otro lado, también nos encontramos ante nuevas relaciones de tipo vertical, consolidándose una lógica de tipo multinivel. En segundo lugar, se amplía la naturaleza de los componentes de estas relaciones, es decir, de los actores que las configuran. Al actor público se le suma el actor privado (en sus diferentes versiones) y la sociedad civil o la comunidad. Además, dentro de la lógica multinivel, aparecen actores de tipo supralocal. En este contexto es particularmente significativo el actor comunitario en la concreción de las actuales políticas de desarrollo local. Esta cuestión será tratada con mayor detalle en el capítulo tres. Esta diversidad de relaciones y actores se articula a partir de mecanismos de cooperación y negociación que buscan reducir las disparidades en los intereses de cada actor y buscan generar alianzas que sean rentables desde el punto de vista local. Pero dicha diversidad de intereses no siempre permite llegar a consensos. En este sentido, se observa que el actor público (especialmente el local, pero también combinado con otros ámbitos de regulación) y la estabilidad o consolidación de las instituciones locales son aspectos que ayudan al éxito en las experiencias locales estudiadas. Por otro lado, la naturaleza pública de dicho actor e instituciones permite ir más allá de los intereses privados de los actores económicos ubicados en el territorio.

Otro factor importante es la configuración del territorio en términos de estructura socioeconómica e institucional, así como en relación con el conjunto de recursos que un territorio potencialmente puede disponer a la hora de definir una estrategia de desarrollo local. Estos factores inciden en el modelo de desarrollo a aplicar. Por otro lado, cabe apuntar su relación con los mecanismos de gobernanza que se puedan dar en un determinado territorio (en términos de tipo de actores existentes y formas de interacción entre ellos).

Finalmente, cabe apuntar las implicaciones del desarrollo local en relación con la creación de empleo. Hemos visto como los nuevos yacimientos de empleo se podían plantear como un mecanismo pertinente a la hora de crear empleo dentro del esquema del desarrollo local. Pero también hemos visto como dicha fórmula *per se* no es suficiente para garantizar la creación de empleo de calidad. Es más, puede ser una fórmula utilizada de forma instrumental por un territorio sin que realmente el empleo realmente tenga un papel importante en la agenda local. Uno de los objetivos de esta tesis será, en parte, estudiar qué papel tiene el empleo en la aplicación de los diferentes modelos de desarrollo local y qué papel tienen mecanismos como la gobernanza o el territorio en dicha aplicación.

Capítulo 3

EL DESARROLLO LOCAL DESDE LA UNIÓN EUROPEA

1. INTRODUCCIÓN

Un aspecto fundamental en el estudio de las diferentes concepciones del desarrollo local hace referencia al marco institucional en el que dichas concepciones se producen. El discurso institucional se puede convertir en un instrumento potenciador y multiplicador de ciertas concepciones, estrategias y políticas (Llorens, Martí y Verd, 1996). En este sentido, en el capítulo 2 ya se ha introducido la importancia del escenario de la UE –y particularmente de la EEE y sus programas e iniciativas a nivel local– como marco generador de discursos: unos discursos que se acaban asimilando por parte de todos los actores implicados en el desarrollo local, sea a partir de la adaptación de los objetivos del propio marco de regulación (la UE) por el nivel local (Pichierri, 2002b), sea por la “aceptación instrumental” de dichos objetivos en razón de intereses particulares de los actores locales (Trigilia, 2001).

Por otro lado, teniendo en cuenta la definición del desarrollo local que se ha realizado en capítulos anteriores (un desarrollo local como fenómeno multinivel en el marco de la UE en el período de expansión económica previo a la crisis de 2007-2008), resulta

fundamental estudiar el marco institucional comunitario donde se sitúan las políticas de desarrollo local estudiadas. Incluir este escenario en el debate teórico permitirá diferenciar el nivel más estructural o institucional de generación de discursos de las posibles concepciones o modelos elaborados a nivel local. Este planteamiento permite interrogarnos sobre cuál es el modelo o discurso dominante en el marco de la UE, sobre si éste es asumido por los territorios y sobre la posibilidad de concebir a nivel local discursos alternativos a dicho modelo.

En este capítulo se pretende entender la “posición” de lo local dentro de la dinámica comunitaria de la EEE, y, por tanto, se buscará identificar cuál es el modelo dominante en el discurso de la UE sobre el desarrollo local. En este sentido, y siguiendo lo arriba expuesto en cuanto a la EEE como posible marco generador de unas determinadas concepciones, será interesante profundizar en algunos de los instrumentos de desarrollo local y empleo en este escenario.

2. EL CONTEXTO EN QUE SURGE LA PREOCUPACIÓN POR LO LOCAL

2.1. La OCDE y las Iniciativas locales de empleo

La OCDE es el primer organismo internacional que apuesta por el desarrollo de iniciativas económicas ligadas a lo local (Pérez Ramírez, 2000a). Las Iniciativas locales de empleo (ILE) y los programas de desarrollo rural, a través del programa *Local Employment Development Action*, surgen como respuesta a la crisis de la década de los setenta. Estas iniciativas giraban alrededor de dos estrategias: por un lado, una estrategia de amplio espectro, más económica, y por otro lado, una estrategia que ligaba ocupación y productividad (Vázquez Barquero, 2000a). Los planteamientos de estas primeras iniciativas se resumían en los siguientes aspectos (Alós, 1999; Carrillo Benito, 2000): 1) Movilización y rentabilización de los recursos endógenos (humanos, financieros, materiales y tecnológicos); 2) Propiciar un entorno favorable para la creación de empresas y apoyo a las empresas ya existentes (en especial las pequeñas y medianas empresas); 3) Formación y recualificación de capital humano; 4) Desarrollo de

relaciones de cooperación entre empresas y agentes locales; 5) Adopción de inversiones a largo plazo.

Estas primeras iniciativas sirvieron, por un lado, para potenciar las infraestructuras locales (en materia de servicios a las pymes locales) y, por otro lado, para fomentar las relaciones de cooperación entre actores públicos y privados. Tales iniciativas sirvieron para significar la importancia de lo local, del territorio como recurso estratégico contra posibles ajustes en el sistema productivo. El resultado se materializó en el desarrollo y consolidación del tejido empresarial de las pymes, junto a un proceso de descentralización (e individualización) de las relaciones laborales. En lo que respecta a creación de empleo, los diferentes programas tuvieron poco impacto (Léonard, 2001), entre otras razones, porque, uno, a estas iniciativas ligadas a la creación local de empleo se unió la emergencia de las estrategias de deslocalización del proceso productivo que comenzaban a extenderse; y, dos, por muy paradójico que resulte, el empleo no era considerado una prioridad dentro del esquema de acción europeo³⁷.

2.2. Los primeros pasos de la Comunidad Económica Europea

Las iniciativas de la OCDE supusieron el primer paso en el intento de puesta en común de esfuerzos de los países occidentales (y, particularmente, los europeos) a la hora de desarrollar sus economías y, particularmente, el empleo. El siguiente paso fue la constitución de la CEE o Unión Monetaria Europea, como paso previo a lo que hoy conocemos como UE, dentro de la cual se desarrollará la EEE y los programas de desarrollo local.

Los primeros pasos del proyecto europeo datan de los años cincuenta, cuando los países industrializados estaban en plena etapa de expansión dentro del período de posguerra. Estos primeros pasos agrupaban a seis países europeos en busca del objetivo de crear un mercado común a partir del desarrollo y potenciación de un área de libre comercio de

³⁷ La paradoja se refiere al hecho que la mayoría de estas primeras iniciativas iban en la dirección de actuar como medidas correctoras de la tasa de desempleo. El objetivo no era tanto la creación de empleo, como la reducción del desempleo. O, si se quiere, el objetivo pasaba por aplicar acciones para insertar en el mercado a aquellos colectivos que, por diferentes razones, habían quedado excluidos de éste, por lo que las acciones resultantes acaban siendo provisionales, reactivas y con objetivos cortoplacistas. El empleo, por tanto, no resultaba un objetivo vinculado con el desarrollo de los territorios.

mercancías, y que, posteriormente, se ampliaría a la creación de una unión aduanera, con la adopción de un sistema común de aranceles aplicado en estos países respecto al resto de economías nacionales. Posteriormente, se desarrollaron otras áreas significativas de cooperación como la política agraria común, en los años sesenta o algunas iniciativas a favor del empleo (Aragón y Cachón, 1999a; Goetschy, 1999).

El enfoque de esta primera etapa de cooperación tiene una orientación liberal conservadora, donde se defiende la libertad de comercio, la cual (teóricamente) provocaría crecimiento económico que, a su vez, generaría automáticamente creación de empleo y aumento del bienestar de los ciudadanos (Aragón y Cachón, 1999). Ello explica cómo, aunque en los años setenta se dieran algunas iniciativas relacionadas con el empleo, dicha relación fuera más bien indirecta. Las primeras iniciativas de la Comunidad Europea relacionadas con el empleo se producen de forma fragmentada y con poca incidencia. En los años setenta encontramos una serie de iniciativas ligadas indirectamente a la protección al empleo: las directivas sobre el despido colectivo en 1975 y las directivas sobre protección a los trabajadores en caso de insolvencia de la empresa en 1980 (Goetschy, 1999). En 1970 se crea el Comité Permanente de Empleo (*Standing Committee on Employment*), formado por los ministros de trabajo nacionales, los agentes sociales y la propia Comisión. El objetivo pasaba por coordinar las políticas nacionales de empleo y hacerlas compatibles con los objetivos comunitarios. Sin embargo, tal iniciativa fracasó debido al escaso número de participantes así como al carácter excesivamente formal de sus procedimientos. A ello hay que añadir que dichos ministros de trabajo se mostraron reacios a facilitar su puesta en marcha, creyendo que el empleo debía mantenerse como una prerrogativa nacional (tal y como así fue con el Tratado de Maastricht) (Goetschy, 1999). A finales de los años setenta se celebraron cuatro *European Tripartite Employment Conference*, a la par que se entraba en el período de recesión económica de la crisis de los setenta. Esto supone un primer intento de puesta en común de propuestas y soluciones conjuntas en relación al ámbito económico y del empleo. Sin embargo, el contexto económico desfavorable, unido a la falta de medidas de seguimiento por parte de los Estados y junto a otros factores de índole menor (como la posición negativa de la UNICE), pone de manifiesto las debilidades de las instituciones europeas así como los límites de las políticas económicas nacionales (Aragón y Cachón, 1999; Goetschy 1999). Las medidas de

ajuste económico y la lucha contra el elevado nivel de desempleo masivo se convierten, entonces, en los objetivos a superar.

No será hasta mitad de los años ochenta que el diálogo comunitario resurge con fuerza. El desempleo será, precisamente, el acicate para retomar las fórmulas de cooperación (a partir de la aprobación del Acta Única Europea) y desarrollar diferentes iniciativas estructurales a favor de aquellos colectivos más vulnerables dentro del mercado de trabajo y, por tanto, más susceptibles de caer en el desempleo. Junto al desarrollo de medidas liberalizadoras del capital, la creación de un mercado interior único y las políticas de ajuste económico, aparecen las primeras fórmulas de carácter social relacionadas en mayor o menor medida con el empleo (Strauss, 2005; Aragón y Cachón, 1999): “prescripciones sobre la libre circulación de trabajadores, reconocimiento de cualificaciones, formación ocupacional, eliminación de la exclusión social” (Goetschy, 1999: 118).

El Estado de Bienestar sigue un proceso paralelo al del empleo. Aparece en el período de posguerra, desarrollándose hasta la crisis de los años setenta, donde queda subyugado a las políticas de ajuste económico nacionales. Será a partir de mitad de los años ochenta cuando el diálogo social europeo sea relanzado, a través de diferentes encuentros, liderados por el hasta entonces ministro francés de Economía y Finanzas, Jacques Delors (Goetschy, 1999).

Así, los primeros pasos del proyecto europeo dibujan una UE que suponía un acuerdo de cooperación internacional básicamente de tipo económico (de hecho, en esto consistiría básicamente el Tratado de Maastricht de 1992). El resto de dimensiones (políticas de empleo, sistema de bienestar, derechos, representación política, representación jurídica, etc.) resultarían inicialmente objetivos secundarios (a nivel europeo) respecto al objetivo económico principal (Bradbury, 2009; Palier, 2008): integrar las diferentes economías nacionales con el fin de conseguir generar una economía de escala suficientemente competitiva con el resto de economías mundiales existentes, creando a su vez un mercado interior único suficientemente potente para asumir los intercambios entre los países miembros. Dichas diferentes políticas (empleo, protección social, etc.) quedarían todavía bajo las competencias de los diferentes Estados, los cuales se mostraban reacios a cooperar (y, por tanto, perder algunas de

estas competencias) sobre estas políticas (Martin y Ross, 2004). Por tanto, aunque en el Tratado de Maastricht se recoge cierta preocupación por el empleo –concretamente en el Artículo 2 que se apunta a continuación– conviene destacar que el objetivo ulterior de dicho acuerdo era el de fijar una serie de compromisos estrictos sobre la estabilidad monetaria de las economías de cada país miembro de la moneda única (Aragón y Cachón, 1999):

La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en los artículos 3 y 3 A, un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente, un alto grado de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de empleo y de protección social, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros. (Tratado de Maastricht, 1992)

Con la creación del Banco Europeo, se añaden objetivos del tipo de constricción del gasto público y de la inflación, convergencia en los tipos de interés, etc. De forma secundaria, aparecen algunos aspectos sociales a tratar, como sería la lucha contra el desempleo y algunas medidas de política social. Pero no es hasta la creación de la EEE y su posterior desarrollo cuando objetivos como el empleo y la cohesión social aparecen con mayor presencia (Copeland y Ter Harr, 2013; Jacobsson, 2004; Jepsen y Serrano, 2005).

3. LA DIMENSIÓN LOCAL DE LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO

3.1. La Estrategia Europea de Empleo: una panorámica

Aunque formalizada en el Tratado de Ámsterdam y la Cumbre de Luxemburgo, ambos de 1997, la idea originaria de la EEE data del informe conocido como *Libro Blanco de Delors, Crecimiento, Competitividad y Empleo* o *Libro Blanco sobre el empleo* de 1993 (de ahora en adelante, *Libro Blanco sobre el empleo* o *Libro Blanco de Delors*)³⁸, del

³⁸ Esta denominación tan personalista del Libro Blanco no es una elección arbitraria. Es de conocimiento público que dicho documento fue una iniciativa personal del que era, en su momento, Ministro de Economía francés y, posteriormente, Presidente de la Comisión Europea de orientación socialdemócrata frente a la posición neoliberal defendida en el Tratado de Maastricht, y que primaba en los grandes Estados de la UE (principalmente Alemania y Reino Unido), en favor de la integración económica pero

cual hablaremos más adelante en detalle. La EEE comienza a ser operativa a partir del Consejo Europeo de Essen de 1994. Es decir, a partir de éste, se establece el procedimiento de cooperación (que posteriormente, en Luxemburgo dará lugar a su formalización bajo la denominación de Método Abierto de Coordinación) y se realizan los primeros informes nacionales de seguimiento. Aunque ya desde el Consejo Europeo de Essen la estrategia del *Libro Blanco de Delors* se mantiene, es en 1997 con el Tratado de Ámsterdam donde el empleo comienza a verse como un problema a tratar dentro de la agenda europea (Hemerijk y Ferrera, 2004). Posteriormente, en la Cumbre de Luxemburgo del mismo año se presenta formalmente la nueva estrategia para el empleo. Se establecen los cuatro pilares de lo que será la agenda europea sobre empleo, que marcan las líneas básicas a seguir: empleabilidad, espíritu empresarial, adaptabilidad e igualdad de oportunidades (Tabla 3.1) (Aragón, 2002; Ashiagbor, 2005).

Tabla 3.1. Los cuatro pilares de la Estrategia Europea de Empleo (Luxemburgo, Noviembre 1997)

Pilar 1: Mejorar la capacidad de inserción profesional (Empleabilidad)

A través de distintas directrices encaminadas a corregir el desempleo juvenil y de larga duración; sustituir medidas pasivas de empleo por medidas activas; desarrollar acuerdos entre los interlocutores sociales y su colaboración con los distintos gobiernos para mejorar la inserción laboral y promover la formación permanente; facilitar la transición de la escuela a la vida laboral del colectivo de jóvenes.

Pilar 2: Desarrollar el espíritu de empresa

Dirigido a facilitar la creación y gestión de empresas a través de la simplificación de los procesos administrativos y la reducción de las cargas fiscales; fomentar el trabajo por cuenta propia; potenciar la creación de puestos de trabajo a nivel local, en la economía social y en actividades ligadas a las necesidades aún no satisfechas por el mercado; y adaptar el sistema fiscal para hacerlo más favorable al empleo.

Pilar 3: Fomentar la capacidad de adaptación de los trabajadores y las empresas (Adaptabilidad)

Promoviendo la modernización de la organización del trabajo mediante acuerdos entre los agentes sociales para promover fórmulas flexibles de trabajo, con un adecuado equilibrio entre flexibilidad y seguridad social; promover formas de contrato de trabajo más adaptables a las necesidades de las empresas así como incentivos fiscales o de otra índole para el desarrollo de la formación en la empresa.

Pilar 4: Reforzar las políticas de igualdad de oportunidades

Buscando combatir la discriminación entre hombres y mujeres tanto en lo referido a la diferencia entre las tasas de empleo, como en la representación de ambos en ciertos sectores de actividad y profesiones o la conciliación entre la vida laboral y familiar, facilitando la reincorporación al mercado de trabajo de las mujeres que lo hubieran abandonado previamente; así como favorecer la inserción laboral de los minusválidos.

Fuente: Elaboración propia a partir de Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo Extraordinario sobre el Empleo, Luxemburgo 1997.

reticentes a ceder competencias en materia política y social (Bradbury, 2009). Finalmente, y como se apuntará más adelante, fue esta última la que se impuso en la agenda europea.

El primer pilar se refiere a la capacidad de encontrar un puesto de trabajo. No sólo se refiere a la adecuación de los conocimientos y aptitudes de los trabajadores, sino también a los incentivos y las oportunidades ofrecidos a éstos para que busquen un empleo, en caso de no tenerlo. Hablamos de la potenciación de las políticas activas del mercado de trabajo en detrimento de las políticas pasivas de protección al desempleo. El segundo pilar es un pilar ya tradicional en las políticas de desarrollo económico que se venían haciendo hasta la fecha. Se refiere a la simplificación de normas, trámites, etc., para la creación y gestión de empresas. Las novedades de este pilar se centran en la atención casi exclusiva a las pymes y a la creación de empresas en sectores vinculados a la satisfacción de determinadas necesidades sociales no cubiertas todavía por el mercado, en la línea que marcaba el *Libro Blanco de Delors*. El tercer pilar gira en torno a la modernización de la organización y la flexibilidad del trabajo. A partir de este pilar se potenciará la idea de *flexiseguridad*. El cuarto pilar es el que aparece más ligado a la corrección de las desigualdades. Aunque se señalan diferentes desigualdades (por etnia, en razón de discapacidad, etc.), serán las desigualdades entre hombres y mujeres respecto al mercado de trabajo las que protagonicen el desarrollo de actuaciones vinculadas a este pilar.

A partir de estos pilares se estructuran las líneas directrices a seguir por los socios comunitarios. Estas directrices se plasman en los distintos Planes Nacionales de Acción para el Empleo (PNAE), cuyos resultados son evaluados por la Comisión. Además de estos dos instrumentos (directrices y PNAE), la EEE plantea dos más: el informe conjunto sobre empleo, que sirve de base para la elaboración de las directrices; y las recomendaciones específicas que se realizan para cada país, en función de su situación y sus progresos (Jacobsson, 2004; Martin y Ross, 2004: 323).

Dentro de este complejo escenario que se vislumbra a partir de los cuatro pilares de referencia y de los mecanismos para cumplirlos (método abierto de coordinación, directrices, etc.), hay que estudiar qué posición tiene lo local y, por extensión, qué concepción se tiene del desarrollo local desde la UE en el período estudiado. Ya en el Libro Blanco de Delors aparecía la dimensión local como un referente en la articulación de políticas e iniciativas de creación económica y empleo. Desde el Consejo de Luxemburgo, la dimensión local se presentaba como parte integral de las diferentes

iniciativas sobre empleo (Strauss, 2005). El siguiente momento clave sería la celebración del Consejo Europeo Extraordinario de Lisboa, celebrada en marzo de 2000. Esta cumbre supuso un momento significativo en el proceso de consolidación de la EEE. Dos fueron los objetivos principales: promover una UE más competitiva, dentro de la sociedad del conocimiento; y alcanzar el pleno empleo en 2010, a partir de un crecimiento económico sostenible y de una mayor cohesión social; todo ello bajo la premisa de tres dimensiones fundamentales: la dimensión económica, la dimensión social y la dimensión medioambiental. Como veremos más adelante, dichos objetivos serán fundamentales para entender la posición discursiva de la UE respecto del desarrollo local.

Otra novedad importante fue la consolidación del nuevo método de gobernanza. En Lisboa no se crearon nuevos instrumentos, sino que se aprovechó el bagaje de anteriores reuniones (Cardiff, Colonia, Luxemburgo, etc.) (De Pablos y Martínez, 2008). Otro aspecto importante, ligado al método de gobernanza, fue la importancia de lo local a través del principio de subsidiariedad, tal y como recogen las conclusiones de la Cumbre, incluidas en el documento “Fortalecimiento de la dimensión local de la EEE”, que describe este proceso como un “planteamiento totalmente descentralizado de acuerdo con el principio de subsidiariedad, en el cual la Unión, los Estados miembros, los niveles regionales y locales, así como los interlocutores sociales y la sociedad civil, participarán activamente, mediante distintas formas de colaboración” (Comisión Europea, 2001: 5). Posteriormente, la EEE sería revisada en 2005, dando lugar a una nueva versión de ésta, así como nuevas directivas sobre empleo. De esta revisión daremos cuenta más adelante.

Todo este marco de actuación vino acompañado de una serie de instrumentos económicos que serían característicos del método de acción de la EEE. Hablamos de los fondos estructurales y el fondo de cohesión de la UE. El objetivo de estos instrumentos era (y es) el de ayudar al desarrollo de las diferentes regiones europeas, así como reducir las diferencias de desarrollo entre éstas. Algunos de estos fondos y ayudas entroncan con el esquema del desarrollo local. Entre otros, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y FSE, de los que se derivan programas como INTERREG, EQUAL, LEADER, URBAN, etc. Los fondos contribuyen al objetivo de la Unión de

cohesión económica, social y territorial³⁹. Además de estas ayudas, de este proceso se derivaron también toda una serie de iniciativas de corte innovador (Programa piloto de pactos territoriales por el empleo, Tercer Sistema y Empleo, programas de diseminación de resultados como el proyecto IDELE, etc.) que tuvieron un cierto apogeo en la segunda mitad de la década de los noventa y que contribuyeron a la transmisión discursiva del modelo de desarrollo local planteado desde la UE.

Por tanto, cuando hablamos de la EEE, nos encontramos, por un lado, ante un proceso complejo que, en el período estudiado, ha necesitado de diferentes momentos y fases hasta llegar a un cierto nivel de desarrollo. Aunque el Tratado de Lisboa fue ratificado en su momento (entró en vigor el 1 de diciembre de 2009), necesitó de varios intentos para conseguir su aprobación por los ciudadanos europeos. Por otro lado, nos encontramos ante una estrategia que nace imbuida de dos concepciones aparentemente contradictorias: una concepción que se deriva del *Libro Blanco sobre el empleo* de 1993 y de la que se nutre inicialmente la EEE, en donde se apuesta por el crecimiento económico pero incluyendo aspectos correctores de tipo social y poniendo cierto foco en el nivel local como espacio de actuación; y una concepción estrictamente económica, que se deriva del Tratado de Maastricht de 1992, en donde se apuesta por una visión liberal de la economía comunitaria⁴⁰. Por ello, algunos autores plantearon el debate de qué era realmente la EEE (Ashiagbor, 2005; Rubery, Bosch y Lehndorff, 2008a; Goestchy, 2003, Pochet y Boulin, 2009; Raveaud, 2007): ¿hablamos de una política común de empleo o de políticas de empleo?, ¿estamos frente a un proceso o un procedimiento?, ¿o debemos hablar de estrategias?, y, más importante, ¿cuál era la posición de ésta en la agenda europea? Este debate nos remite al complejo escenario donde se ubica el desarrollo local como política y/o estrategia de empleo y del que se desprende una concepción del que daremos cuenta a continuación.

³⁹ Aun así, cabe relativizar el posible impacto de estos fondos en los territorios, teniendo en cuenta que éstos no superan el 20% del presupuesto que maneja la Comisión Europea que es el 1% de los presupuestos de los Estados miembro.

⁴⁰ Como veremos más adelante, en realidad, el modelo de desarrollo que se desprende del *Libro Blanco de Delors* no dista en exceso de los principios economicistas que rigen el Tratado de Maastricht, por no decir que el primero nunca dejó de alejarse de las premisas de dicho Tratado. Pero cierto es que algunos autores contraponen, al menos desde el punto de vista discursivo, el modelo económico de la Unión Económica Europea (Maastricht) con el modelo social europeo que se deriva de la EEE y el *Libro Blanco de Delors* (Jepsen y Serrano, 2005).

3.2. La Estrategia Europea de Empleo y la dimensión local de la economía

Uno de los factores que ha propiciado el auge de la concertación local en materia de empleo es el impulso que se le ha dado en los últimos años desde la UE. Las acciones a favor del empleo, desarrolladas en los años ochenta y principios de los noventa en los Estados miembros de la UE, se han centrado, especialmente, en los esfuerzos realizados a escala nacional y, en menor medida, regional. Sin embargo, en las orientaciones de las políticas de empleo de mediados de los noventa en adelante, se comienza a enfatizar de forma particular la importancia de la dimensión local del empleo. La reunión del Consejo Europeo de Essen, en 1994, marcó el inicio, con el establecimiento de la lucha contra el desempleo como prioridad. Posteriormente, el Consejo Europeo de Dublín aprobó en 1996 la elaboración de Pactos Territoriales en los diferentes Estados miembros como pruebas piloto (Gibert, Lope y Rosetti, 2002). Este acuerdo se inscribió en las diversas iniciativas derivadas del llamado *Pacto de Confianza en favor del empleo*⁴¹, aprobado meses antes en el Consejo Europeo de Florencia (Jiménez, 1997). Así, aunque el desarrollo local y el empleo se han considerado durante mucho tiempo como algo marginal en comparación con las estrategias macroeconómicas y estructurales, a finales del siglo pasado se multiplicaron y diversificaron los proyectos experimentales de creación de empleo (Aragón, Rocha y Fernández, 2002). A partir de la Cumbre del Empleo de Lisboa en 2000, la Comisión Europea formuló la necesidad de implicar a todos los agentes sociales en el diseño y gestión de las políticas de empleo con una perspectiva territorial y a partir de una metodología *bottom-up* (Gibert, Lope y Rosetti, 2002), que permitiera la participación de abajo arriba, siguiendo los principios europeos de subsidiariedad y gobernanza.

A principios del siglo XXI desde la Comisión Europea se pretendía reforzar la dimensión local de la EEE: “Los Estados miembros [...] alentarán a las autoridades locales y regionales a establecer estrategias para el empleo” (Comisión Europea, 2001: 5). En este sentido, algunas de las acciones que se promovieron en esos años fueron encaminadas en las siguientes direcciones:

⁴¹ Action for Employment in Europe: A Confidence Pact, CSE (96)1 final, June 1996.

- Mayor y mejor integración entre niveles nacional, regional y local del mercado de trabajo y la EEE (Comisión Europea, 2001; Comisión Europea, 2003b).
- Mayor participación de agentes sociales, reforzando “su rol y responsabilidad en la implementación y control de las directrices” (Comisión Europea, 2003b).
- Movilización de todos los actores locales relevantes, más allá de los agentes sociales y la Administración Local, buscando un desarrollo del partenariado a favor del empleo (Comisión Europea, 2003a).

Desde la UE, por tanto, se reclamaba la importancia del principio de subsidiariedad, de metodologías *bottom-up*, donde los actores locales pudieran tener capacidad de acción, de formulación de propuestas. La EEE y los Planes Nacionales de Acción para el Empleo se plantearon como posibles marcos útiles para canalizar esta acción local (Comisión Europea, 2001). En este sentido, los Planes de Acción Local para el empleo, formulados en el Informe resumen de junio de 2002, *Evaluación de las Medidas Preparatorias para un Compromiso Local por el Empleo*, se definían como estrategias territoriales de empleo a nivel local, cuyo objetivo radicaba en “crear una sinergia entre las intervenciones locales sobre el empleo y las estrategias regionales, nacionales y europeas de empleo, en particular la Estrategia Europea de Empleo y los Planes Nacionales de Acción para el Empleo” (Comisión Europea, 2002b). La integración entre niveles buscaba desarrollarse en dos direcciones. A la metodología de abajo arriba se debía añadir una metodología de acción de arriba abajo que permitiera crear sinergias de articulación y cooperación en favor del empleo.

A continuación nos detendremos en dos momentos clave en la EEE, sobre todo si hablamos de desarrollo local y políticas de empleo. Por un lado, el Libro Blanco de Delors, referencia clave en los primeros consejos europeos y que marcó cierta tendencia discursiva, sobre todo en Essen, Ámsterdam y Luxemburgo. La siguiente referencia fundamental fue la Cumbre de Lisboa, donde se estableció la conocida como Estrategia o Agenda de Lisboa. Respecto a ésta, conviene analizar tanto su primera versión (conocida como Lisboa I e iniciada en 2000) como su revisión posterior (también llamada Lisboa II e iniciada a partir de 2005) con el objetivo de dibujar mejor el marco institucional en el que se enmarca el discurso sobre el desarrollo local desde la UE.

3.3. El *Libro Blanco sobre el empleo*: el punto de partida

En 1993, el conocido como *Libro Blanco sobre el empleo* (o *Libro Blanco de Delors*) supuso una referencia importante en términos de construcción discursiva del modelo de desarrollo local que se plantea desde la UE. El empleo (más bien el desempleo) se presenta como un aspecto a tratar dentro de la política económica comunitaria, vinculándolo con cierto reconocimiento de la existencia de fallos en el mercado. Para combatir dicho desempleo, se reconoce que se debería “ir al encuentro de las nuevas necesidades” (Comisión de las Comunidades Europeas, 1993: 20), y para ello se apostaría especialmente por la dimensión local.

Empleo y desarrollo local en el Libro Blanco

Para profundizar en la concepción discursiva que del desarrollo local se tiene en el *Libro Blanco de Delors* debemos también dirigirnos al anexo que lo acompaña, titulado *Las condiciones para el crecimiento, la competitividad y el aumento del empleo (trabajos previos)*. En dicho documento, que aparece junto con el propio texto del Libro Blanco, se enfatiza la necesidad de un modelo de desarrollo con las características que se apuntan en el Tabla 3.2.

Tabla 3.2. Modelo de desarrollo según el *Libro Blanco de Delors*

<p>Nuevo modelo de desarrollo sostenible Nueva relación entre medio ambiente, empleo y calidad de vida Moderación en el uso de recursos naturales</p> <p>Las especificidades de los territorios Especificidades nacionales: diferentes formas de concertación social Factores sociales e históricos</p> <p>Cooperación entre el sector público y el sector privado Rigideces en el mercado de trabajo (oferta y demanda) para nuevos empleos “Ir al encuentro de las nuevas necesidades”: existencia de mercados incompletos Contra la economía sumergida “Nueva economía social”</p> <p>Apuesta por las pymes Mayor capacidad de cooperación Economía social</p> <p>Dinámicas locales de creación de empleo Mayor protagonismo de los niveles regional y local Mayor conocimiento de la situación Mayor adaptación a las especificidades del territorio</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de Comisión de las Comunidades Europeas (1993).

En primer lugar, se defiende una “nueva relación entre medio ambiente, empleo y calidad de vida”: “La Comunidad debe estudiar cómo puede fomentarse un crecimiento económico sostenible que contribuya a una mayor intensidad de empleo y a un menor consumo de energía y recursos naturales” (Comisión de las Comunidades Europeas, 1993: 173). En segundo lugar, a este modelo se añade la importancia de las especificidades de los diferentes territorios que componen el marco comunitario, entendiendo especificidades como diferencias nacionales, aunque también se apunta a diferencias de tipo local. En tercer lugar, se apuesta por la promoción y desarrollo de las relaciones mixtas entre el sector público y el sector privado. Bajo la fórmula de “ir al encuentro de las nuevas necesidades” se observan rigideces y obstáculos, tanto desde el lado de la demanda como desde el lado de la oferta para la generación de nuevos empleos que cubran los sectores ligados a la provisión de estas “nuevas necesidades”. El elevado precio de estos servicios debido a los costes del trabajo (por el lado de la demanda) y la reticencia a aceptar determinados empleos mal considerados (por el lado de la oferta) se conforman como obstáculos que, en muchos casos, derivan la cobertura de estas nuevas necesidades hacia la economía sumergida. Para superar este escollo, la Comisión apuesta por una nueva fórmula basada en las relaciones mixtas entre el sector privado y el sector público, “entre la oferta íntegramente protegida de subvenciones públicas y la oferta plenamente competitiva (Comisión de las Comunidades Europeas, 1993: 21)”. Nacería⁴², así, lo que en el *Libro Blanco* se apunta y algunos autores denominan: una nueva economía social (Laville, 1992; Lipietz, 1996; Cachón, 1997), vinculada con la idea de nuevo yacimiento de empleo. De entre los diferentes actores privados, la Comisión apostaría por el tejido empresarial de pymes. Esta “nueva economía social”, o si se quiere, este “continuum” de fórmulas diversas entre el sector privado y el sector público tendría en las pymes su mejor aliado: “Las pymes desempeñan un papel esencial en la articulación entre crecimiento y empleo” (Comisión de las Comunidades Europeas, 1993: 91). Dentro de esta lógica de ir al encuentro de las nuevas necesidades, desde la Comisión se apostaría por realizar un cambio en los comportamientos y políticas a todos los niveles: el supranacional, el nacional, pero también el regional-local. Desde el *Libro Blanco* se reconocería la importancia de las

⁴² Al menos desde el punto de vista de la retórica y el discurso en la agenda comunitaria. En este sentido, léanse los trabajos sobre la retórica vinculada al modelo social europeo de Jepsen y Serrano Pascual (2011) y de Moreno y Serrano Pascual (2007).

especificidades de cada territorio, necesitando, por tanto, de soluciones diversas y adecuadas a cada escenario. Lo local como dimensión se configuraría como una dimensión significativa para la futura política de empleo, al menos desde el punto de vista retórico.

Parecería, pues, que *del Libro Blanco de Delors* se desprende una concepción de desarrollo con ciertos elementos del modelo social-sostenible presentado en el capítulo anterior, pero también con elementos propios del modelo económico-competitivo: importancia de los actores locales; planificación estratégica; búsqueda de nuevos empleos (nuevos yacimientos de empleo), a partir de de la cooperación entre el sector privado y el sector público; importancia de la diversidad y especificidad de los territorios, consolidándose éstos como los escenarios clave para articular la oferta y la demanda de actividades, etc.; aunque todo ello dentro de una lógica de mercado, siempre expuesta a los envites de la globalización. Por tanto, nos encontramos ante una apuesta de amplio espectro donde “casi todo cabe” que, en realidad, no dejaba de ser una apuesta puramente retórica (Bilbao, 1998), buscando contentar al máximo de Estados miembros posibles. De ahí su carácter ampliamente normativo. Sin embargo, como veremos a continuación, esta ambivalencia discursiva que se desprende del *Libro Blanco sobre el empleo* no se aleja demasiado del modelo más economicista planteado desde Maastricht.

Las contradicciones del Libro Blanco

La ambivalencia que se desprende del texto se refiere a dos cuestiones. Por un lado, la ambivalencia entre la defensa del mercado y la defensa de la intervención del Estado. Por otro lado, la ambivalencia entre la defensa de las especificidades nacionales, regionales y locales y la defensa de una única dirección y posición de todos los Estados miembro en el seno comunitario (ambivalencia que, por otro lado, ha acabado definiéndose como rasgo característico del proyecto europeo).

Respecto a la primera ambivalencia o contradicción, algunos autores destacan la doble posición con la que, desde el *Libro Blanco*, se analiza el mercado y su relación con el problema fundamental que subyace en el texto, el desempleo. Esta doble posición se mueve entre una defensa conservadora (liberal) a favor del mercado (Bilbao, 1998; Cachón, 1997) y una defensa de los postulados más neokeynesianos (Cachón, 1997;

Goestchy, 2003). La propia formulación de los nuevos yacimientos de empleo conjuga esta posición intermedia o ambigua entre el mercado y la inversión pública. Esta contradicción se observa en el propio título del texto y, como observa Bilbao (1998) en uno de los propios objetivos del *Libro Blanco*, cuando defiende “una economía sana, abierta, descentralizada, competitiva y solidaria” (Comisión de las Comunidades Europeas, 1993: 2). Rodríguez Victoriano y Santos Ortega (1998) también apuntan la contradicción entre la persecución de la lucha contra el desempleo (desde un punto de vista social) basado en un aumento de la inversión privada, lo que provocaría, junto a esta “mejora social” un aumento de los beneficios privados⁴³. En este sentido, Aragón (1994) destaca como el punto de partida del Libro Blanco fueron “las opiniones de los Estados miembro que, en general, mantienen un enfoque claramente desregulador” (Aragón, 1994: 53 y 54). Dichas propuestas desreguladoras (de las que se hizo eco el propio *Libro Blanco*) se presentaron bajo la forma de una demanda de mayor flexibilidad interna y externa del mercado de trabajo, defendiendo, eso sí, el mantenimiento del sistema de protección social, cuestión que reflejaba las diferencias entre la visión más neoliberal de algunos Estados miembro (y que aparece claramente en el Tratado de Maastricht) y la visión más neokeynesiana de otros Estados (Bradbury, 2009; Schäfer y Leiber, 2009).

La segunda contradicción o ambivalencia se refiere al énfasis en el nivel de actuación. Como apunta Strauss (2005), fue desde el Libro Blanco que el empleo local adquirió progresivamente un rol destacado. Pero un análisis detallado del texto nos permite observar lo que sería la posición de la dimensión local en la EEE que se desarrollaría posteriormente. Tanto Goestchy (2003) como Aragón (1994) apuntan la posición ambivalente del texto en materia de nivel de actuación. Éste último destaca el papel dudoso que se otorga a la política comunitaria, cuando se apunta a los pasos a seguir para luchar contra el desempleo: “[...] la aceptación de una orientación conservadora del principio de subsidiariedad desde la cual la Comisión propone áreas posibles de actuación a nivel comunitario cuya ejecución dependerá de las decisiones individuales de cada uno de los Estados nacionales” (Aragón, 1994: 52). Esto es, se defendía, por un lado, la importancia del nivel local para la lucha contra el desempleo (sobre todo en la formulación de los nuevos yacimientos de empleo) y se apuntaba a un principio de

⁴³ La misma ambivalencia o contradicción es apuntada por Moreno y Serrano Pascual (2009) cuando destacan el difícil equilibrio del contenido económico y social del modelo social europeo.

subsidiariedad que, en un principio, debía ser guiado desde instancias comunitarias, las cuáles marcarían las grandes líneas de actuación (el Libro Blanco debería ser un ejemplo de ello). Pero, al final, esta comunicación de arriba-abajo resultaría en realidad una cesión a las competencias propias de los Estados miembros:

El esfuerzo que debe llevarse a cabo exige que se produzca una inflexión en comportamientos y políticas a todos los niveles: el comunitario, el nacional y el local. Conscientes de lo diversas que son las situaciones en los países miembros, hemos juzgado preferible no formular en términos demasiado rotundos las posibles pistas hacia las soluciones. Cada Estado miembro deberá extraer lo que considere positivo para su propia actuación (Comisión de las Comunidades Europeas, 1993: 22)

Por tanto, aunque a partir de ciertos elementos del Libro Blanco, se podría entender cierta preeminencia de la “micropolítica” en el ámbito de las políticas de empleo, realmente serían las políticas macroeconómicas las que marcarían la pauta en las líneas generales de gobernanza en la UE, unas líneas que siempre se han caracterizado, por otro lado, por una tendencia de corte neoliberal. En este contexto, tal y como hemos apuntado, nacería y se consolidaría la EEE. El desarrollo local, como política de empleo, se vio caracterizado por las mismas contradicciones.

3.4. La Estrategia Europea de Empleo y la “agenda de Lisboa”

A pesar de que el Libro Blanco de Delors acabara en un intento fallido en cuanto al alcance conseguido, la voluntad de conciliar las esferas económica y social fue retomada en el Tratado de Ámsterdam, punto de partida de la EEE y de su nueva metodología, el método abierto de coordinación (MAC) (Ross, 2009). Otro de estos momentos clave, como ya se ha apuntado, fue la Cumbre del Consejo Europeo en Lisboa, del 23 al 24 de marzo de 2000, que continuó con la agenda de la EEE y de su nueva metodología de intervención, haciéndola extensiva a otros ámbitos.

Durante el Consejo Europeo de Lisboa en marzo de 2000, los diferentes Estados miembro pusieron en marcha una estrategia denominada “de Lisboa” con el fin de hacer de la UE “la economía más competitiva del mundo” y alcanzar el pleno empleo antes de 2010. El objetivo que había detrás era el de recuperar el terreno en materia económica respecto a los Estados Unidos (Johansson et al., 2007). Desarrollada en varios Consejos Europeos posteriores al de Lisboa (Niza, Estocolmo, Laeken, Barcelona, etc.), esta

estrategia se basaba en la integración de tres dimensiones: una dimensión económica (que debía preparar la transición hacia una economía competitiva, dinámica y basada en el conocimiento), una dimensión social (que debía permitir modernizar el modelo social europeo gracias a la inversión en los recursos humanos y a la lucha contra la exclusión social, facilitando el paso a la economía del conocimiento) y una dimensión medioambiental (añadido en el Consejo Europeo de Gotemburgo de junio de 2001). El objetivo general, por tanto, se resumió en la siguiente archiconocida cita:

La Unión se ha fijado hoy un nuevo objetivo estratégico para la próxima década: *convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social.* (Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Lisboa, Marzo 2000)

A partir de estas tres dimensiones, nuevamente se pretendía conjugar dos esferas aparentemente contradictorias. Por un lado, hacer más competitiva una economía que se adentraba en la sociedad del conocimiento y la información y, por otro lado, crear más y, sobre todo, mejores empleos, los cuales se consideraban fundamentales para conseguir unos mayores niveles de cohesión social. Pero Lisboa no supuso un nuevo proceso o un nuevo punto de partida. Al contrario, desde la comunidad europea se buscó integrar los tres procesos existentes hasta la fecha, “desarrollando una estrategia integrada entre varios ámbitos de la política: las políticas macroeconómicas (proceso de Colonia), las reformas económicas (proceso de Cardiff), las reformas del mercado de trabajo (proceso de Luxemburgo), políticas contra la exclusión social y la modernización de los sistemas de protección social” (Ashiagbor: 2005: 140-141). El Tabla 3.3 resume los objetivos iniciales de Lisboa:

Tabla 3.3. Objetivos iniciales de la Agenda de Lisboa (marzo 2000)

Preparar la transición hacia una economía competitiva, dinámica y basada en el conocimiento

Una sociedad de la información para todos

Establecer un área europea de investigación e innovación

Crear un entorno propicio para crear y desarrollar negocios innovadores, especialmente de pymes

Reformas económicas para un mercado interno completo y completamente operacional

Mercados financieros eficientes e integrados

Coordinar las políticas macroeconómicas: consolidación fiscal, calidad y sostenibilidad de las finanzas públicas

Modernizar el modelo social europeo invirtiendo en las personas y construyendo un estado de bienestar activo

Educación y formación para vivir y trabajar en las sociedad del conocimiento

Más y mejores empleos para Europa: desarrollar una política activa de empleo

Modernizar la protección social

Promover la inclusión social

Poner en práctica las decisiones: una aproximación más coherente y sistemática

Poner en marcha los procesos existentes

Implementar un nuevo método abierto de coordinación

Movilizar los medios necesarios

Fuente: Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Lisboa, marzo 2000; Pochet y Boulin (2009).

Sin embargo, Lisboa no tuvo excesivo éxito. En 2005, a partir de los informes Kok (en 2003 y, especialmente, en 2004) encargados por la Comisión, se revisa la Agenda de Lisboa con el resultado de un balance negativo considerable (Comisión de las Comunidades Europeas, 2005). Las razones fundamentales de este fracaso fueron una agenda sobrecargada de objetivos, unido a prioridades en conflicto, una pobre coordinación y, fundamentalmente, una falta de voluntad política por parte de los Estados miembros (Kok at al., 2004). Así, por lo que respecta a las políticas de empleo, demasiados objetivos a cumplir y poco compromiso para llevarlos a cabo. Este diagnóstico genera una serie de cambios o consecuencias sustanciales en la Agenda de Lisboa, los cuales caracterizarían lo que comúnmente se conocerá como el “relanzamiento de la Estrategia de Lisboa” (European Council, 2005), también conocido como Lisboa II (Tabla 3.4).

La primera de las consecuencias es una simplificación de los objetivos, apostando por el crecimiento y el empleo, quedando fuera de la EEE aspectos tales como la cohesión social o el medioambiente. A partir de 2005, la EEE queda integrada dentro de las Grandes Orientaciones de las Políticas Económicas (GOPE) de la UE, lo que supone una subordinación evidente de las políticas de empleo a las políticas de crecimiento económico (Lope, 2013a). A dichos objetivos se le añaden numerosas políticas

relacionadas con aspectos tales como la innovación, las infraestructuras, la industria, etc., aspectos que pretenden impulsar el crecimiento económico pero no tanto el empleo (o, al menos, la calidad de éste) como objetivo ulterior⁴⁴. De alguna forma, se observa una lógica liberal, bajo el argumento de que sin crecimiento económico no se podrá generar empleo. Por otro lado, cierto es que, inicialmente, objetivos como los aspectos sociales (igualdad de género, la lucha contra la pobreza, etc.) y medioambientales aparecen en la agenda, pero desaparecen rápidamente del conjunto de prioridades (Raveaud, 2007). Por tanto, nos encontramos ante la preeminencia del modelo económico-competitivo dentro de la inicial ambivalencia del modelo de desarrollo que se planteaba desde la UE.

El segundo cambio importante en Lisboa II tiene que ver con los instrumentos de implementación de la agenda o estrategia. Tras el informe Kok (2004), el MAC queda visiblemente dañado. Tras la revisión de la Agenda de Lisboa, se pasa del “multilateralismo” de Lisboa I al ‘bilateralismo’ de Lisboa II (Tholoniati, 2010), a partir de un menor peso de los procedimientos de aprendizaje mutuo (políticas de buenas prácticas, *benchmarking*, etc.) y un mayor peso de las relaciones directas entre la Comisión Europea y cada uno de los Estados miembros. Esta nueva relación se plasma en los Planes Nacionales de Reforma (PNR). Cabe destacar que dichos PNR incluyen aspectos de política macroeconómica y microeconómica y de empleo, quedando fuera aspectos sociales y medioambientales (Pochet y Boulin, 2009). Por tanto, un aspecto importante de esta consecuencia es una cierta pérdida de protagonismo de la dimensión local por extensión de la pérdida de protagonismo de la lógica *bottom-up* que caracterizaba los primeros pasos de la EEE.

En definitiva, de las tres dimensiones originarias de Lisboa, a saber, la económica, la social y la medioambiental; sólo se mantuvo la dimensión económica. Ciertamente es que dentro de Lisboa II seguía presente la EEE pero ésta quedó limitada a conseguir unos mercados de trabajo más flexibles y a conseguir una oferta de mano de obra más formada y disponible (Raveaud, 2007).

⁴⁴ Cabe apuntar que el único objetivo cuantitativo que se mantiene intacto es el objetivo de dedicar un 3% del PIB a I+D.

Tabla 3.4. Cambios en la Estrategia de Lisboa: Lisboa I vs Lisboa II

	LISBOA I (2000)	LISBOA II (2005)
Objetivos prioritarios	Crecimiento sostenible, empleo y cohesión social	Crecimiento económico y empleo
Objetivos sobre el empleo (Los pilares)	Pilares (1997): - Empleabilidad - Espíritu empresarial - Adaptabilidad - Igualdad de oportunidades	Pilares (2005): - Empleabilidad - Adaptabilidad - Formación en recursos humanos
Mecanismos	MAC como instrumento principal: - Subsidiariedad Directrices sobre empleo - macroeconómicas PNAE	Depuración del proceso: - Simplificación MAC Directrices integradas (empleo - macroeconómicas) (importancia de las GOPE) PNR (Mr. Lisboa)
Referencias clave	Ámsterdam y Luxemburgo (1997)	Informe Kok (2004)

Fuente: Elaboración propia.

Las implicaciones de este cambio de rumbo resultan claras respecto a la posición del empleo y de las políticas de desarrollo local. Por un lado, los niveles regional y local pierden cierto peso dentro de la agenda de la UE respecto a la política de empleo. Pero, además, el empleo (en tanto que creación de empleos de calidad vinculados a la idea de cohesión social y sostenibilidad medioambiental) también pierde protagonismo. También es importante destacar la continua contraposición entre algunos Estados miembros y la Comisión Europea, especialmente a la hora de llevar a cabo determinadas políticas de empleo a nivel europeo, que se agravó con el período de crisis económica a favor de los primeros. El enfoque neoliberal adoptado por la UE acabó imponiéndose al principio de subsidiariedad de ésta, cuestión que se materializó en la imposición de forma unilateral de algunas de estas políticas (particularmente, las reformas del mercado de trabajo, el sistema de pensiones, etc.), en algunos países, por lo que se conoció como la Troika (Barbier, 2012; Cohen et al., 2015; Featherstone, 2015; Meardi, 2012; Schulten, 2013). Este panorama no sólo tiene consecuencias en el desarrollo local en tanto que política o sumidero de iniciativas para cada uno de los Estados miembros, sino que realmente define la posición del desarrollo local dentro de la EEE y, por tanto, de la política comunitaria.

4. EL DESARROLLO LOCAL DESDE LA UNIÓN EUROPEA

En el apartado anterior se ha dibujado, a grandes rasgos, la posición retórica-discursiva del desarrollo local en el seno de la UE. En este apartado nos fijamos en los instrumentos de actuación vinculados con el desarrollo local. El objetivo no pasa por estudiar los resultados de dichos instrumentos, sino entender cómo son definidos y desarrollados en tanto que instrumentos que imponen unas determinadas concepciones del desarrollo local (Gualini, 2005; Pichierri, 2002b; Serrano Pascual, 2003). En términos generales, podríamos decir que el desarrollo local dentro de la UE se sirve de dos canales básicos de actuación: los instrumentos de financiación como son los fondos estructurales y las iniciativas comunitarias y, en el período inicial de la EEE, los programas piloto y las acciones innovadoras. Aquí nos interesa destacar aquellas acciones que vinculan desarrollo local y empleo, particularmente a través de la EEE, por lo que no entraremos en aquellos instrumentos que no contienen el empleo entre sus objetivos.

4.1. Los instrumentos del desarrollo local: fondos estructurales e iniciativas comunitarias

Entre los instrumentos de financiación que promueven el desarrollo local, cabe destacar, por un lado, los fondos estructurales y, por otro lado, las iniciativas comunitarias. Respecto a los primeros, suponen cuatro clases de fondos; a saber:

- El FEDER, cuyo objetivo es el ayudar a las regiones menos desarrolladas y a aquellas en fase de reconversión económica o con dificultades estructurales.
- El FSE, que actúa principalmente en el contexto de la EEE, y cuyo objetivo es el mejorar las posibilidades de empleo en la UE. Éste es el principal fondo destinado a la creación de empleo y sobre el que se vehicula la EEE.
- El Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), cuyo objetivo, en términos generales, es el desarrollo de zonas rurales con necesidades.
- El Instrumento Financiero de Orientación Pesquera (IFOP), que contribuye a la reestructuración del sector de la pesca.

Además de estos fondos, la UE también se sirve del Fondo de Cohesión, un instrumento financiero temporal, que tiene como objetivo ayudar a las regiones menos favorecidas de la UE, especialmente a aquellos Estados miembros con un PIB inferior al 90% del PIB medio de la UE. Las prioridades de dicho fondo hacen referencia a cuestiones como transporte (especialmente, en su vertiente sostenible), medio ambiente y energías renovables (esta última a partir de 2007). La finalidad de este fondo es conseguir el objetivo de convergencia entre los Estados miembros, reduciendo sus disparidades económicas, sociales y territoriales. Los diferentes fondos se dirigen a diferentes objetivos y, en algunos casos, se articulan y combinan para poder alcanzarlos.

4.1.1. Los fondos y el desarrollo local: el FSE y el FEDER

De las cuatro clases de fondos estructurales antes apuntados, en su apoyo al desarrollo local y el empleo, destacan especialmente el FSE y, en menor medida, el FEDER, “en particular para el objetivo 2 (de reconversión de zonas afectadas por declive industrial) y 3 (parados de larga duración con dificultades de inserción laboral)” (Alós, 1999: 79).

El Fondo Social Europeo

El FSE es el principal instrumento de financiación de aquellos programas vinculados con la generación de empleo y el desarrollo local. Cabe destacar la versión del FSE de 1993⁴⁵ en donde se ponía especial énfasis en la realización de acciones innovadoras en materia de desarrollo local y empleo. También destaca la versión del FSE de 1999 (para el período 2000-2006)⁴⁶, donde en el artículo 4.2 pone especial énfasis en la participación de ONGs y de partenariados locales en el desarrollo de acciones locales a favor del empleo (Strauss, 2005). Este prisma queda relativamente diluido en la reformulación del FSE en 2006⁴⁷, que se une a la desaparición del artículo 6 de acciones

⁴⁵ Reglamento (CEE) n° 2084/93 del Consejo de 20 de julio de 1993 por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 4255/88 por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n° 2052/88, en lo relativo al Fondo Social Europeo. Diario Oficial n° L 193 de 31/07/1993 P. 0039 – 0043.

⁴⁶ Reglamento (CE) no 1784/1999 del Parlamento europeo y del Consejo de 12 de julio de 1999 relativo al Fondo Social Europeo. L 213, Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 13. 8. 1999.

⁴⁷ Reglamento (CE) no 1081/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2006 relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) no 1784/1999. L210 Diario Oficial de la UE 31.7.2006

innovadoras⁴⁸. Aquí la referencia a destacar es el artículo 5.1 donde se apuntaba la voluntad de actuar a diferentes niveles, dentro de los cuales aparecen los niveles regional y local.

El Fondo de Desarrollo Regional

Respecto al FEDER, cabe destacar su Artículo 10 que, tras el Libro Blanco de Delors, permitió el desarrollo de acciones innovadoras en materia de empleo y desarrollo local (Tabla 3.5). Para el período 1994-1999, el Artículo 10 o las Acciones innovadoras relativas al FEDER se centraban en la aplicación de los principios del Libro Blanco, especialmente en lo que respecta a la creación de nuevos yacimientos de empleo⁴⁹. Para el 2000-2006, sin embargo, las acciones se centraban en aspectos vinculados con la sociedad del conocimiento y de la información.

⁴⁸ Paralelamente, también se reduce el total del presupuesto del FSE del 2000-2006 (11.9716, 76 millones de euros) al 2007-2013 (8.107,01 millones de euros).

⁴⁹ En este sentido, resulta ilustrativa la convocatoria “Acciones innovadoras: nuevos yacimientos de empleo y, en particular, empleos de iniciativa local Artículo 10 del Reglamento FEDER Convocatoria de propuestas nº 95/37 (95/C253)”.

Tabla 3.5. Análisis comparativo períodos de programación. Acciones Innovadoras FEDER, 1994-1999 y 2000-2006

Período 1994-1999	Período 2000-2006
Objetivos	
<p>La filosofía subyacente a la aplicación del art. 10 del Feder consistía en utilizar nuevos planteamientos, en particular intercambios y cooperación interregional, a fin de impulsar la transición necesaria de las políticas de desarrollo tradicionales a otras innovadoras</p> <p>Principales objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aplicación práctica del Libro Blanco “Crecimiento, competitividad y empleo” - Mejorar los conocimientos técnicos sobre el desarrollo regional y local experimentando nuevos métodos de actuación - Fomentar los intercambios regionales y transnacionales - Preparar, mediante un análisis de los resultados de los proyectos, nuevas generaciones de políticas y programas para el período de programación posterior a 1999 	<p>Aumento de la calidad de las intervenciones de los PO's de los objetivos 1 y 2 en los que participa el FEDER</p> <p>Otros objetivos son:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fomento del incremento de la cooperación regionales entre los sectores público y privado - Sinergia con las demás políticas comunitarias - Facilitar el intercambio de regiones y el aprendizaje colectivo
Temas prioritarios	
<ul style="list-style-type: none"> - Nuevos yacimiento de empleo NYE - Cultura y patrimonio - Ordenación del territorio TERRA - Proyectos piloto urbanos PPU - Cooperación interregional interna RECITE II - Cooperación interregional externa ECOS-Ouverture - Fomento de la innovación tecnológica (RIS y TTT) - Sociedad de la información (RISI I y II) 	<ul style="list-style-type: none"> - Economía regional basada en el conocimiento y la innovación tecnológica - eEuropaRegio: la sociedad de la información al servicio del desarrollo regional - Identidad regional y desarrollo sostenible

Fuente: Extraído de Anexo A “Análisis Comparativo” del Proyecto de Dictamen del Comité de las Regiones sobre el tema “Las regiones en la nueva economía - Orientaciones para las acciones innovadoras del FEDER en el periodo 2000-2006”, de 27 de noviembre de 2000 COM-1/026 / CDR 351/2000 rev. 1.

Aunque cabe apuntar que no se abandona la perspectiva regional y local. De hecho, en la reformulación del Reglamento del FEDER en 1999⁵⁰ el Artículo 10 da paso al Artículo 4 sobre medidas innovadoras, donde se mantiene la perspectiva del desarrollo regional y local a la hora de implementar dichas acciones, desapareciendo, eso sí, con su reformulación en 2006⁵¹.

4.1.2. Las iniciativas comunitarias

Respecto las iniciativas comunitarias formuladas y desarrolladas en el seno de la UE existe una gran variedad⁵², pero aquí apuntamos aquellas que tienen especial incidencia

⁵⁰ Reglamento (CE) No 1783/1999 del Parlamento europeo y del Consejo de 12 de julio de 1999 relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Diario Oficial de las Comunidades Europeas L213, 13. 8. 1999

⁵¹ Reglamento (CE) NO 1080/2006 del Parlamento europeo y del Consejo de 5 de julio de 2006 relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y por el que se deroga el Reglamento (CE) no 1783/1999. L210 Diario Oficial de la UE, 31.7.2006

⁵² Para un mayor detalle se puede consultar el conjunto de iniciativas comunitarias en Cuenca García (2000).

en las políticas de desarrollo local y empleo. Para el período 1994-1999 destacarían las iniciativas LEADER II, ADAPT, URBAN y Empleo y Recursos Humanos (que incluían las acciones NOW, HORIZON y YOUTHSTART) (Cuenca García, 2000). Para el período 2000-2006 destacarían las iniciativas LEADER+, URBAN II, INTERREG III y EQUAL) (Economix, 2004). Este grupo de iniciativas comunitarias responden a objetivos diferentes (básicamente, objetivos 1, 2 y 3 de los fondos estructurales). Aun así, conviene destacar que tanto los instrumentos de financiación (fondos e iniciativas) como los programas piloto y las acciones innovadoras contienen dos aspectos programáticos principales (Economix, 2004): 1) las políticas de recursos humanos y de empleo deben ser integradas en los fondos estructurales para poder llegar a ser una parte importante del desarrollo rural y urbano (particularmente, para los Fondos que no contienen dicho aspecto: FEDER, FEOGA e IFOP); y 2) el principio del partenariado debe ser implementado en todos los programas como principal instrumento de integración del empleo y la inclusión social en el nivel local.

Respecto a las iniciativas comunitarias, URBAN II y INTERREG III integran objetivos vinculados con el mercado de trabajo dentro de una aproximación amplia al desarrollo local (desarrollo urbano y cooperación entre regiones, respectivamente). EQUAL (heredera de la iniciativa Empleo y Recursos Humanos) se vincula directamente con los objetivos de empleo y de inclusión social (objetivo 3), pero integrándolos en una perspectiva de desarrollo local. LEADER+ no tiene objetivos directamente vinculados con el empleo, pero por su propia configuración (promoción de acciones de desarrollo endógeno, especialmente en el medio rural) contiene de forma indirecta elementos de desarrollo de recursos humanos a nivel local (Economix, 2004).

Así, a partir de este esquema de complementariedad entre fondos e iniciativas, objetivos vinculados al mercado de trabajo y, particularmente, a la creación de empleo se integran con objetivos de desarrollo regional/local (urbano y rural), permitiendo unas acciones más coherentes e integrales. Ello provoca dos consecuencias. Por un lado, la consolidación del partenariado a diferentes niveles como una pieza clave de los fondos estructurales, lo que genera un mayor compromiso e implicación de los niveles regionales y locales. Por otro lado, esta mayor implicación permite un mayor protagonismo de los actores locales en el desarrollo y ejecución de fondos e iniciativas comunitarias. Este énfasis se da particularmente en países como Italia, España y

Francia, donde la experiencia del programa-piloto de Pactos territoriales por el empleo permitieron establecer prioridades en relación al desarrollo local en los diferentes programas del período 2000-2006 (Strauss, 2005).

4.2. Las acciones innovadoras y los programas piloto

Además de los fondos estructurales y las diferentes iniciativas o programas comunitarios de desarrollo local y empleo, conviene destacar, especialmente para el período inicial de la EEE, las acciones innovadoras y los programas piloto. Estos se relacionan con el período inicial de puesta en marcha de la EEE, caracterizado por dinámicas de ensayo-error y la lógica del *benchmarking* entre territorios. Esta cuestión resulta interesante por dos razones. En primer lugar, este escenario permite la generación de discursos excesivamente normativos, en donde los diferentes intereses de los actores locales tenían cabida (Gualini, 2005)⁵³. Esta cuestión resulta de suma importancia para dilucidar la concepción retórica o discursiva del desarrollo local desde la UE. En segundo lugar, algunas de estas actuaciones acabarían implementándose en algunos territorios, consolidándose como mecanismos de financiación. Como se podrá ver más adelante, en el caso de Cataluña, el programa piloto de pactos territoriales por el empleo daría lugar a la creación y consolidación de convocatorias de financiación por parte de la Diputación de Barcelona y del *Servei d'Ocupació de Catalunya* (SOC) bajo la fórmula de los pactos territoriales (Duch, 2005; Ramos, 2004). Conviene destacar nuevamente la relación entre el nivel institucional (los mecanismos de financiación) con el nivel retórico-discursivo. En este sentido, no se puede obviar la importancia de las condiciones exigidas en este tipo de convocatorias a la hora de crear un discurso consensuado entre los actores de un determinado territorio⁵⁴.

⁵³ Esta cuestión ya ha sido recogida en apartados anteriores cuando se apuntaba al Libro Blanco de Delors como un documento en donde se incluía una elevada diversidad de intereses, algunos incluso contradictorios, en contraste con los intereses claramente definidos del Tratado de Maastricht.

⁵⁴ Que este discurso sea asumido por convencimiento o por cuestiones de interés particular es otro elemento de debate que ya se ha introducido en el marco teórico (Calvo y Lerma, 2008; Pichierri, 2002b; Trigilia, 2001). En cualquier caso, la conclusión a destacar es la posibilidad de generación de discursos a partir de este tipo de convocatorias.

El Artículo 6

Esta medida, incluida en las primeras versiones del FSE, apoyaba iniciativas innovadoras con el objetivo de promover nuevas acciones y determinar ejemplos de buenas prácticas para su posterior aplicación y desarrollo en las acciones financiadas por el FSE (European Commission, 2010). Así, el Artículo 6 permitía experimentar con acciones no recogidas inicialmente bajo el paraguas de éste. Entre la clase de proyectos o acciones que podían ser incluidos en este apartado aparecían programas piloto (entre otros, los pactos territoriales por el empleo), estudios⁵⁵, intercambios de experiencias, además de actividades informativas. El carácter innovador del Artículo 6 se iría diluyendo con las sucesivas modificaciones del FSE, especialmente a partir de la modificación del Reglamento 1081/2006 del FSE de 2006.

La potencialidad de esta primera versión del Artículo 6 radicaba en el hecho de que la formulación de esta convocatoria permitía “la experimentación de nuevas ideas y de la demostración de nuevas hipótesis” a partir de la identificación de buenas prácticas y el intercambio de experiencias y conocimientos que podían ser transferidos (en la lógica *bottom-up*) a instancias superiores comunitarias. Es decir, una mayor posibilidad de comunicación entre el nivel regional-local (o si se prefiere, entre aquellos que ejecutan directamente las acciones) y el nivel europeo. Otro aspecto destacado por la Dirección General de Empleo era una mayor cooperación entre autoridades públicas, empresas privadas, organizaciones del tercer sector y otros actores. De hecho, la dimensión local se desarrolló de forma más intensa con los proyectos de 1998.

Los Pactos territoriales por el empleo

En 1997, y de acuerdo con las ideas lanzadas desde el Libro Blanco, la Comisión Europea puso en marcha el programa piloto de los pactos territoriales por el empleo con el objetivo de ampliar la cooperación entre los actores más importantes a nivel regional y local, en la línea de emprender acciones innovadoras que incidieran en la creación de empleo. El Consejo Europeo de Dublín, en diciembre de 1996, aprobó una relación de 89 pactos piloto (6 de ellos en España) propuesta por los diversos estados miembros de la UE para que en ellos se desarrollaran los pactos territoriales por el empleo por parte

⁵⁵ A modo de ejemplo, en el caso de Cataluña y en el marco del Artículo 6 se realizó el programa de Diagnóstico Estratégico Territorial entre los años 2003 y 2004, a partir del cual se elaboraron diecinueve diagnósticos territoriales vinculados a cada uno de los pactos existentes en el territorio (Boixader, 2007).

de los agentes sociales y las instituciones públicas del territorio. Este acuerdo se inscribió en las diversas iniciativas derivadas del llamado *Pacto de confianza en favor del empleo*, promovido por la Comisión Europea. Los territorios seleccionados para el caso de España fueron: Bahía de Cádiz, Vallès Occidental, Cuencas mineras de Asturias, Cuencas mineras de Palencia y León, Ceuta y Melilla.

El objetivo fundamental de los pactos territoriales en favor del empleo era la participación de todos los actores pertinentes de un territorio específico y el desarrollo de una estrategia coherente de creación de empleo en dicho territorio. Esta asociación debería representar a los actores principales de la economía local (Administración, empresarios, sindicatos y trabajadores, asociaciones civiles, etc.), no sólo desde el punto de vista de los recursos, sino también desde la perspectiva del conocimiento y la experiencia sobre la situación del territorio (Comisión Europea, 2003b).

Además de las políticas activas de empleo como eje central, se realizaron iniciativas en el sentido de profundizar en el conocimiento del mercado de trabajo y la economía del territorio. Sin embargo, en términos generales, estas medidas no se concretaron en resultados claros en materia de creación de empleo. Esta falta de concreción en resultados se debió al débil compromiso por parte de los actores participantes a la hora de “garantizar” la creación de cierto volumen de empleo (Comisión Europea, 1999; Lope, Gibert y Ortiz, 2002; Territorial Employment Pacts, 2001). Se puede afirmar que, en términos generales, los resultados fueron puntuales y poco coordinados (Regalia, 1998), unidos a una marcada segmentación de iniciativas y de sus correspondientes resultados: Austria combinaba el modelo de los pactos territoriales por el empleo con su tradición de cooperación entre los interlocutores sociales, con cierto éxito (Huber, 2001); en España e Italia se utilizó con un marcado acento territorial, buscando desarrollar las competencias regionales en materia de políticas de empleo; los países escandinavos, por su parte, adaptaron la perspectiva de los pactos territoriales por el empleo con el fuerte papel de sus municipios (Comisión Europea, 1999; Economix, 2006).

Más allá de la creación de empleo, se dio un resultado más tangible que el anterior y común en la mayoría de experiencias: las interacciones entre los actores locales se realizaron bajo fórmulas *ad hoc*, es decir, interacciones experimentales o temporales.

Más que interacciones estables o permanentes, los actores locales cooperaron sólo cuando era necesario y específicamente para la realización de una iniciativa específica, sin una clara continuidad en el tiempo en todos los países (Regalia, 2003). Por otro lado, muchas de estas interacciones se realizaban entre actores locales con una posición débil o inexistente, con lo que no ayudaba a la consolidación de una lógica de cooperación. Sin embargo, uno de los efectos positivos de las experiencias piloto de los pactos locales por el empleo fue la legitimación y el reconocimiento social de muchos de estos actores locales (Regalia, 1998). Por tanto, aunque estas interacciones no siempre se mantuvieron estables en el tiempo, sí que permitieron la emergencia y la consolidación de actores a nivel local (Gibert, Lope y Rosetti, 2002).

Los pactos territoriales también sirvieron para relanzar y mejorar la eficacia de los Fondos estructurales europeos, gracias a un enfoque estratégico territorial que se centraba en zonas especialmente afectadas por el desempleo. Así, los pactos por el empleo recibieron financiación de diferentes fondos que sirvieron para desarrollar las diferentes iniciativas que se proponían desde el territorio. Entre estos fondos, destacaban el FEDER y el FSE (Rodríguez Álvarez, 2001). El objetivo pasaba por conseguir una mejor integración de los diferentes programas y recursos y la experimentación de nuevas acciones en favor del empleo en un ámbito territorial determinado (Jiménez, 1997). Esta fórmula de concertación se materializó en algunos territorios (como el caso de Cataluña) en la implementación de convocatorias de desarrollo local en donde el solicitante de dichas ayudas debía ser el propio pacto territorial (Gibert, Lope y Rosetti, 2002)⁵⁶.

Como ya se ha apuntado, una de las conclusiones interesantes que se pueden desprender de la revisión de los diferentes instrumentos en favor del desarrollo local hace referencia a la potencialidad de dichos instrumentos como generadores de un determinado discurso y concepción del desarrollo local, en la línea de lo que apuntan algunos autores cuando hablan de la EEE como mecanismo de “europeización” (Gualini, 2005; Palier, 2008; Pichierra, 2002b). Estas fórmulas de solicitud de

⁵⁶ Como muestra, la convocatoria *Accions de desenvolupament local mitjançant pactes territorials per a l'ocupació* entre 2006 y 2009 por parte del SOC o las diferentes actuaciones de la Diputación de Barcelona articuladas alrededor de la figura de los pactos territoriales (entre ellas, el programa *Subvencions de les accions de desenvolupament local mitjançant pactes territorials per a l'ocupació i per al reconeixement dels pactes territorials per a l'ocupació*).

financiación para el desarrollo local (pactos territoriales por el empleo, agencias de desarrollo local, etc.), sin embargo, también han recibido críticas debido a su excesiva instrumentalización, en el sentido de generar discursos vacíos de contenido (carencia de objetivos definidos u objetivos excesivamente generalistas) o puramente pragmáticos (basado en un clientelismo subvencionado) (Calvo, 2011; Calvo y Lerma Montero, 2008).

4.3. Libertad económica vs regulación social: la (aparente) ambivalencia del proyecto europeo

Según la agenda de Lisboa, el objetivo de la EEE, ya apuntado, era el de “convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos” (Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Lisboa, Marzo 2000: 2). El segundo gran objetivo de Lisboa consistía en modernizar el modelo social europeo, invirtiendo en las personas y construyendo un activo Estado de Bienestar con acento en: a) desarrollar un sistema educativo y formativo adecuado para poder vivir y trabajar en la sociedad del conocimiento, b) desarrollar políticas activas de empleo y defender la calidad del empleo, c) modernizar el sistema de protección social, y d) luchar contra la exclusión social (Goetschy, 2001: 406-407). Esto es, se buscaba relacionar aspectos difíciles de encajar como la competitividad, el crecimiento sostenible, unos niveles elevados de empleos y la cohesión social (Goetschy, 2001). La cuestión que se plantea se hace evidente. ¿Es compatible la búsqueda de competitividad (cuyo objetivo ulterior es la búsqueda del beneficio económico) con la creación de empleos (con cierta calidad) y el mantenimiento y/o aumento de los niveles de cohesión social (que necesitan, lógicamente, de ciertos niveles de gasto público)? Tal cuestión entra de lleno en el debate sobre la paradoja que se da en el seno de la UE: “como la persecución del propio interés desemboca en el interés público” (Bilbao, 1998: 58). Esto es, la tensión entre el interés privado, con ánimo de lucro y bajo criterios de rentabilidad económica, frente al interés público, sin ánimo de lucro y bajo criterios de rentabilidad social.

Esta paradoja está relacionada con lo que algunos autores plantean (Rubery, Bosch y Lehndorff, 2008b; Serrano Pascual, 2009; Pochet y Boulin, 2009) cuando apuntan que la UE tiene un “doble rasero legislativo” en función de que ámbitos se trata. Desde la

UE se interviene de tres formas diferentes: en primer lugar, las normas que implanta; en segundo lugar, la regulación del acceso a los recursos, a través de los diferentes programas y fondos; y finalmente, a través de las recomendaciones a los Estados miembros (Rubery, Bosch y Lehndorff, 2008a; Pichierri, 2002b). La primera sería lo que se conoce como *hard law*, mientras que las dos segundas serían *soft law*. Históricamente, el proyecto europeo ha tratado el tema del empleo desde las vías *soft law*, es decir, a través de recomendaciones a los Estados miembros para que sean aplicadas en sus PNAE, y a través de la retórica comunitaria⁵⁷.

Cierto es que esta creciente presión ideológica otorga capacidad a la UE para crear categorías de discurso, aumentando su capacidad de influencia hacia las diferentes políticas de empleo nacionales (Pichierri, 2002b; Serrano Pascual, 2009; Gualini, 2005). Pero no deja de ser evidente la diferencia respecto al tratamiento que se da desde el seno europeo a otras políticas como, por ejemplo, las políticas más estrictamente económicas (control de mercados financieros, control del gasto público, sistemas de aranceles externos, mercado interno único, control de tipos de interés, etc.) (Scharf, 2000)⁵⁸. Estas políticas son tratadas desde las vías *hard law*, es decir, a través de la implantación de normas y del control de los recursos. No es necesario recordar la importancia de este contexto económico para el empleo y las posibles políticas relacionadas con él. Así, nos encontramos ante un escenario europeo donde lo (estrictamente) económico es regulado desde las instituciones europeas, marcando una clara dirección; mientras que lo político, lo social y aspectos como el empleo, se dejan a la opción de los diferentes Estados miembros, aprobándose las posibles normas en Consejo de Ministros, lo que hacía difícil su regulación o, al menos, la consecución de cierta convergencia en materia social y de empleo. Ello podría explicar el carácter excesivamente amplio en sus contenidos y objetivos –en muchos casos contradictorios– de documentos como el Libro Blanco de Delors o, según De Pablos y Martínez (2008: 130) y con respecto a la EEE, la

⁵⁷ Como ya hemos apuntado, algunos autores coinciden en apuntar que documentos como el Libro Blanco de Delors no dejan de ser eso, pura retórica (Bilbao, 1998). En un sentido similar, Jepsen y Serrano (2005) argumentan como las instituciones europeas, en el caso de la EEE, juegan un papel crucial en la dirección del debate discursivo y la construcción de “marcos comunes de referencia”.

⁵⁸ En la situación actual, la vía *hard law* se ha introducido en el ámbito de la regulación del empleo, aunque en aspectos que están contribuyendo a la desregulación y la precarización del empleo en el contexto comunitario (Marginson y Wetz, 2015; Schulten, 2013): a modo de ejemplo, las presiones para flexibilizar el mercado de trabajo italiano y español que han desembocado en las sucesivas reformas laborales acaecidas en los últimos años (Meardi, 2012).

formulación de “conceptos y términos definidos vagamente, es decir, suficientemente difusos como para ofrecer un amplio margen de maniobra en su interpretación e implementación”, generando una aparente ambivalencia del proyecto europeo.

5. CONCLUSIONES

El objetivo de este capítulo era profundizar en el escenario de la UE en tanto que actor orientador e incluso legitimador de las políticas de desarrollo local en el contexto estudiado. Este argumento profundiza en la idea de la UE como marco cognitivo o de generación de discurso, pero también como marco institucional en donde situar las políticas de desarrollo local implementadas por los territorios. A continuación se resume la idea fundamental que subyace en este debate: las aparentes contradicciones en el seno del proyecto europeo, tanto desde el punto de vista retórico como desde el punto de vista regulatorio.

¿Despolitización de la agenda comunitaria o tendencia liberal?

Algunos autores hablan de que el proceso europeo implica cierta despolitización respecto a las políticas sociales y de empleo (Ross, 2009). Otros autores, sin embargo, (Pochet y Boulin, 2009; Amable, Demmou y Ledezma, 2009) defienden que detrás hay una tendencia liberal, con una aceleración a partir de la revisión de la Estrategia de Lisboa en 2005 (ya presente en el propio Tratado de Maastricht) (Peña-Casas, 2013; Van Rie y Marx, 2012). Con el Libro Blanco de Delors y las primeras versiones de la EEE (léase Essen, Ámsterdam, Luxemburgo y Lisboa I) parecía que se estaba consolidando una mayor preocupación por el empleo y por los aspectos sociales (tratados, cabe decir, de forma muy tangencial en Maastricht). En este sentido Jepsen y Serrano Pascual (2005) presentan la EEE como un “contrapeso” a la Unión Económica y Monetaria. Sin embargo, en Lisboa II se produjo un punto de inflexión. Socialistas moderados y liberales llegaron a un relativo consenso, cambiando el espíritu inicial de la EEE que había en la Comisión Delors (Pochet y Boulin, 2009). Los aspectos vinculados a la inclusión social y la sostenibilidad medioambiental quedaron al margen, centrándose en el crecimiento económico y el empleo. Esta situación escondía una prioridad evidente por el crecimiento económico bajo la ecuación de que sin crecimiento no puede haber empleo. Pero, en realidad, este mismo consenso ya se había

producido con la primera versión de la agenda de Lisboa. Goetschy (2001) apunta la paradoja de que socialistas moderados y liberales compartieran los objetivos de la EEE, marcando una tensión entre el modelo liberal de apoyo al crecimiento económico y a los mercados, y aquellos defensores del modelo social europeo. La propia EEE no dejaba de ser una especie de “híbrido” entre estas dos visiones (Pochet y Boulin, 2009), que progresivamente se acabaría decantando por la visión más liberal (Bolton, Laaser y McGuire, 2015; Natali, 2010; Ploom, 2014).

La Estrategia Europea de Empleo como marco cognitivo y proceso de aculturación

Algunos autores hablan de la EEE como un proceso de resultados materiales poco tangibles, pero con una serie de resultados relativamente intangibles a destacar. Entre ellos, De Pablos y Martínez (2008) hablan de la EEE como un proceso de aculturación, donde a partir de una serie de directrices no vinculantes, se crea una cierta “cultura del empleo”, que impregna los PNAE de los diferentes Estados miembros. Por su parte, Barbier (2004) define la EEE como:

[...] un conjunto de actividades fundadas sobre un contenido reglamentario (las disposiciones de los tratados que son obligatorias para todos los Estados miembro) y un cuadro cognitivo (una serie de objetivos que vienen a plasmarse en una serie de directivas que los contratan, y que orientan la acción de los políticos, técnicos y demás agentes sociales) (citado en De Pablos y Martínez, 2008: 129).

En la misma línea, Jepsen y Serrano Pascual (2005: 240) destacan el papel desempeñado por las instituciones comunitarias, con respecto a la EEE, como provisión de “marcos cognitivos y paradigmas conceptuales”. En una línea parecida, Gualini (2005) apunta a un proceso de “europeización”, destacando la fase de “institucionalización discursiva”, vinculada a la idea de gobernanza multinivel y consistente en un conjunto de “interpretaciones endógenas de presiones exógenas” (Gualini, 2003: 500). En este sentido, respecto a las políticas de empleo y de desarrollo local, la creación de este marco cognitivo y discursivo supone uno de los “éxitos” de la agenda europea. La pregunta que cabe plantearse es si este conjunto de ideas, conceptos y representaciones que (efectivamente) impregnan determinadas políticas (por ejemplo, los PNAE) y que (teóricamente) “educan” a políticos, técnicos y agentes sociales, tiene una traducción en la concepción que del desarrollo local tienen los actores implicados en él y vinculados a la dimensión local.

De la ambivalencia a la subordinación del empleo a la macroeconomía

Dentro del escenario comunitario, lo que aquí nos interesa es dilucidar qué concepción se tiene del desarrollo local en el contexto de la EEE, y más específicamente, cuál es la posición del empleo dentro de ésta. Según lo expuesto, el empleo y otros aspectos sociales (o no estrictamente económicos) no han sido la principal preocupación desde los inicios del proyecto europeo, al menos respecto a cuestiones como el equilibrio presupuestario, el control de gasto y la deuda pública, etc., que sí que han tenido un mayor recorrido en la política comunitaria⁵⁹. En este sentido, Raveaud (2007) destaca las orientaciones de la EEE como una deriva de la corriente económica dominante (*mainstream economics*). En términos más contundentes, Barbier (2012) destaca la conversión de la UE en una especie de “Federación presupuestaria coercitiva”. Aunque el desempleo aparecía como una preocupación teórica, en función del ciclo económico, en la práctica resultaba un objetivo claramente subordinado a los objetivos macroeconómicos que marcaron los inicios del proyecto europeo (Raveaud, 2007; Ashiagbor, 2005; Aragón y Cachón, 1999; Goetschy, 1999). En 1992, el Tratado de Maastricht marcó una primera etapa en la preocupación por el empleo. Se incluyó, por primera vez, una preocupación por conseguir un elevado nivel de empleo y de protección social (Artículo 3 del Tratado). Pero en la práctica, Maastricht no deja de ser básicamente un tratado monetario, donde la política de empleo se percibía como una política social (de corrección de desigualdades sociales) más que como una política económica potente (Goetschy, 1999). La posición del empleo en el escenario comunitario se circunscribe a un discurso sobre desarrollo local más próximo al modelo económico-competitivo que al modelo social-sostenible, aunque incluyendo ciertos aspectos relacionados con este último. Los diferentes instrumentos relacionados con el desarrollo local (programas piloto, acciones innovadores, los diferentes fondos estructurales, etc.) que se desarrollaron en el período previo a la crisis económica permitían, de hecho, incluir aspectos que iban más allá de la dimensión estrictamente económica (Strauss, 2005), lo cual no implica que dichos aspectos no acaben subyugados a esta dimensión.

⁵⁹ Cuando, a partir de la crisis económica, el empleo y algunos aspectos sociales vinculados a él (i.e. reformas del mercado de trabajo, reformas en los sistemas nacionales de jubilación, etc.) han saltado a las primeras posiciones de la agenda comunitaria, ha sido, nuevamente, en la dirección de una mayor precarización y liberalización de éstos, y no en la dirección contraria inicialmente planteada en la EEE (Schulten y Müller, 2013).

Se dibuja, así, un escenario desigual respecto al tipo de dimensión a regular. En el proyecto europeo las relaciones económicas constituyen el principio de realidad, y las relaciones políticas y sociales quedan en un segundo plano (Bilbao, 1998), y cuando emergen en la agenda comunitaria (a partir de la crisis económica), lo hacen para subordinarse a las prioridades de tipo macroeconómico. Por tanto, la posición de la EEE se mueve entre la ambivalencia entre lo social y lo económico y la apuesta deliberada en favor de los principios economicistas del proyecto europeo. Pero, dado que se carece de una regulación supraestatal (lógica de arriba-abajo) de las políticas o actuaciones del desarrollo local, los fondos estructurales (y, particularmente, el FSE), a partir de programas, convocatorias y/o subvenciones, podrían permitir que los territorios (en el caso de España, fundamentalmente comarcas, mancomunidades y municipios) puedan desarrollar e implantar iniciativas vinculadas al desarrollo local y el empleo que difieran del modelo discursivo que se plantea desde la UE.

Capítulo 4

EL DESARROLLO LOCAL EN ESPAÑA Y CATALUÑA

1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo busca contextualizar sucintamente la emergencia y desarrollo de las políticas de desarrollo local y creación de empleo en el marco español y catalán, así como mostrar cierto declive del desarrollo local coincidiendo con el inicio del período de crisis económica internacional de principios del siglo XXI. Ya se ha profundizado en el modelo de desarrollo local que se desprende de la UE y, particularmente, de la EEE. En este sentido, la EEE se presenta como una fuente de generación de discursos y como fuente impulsora de políticas de desarrollo local. Ahora conviene tratar, aunque sea mínimamente, un contexto más específico como es el marco estatal español. Este será el primero de los objetivos de este capítulo. El segundo objetivo consistirá en apuntar de forma resumida las políticas de desarrollo local en España y, particularmente, en Cataluña. Lo que se busca, de alguna forma, es conseguir una cierta descripción, aunque sucinta, de las actuaciones en materia de desarrollo local en este país. Sintetizar las iniciativas o acciones de desarrollo local en España resulta una tarea, además de ingente, poco satisfactoria, debido a la elevada diversidad y complejidad de las actuaciones en esta materia, por lo que nos limitaremos a presentar las características principales de las políticas de desarrollo local implementadas en el contexto español.

Las principales lecturas que cabe hacerse a partir de este capítulo vienen referidas a varios aspectos. En primer lugar, conviene destacar la elevada heterogeneidad y complejidad territorial del contexto español a partir de la Constitución Española de 1978, especialmente con el desarrollo de las CCAA. En los últimos 30 años, se ha producido un aumento del protagonismo de éstas (en términos de competencias, porcentaje del gasto público, etc.). También ha aumentado el protagonismo de los entes locales en todas sus variedades (municipios, diputaciones, comarcas, mancomunidades, etc.), aunque el peso de este nivel, tanto en competencias como en gasto público no ha aumentado de forma tan acusada. En segundo lugar, cabe apuntar la también elevada heterogeneidad y diversidad de las acciones en materia de desarrollo local y empleo. Desde un punto de vista histórico, parecen tener más peso aquellas actuaciones vinculadas con la promoción económica de los territorios y el apoyo al tejido empresarial. Aunque, tal y como apuntan Jouen et al. (2010), también cabe destacar aquellas actuaciones que buscaban la coordinación, el consenso o alianzas estratégicas entre los actores locales, a partir de la segunda mitad de la década de los noventa, coincidiendo con el desarrollo de los programas piloto y acciones innovadoras en desarrollo local y empleo del FSE (Jouen et al., 2010). Dentro de estas actuaciones, conviene destacar aquellas actuaciones más vinculadas con el desarrollo de servicios a los ciudadanos, buscando cubrir necesidades que van más allá de las estrictamente económicas o empresariales (Romero García, 2000; Torns, Castellò y Recio, 2009).

Para el caso de Cataluña, entre mediados de los noventa y principios del siglo XXI ha habido una cierta eclosión de diferentes actuaciones de desarrollo local (Ulled et al. 2017). En este sentido, destacan la extensión de las Agendas 21 locales, los pactos territoriales por el empleo y los planes estratégicos entre otras actuaciones (Alós, 1999; Duch, 2005; Ramos, 2004; Rossetti, Lope y Gibert, 2002). Así, podríamos estar frente a un cierto sobredimensionamiento o sobreplanificación de actuaciones en materia de desarrollo local (Farinós, 2008). Por otro lado, esta sucesión de experiencias parece haber generado una cierta conciencia de lo local entre los diferentes actores. La sucesión de experiencias en desarrollo local podría haber contribuido a crear una nueva forma de gobernanza con una mayor atención a la dimensión regional/local y a la interrelación de los diferentes actores implicados (Romero, 2005). La cuestión es qué tipo de discurso se ha difundido entre los actores locales con el desarrollo de estas actuaciones.

2. EL CONTEXTO HISTÓRICO E INSTITUCIONAL: EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS Y LA IRRUPCIÓN DE LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO

La caracterización de las políticas de desarrollo local y fomento del empleo en España y Cataluña necesita de un paso previo consistente en la caracterización del contexto histórico e institucional donde emergen y se desarrollan. Este contexto histórico ha sido descrito en la literatura académica en términos similares (Alós, 1999; Nieto, 2000; Rodríguez Álvarez, 2001; Vázquez Barquero, 1993). Hay cierta unanimidad en establecer cuatro grandes fases en la evolución histórica de las políticas de desarrollo local. A saber: una fase inicial marcada por el inicio del período democrático en España y la consiguiente articulación administrativa y territorial actual; una segunda fase marcada por la entrada de España en la CEEy por el inicio de las transferencias de competencias en materia de empleo a la CCAA; una tercera fase marcada por la emergencia de la EEE y el aumento de iniciativas (y de fondos) en materia de desarrollo local, produciéndose un auge de propuestas innovadoras y acciones piloto; y una cuarta fase marcada por la revisión de la Agenda de Lisboa, a partir de la cual el desarrollo local irá progresivamente perdiendo protagonismo, hasta su situación actual en el período de crisis económica⁶⁰ (Jouen et al., 2010: 40).

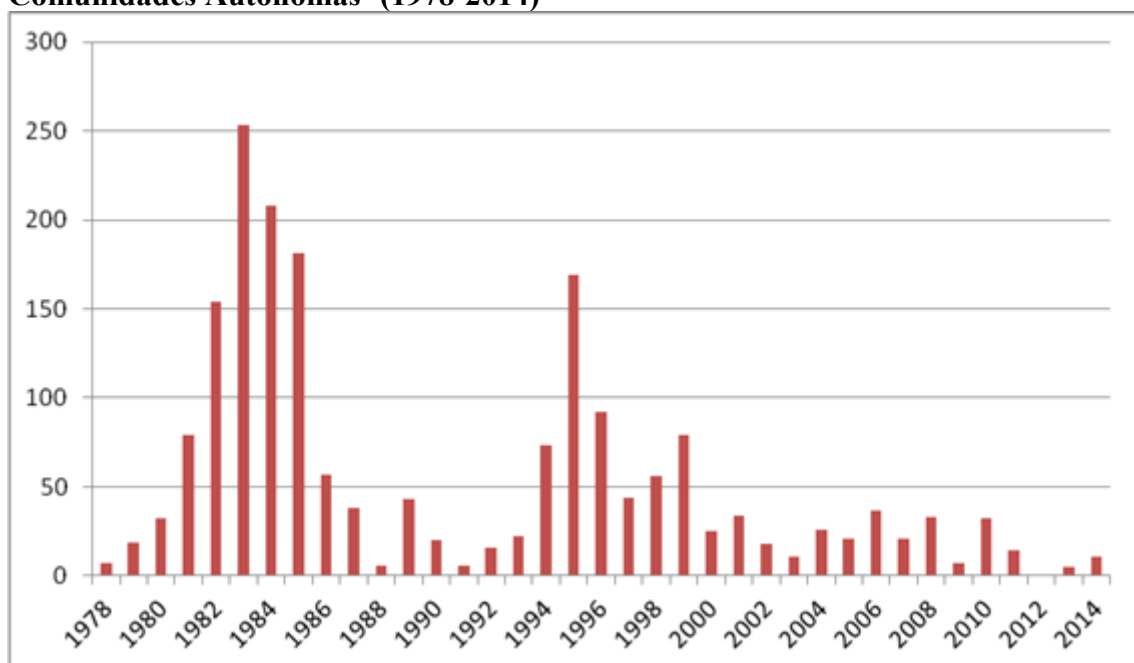
2.1. Los primeros pasos

El punto de partida lo marca el inicio del período democrático en España con la aprobación de la Constitución española y la formulación del Estado de las autonomías. En esta fase confluyeron diferentes fenómenos que cabe destacar. En primer lugar, como ya se ha apuntado, la creación de las 17 CCAA y de la panoplia de corporaciones locales que, progresivamente desde la aprobación de la Constitución y los correspondientes estatutos autonómicos, fueron adquiriendo mayores competencias y,

⁶⁰ De la situación del desarrollo local en el actual período de crisis económica se dará cuenta en el capítulo de conclusiones. En el presente capítulo sólo se tratará brevemente los primeros momentos de esta cuarta fase que coincidiría, en parte, con el período inmediatamente anterior a la crisis económica. En este sentido, la crisis podría suponer un cambio suficientemente sustancial como para poder hablar de una nueva y quinta fase, aunque esta cuestión escapa a los objetivos de esta tesis.

por tanto, protagonismo. En este sentido, a partir de la aprobación de los diferentes estatutos autonómicos se inició un período de transferencias de competencias a las diferentes CCAA. En el Gráfico 4.1 se puede observar la evolución de los traspasos de funciones y servicios iniciados con la aprobación de los diferentes estatutos autonómicos. Dichos traspasos de servicios supusieron “una operación imprescindible para la institucionalización de la comunidad autónoma y para la puesta en marcha del Estado autonómico” (Argullol i Murgadas, 1996: 130). Así, tras la lógica centralista del anterior período franquista, emergió una lógica más descentralizada, revalorizándose la dimensión regional y local (Aragón y Rocha, 2003).

Gráfico 4.1. Evolución del número de traspasos aprobados para el conjunto de Comunidades Autónomas¹ (1978-2014)



¹ No se tienen en cuenta los traspasos aprobados a las ciudades de Ceuta y Melilla, los cuales se inician en 1995 a partir de la aprobación de los correspondientes Estatutos de Autonomía en este mismo año.
Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

En segundo lugar, el inicio del período democrático en España se produjo paralelamente a la crisis económica de los años setenta y ochenta. Los procesos de desindustrialización y reestructuración productiva junto con unos elevados niveles de desempleo caracterizaron este período. En este contexto, las corporaciones locales, particularmente las Diputaciones provinciales y, especialmente, los municipios, se convierten en administraciones de recursos, servicios y equipamientos para los ciudadanos y las

empresas (Rodríguez Álvarez, 2001)⁶¹. En tercer lugar, cabe destacar que fue en este contexto de crisis económica donde se produjeron las primeras Iniciativas locales de empleo (ILE) de la OCDE con el objetivo de luchar contra este contexto adverso (Alós, 1999; Aragón y Rocha, 2003). En este período también aparecieron las primeras agencias de desarrollo regional (o institutos de fomento económico) en España, que respondían tanto a la necesidad de luchar contra el creciente desempleo y la destrucción de parte del tejido productivo español como a la voluntad de descentralización política del nuevo régimen democrático (Alburquerque, 2002; Vázquez Barquero, 1993). Estas primeras agencias nacieron en el País Vasco (1981), en Asturias (1983) y en la Comunidad Valenciana y Madrid (1984) con el objetivo fundamental de buscar la “dinamización, modernización y diversificación del sistema productivo interno de la región correspondiente” (Alburquerque, 2002: 127), incluyendo en algunos casos el objetivo de la creación de empleo y la lucha contra el desempleo.

2.2. Las competencias autonómicas y la entrada en la Unión Europea

Entre mediados de los ochenta y mediados de los noventa se producen dos fenómenos que permitirían hablar de un nuevo período en el ámbito del desarrollo local y el empleo. En primer lugar, la entrada de España en la CEE en 1985 permitió la concesión de las primeras ayudas desde los fondos FEDER y del FSE por lo que respecta a las actuaciones locales en materia de empleo (Alós, 1999), dando continuidad a la primeras ILE procedentes de la OCDE. En segundo lugar, en 1997 se produjo el inicio de las transferencias de las competencias en materia de empleo hacia las CCAA. Este proceso de transferencia de competencias en materia de empleo provocó, entre otras cuestiones, que el Instituto Nacional de Empleo se diversificara ampliamente y se regionalizara, emergiendo progresivamente una diversidad de instituciones autonómicas de fomento del empleo, con lo que empezaron a aparecer las primeras versiones de políticas de empleo en su vertiente más territorial (Alujas, 2007; Aragón y Rocha, 2003)⁶². Cabe

⁶¹ Cabe destacar que a finales de este período aparece la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBL), donde se reconocen a los entes locales como sujetos activos en pro de los intereses ciudadanos y se sientan las bases de la capacidad de actuación (así como sus limitaciones) de dichos entes. Cabe recordar que esta Ley ha estado vigente (con más de una veintena de modificaciones posteriores) hasta la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

⁶² En este sentido, cabe destacar que aunque en 1997 se inicia el traspaso de parte de las competencias en materia de políticas activas de empleo, especialmente, en intermediación, es en 1991 cuando se inicia

apuntar que este proceso de regionalización de los servicios públicos de empleo se extiende prácticamente hasta la actualidad. En este sentido, la última Comunidad Autónoma en implementar su servicio público de empleo fue el País Vasco en 2011 (Tabla 4.1).

Tabla 4.1. Años de constitución de los servicios públicos de empleo autonómicos en España

SERVICIOS DE EMPLEO AUTONÓMICOS REGULADOS POR LEY	
ANDALUCÍA	Servicio Andaluz de Empleo (SAE). Ley 4/2002.
ARAGÓN	Instituto Aragonés de Empleo (INAEM). Ley 9/1999.
ASTURIAS	Servicio Público de Empleo de Asturias Ley 3/2005.
BALEARES	Servicio de Empleo de las Illes Balears (SOIB). Ley 7/2000.
CANARIAS	Servicio Canario de Empleo. Ley 12/2003.
CANTABRIA	Servicio Cántabro de Empleo. Ley 1/2003.
CASTILLA – LA MANCHA	Servicio Público de Empleo de Castilla-La Mancha. Ley 2/2003.
CASTILLA Y LEÓN	Servicio Público de Empleo de Castilla y León. Ley 10/2003.
CATALUÑA	Servicio de Empleo de Cataluña (SOC). Ley 17/2002.
COMUNIDAD VALENCIANA	Servicio Valenciano de Empleo y Formación (SERVEF). Ley 12/2000.
EXTREMADURA	Servicio Extremeño Público de Empleo (SEXPE). Ley 7/2001.
GALICIA	Servicio Público de Empleo de Galicia. RD 1375/1997, Decreto 488/1997.
LA RIOJA	Servicio Riojano de Empleo. Ley 2/2003.
MADRID	Servicio Regional de Empleo (SER) Ley 5/2001.
MURCIA	Servicio Regional de Empleo y Formación de Murcia. Ley 9/2002.
NAVARRA	Servicio Navarro de Empleo. R.D. Foral 148/98.
PAÍS VASCO	Lanbide-Servicio Vasco de Empleo. Ley 3/2011.

Fuente: Elaboración propia a partir de Aragón y Rocha (2003), Lanbide-Servicio de empleo Vasco y Servicio de empleo de Galicia.

dicho traspaso con ciertas competencias en materia de formación. Este proceso se culmina en 2003 con la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, constituyéndose el actual Servicio Público de Empleo Estatal y consolidando el abanico de Servicios Públicos de Empleo de las diferentes CCAA.

2.3. La aparición de la Estrategia Europea de Empleo

El período anterior tiene su continuación inmediata con dos de los fenómenos ya apuntados: la progresiva transferencia de las competencias en materia de empleo (que se extenderá, como ya hemos apuntado, hasta prácticamente la actualidad) y la entrada en la UE y sus correspondientes recursos vía fondos estructurales. A estos dos fenómenos se uniría el inicio de la EEE a partir de 1997 (recordemos, activada a partir de las Cumbres de Luxemburgo y Ámsterdam), lo que generó todo un despliegue de recursos y acciones en materia de desarrollo local y creación de empleo. Como ya se ha apuntado en el capítulo anterior, fue en el inicio de este período donde se produjeron los primeros proyectos piloto (Pactos territoriales a favor el empleo, Tercer sistema y empleo, etc.), las acciones innovadoras (Artículo 6) y el mayor despliegue de recursos provenientes de los diferentes fondos estructurales (especialmente en su vertiente innovadora) apostando por la dimensión regional/local de las acciones en materia de empleo. Es en este período (aunque iniciados ya a principios de los noventa) cuando se produjo el desarrollo o refuerzo de determinados programas de desarrollo local por parte de organismos internacionales como el Programa para el Desarrollo Económico y del Empleo de la OCDE o el programa conjunto de la OIT y el PNUD de promoción y creación de Agencias de Desarrollo Económico Local para los países en desarrollo y economías de transición (Vázquez Barquero, 2005).

A partir de este período se dio una eclosión de las acciones (especialmente de carácter innovador, de puesta en práctica de experiencias piloto) e iniciativas en materia de desarrollo local y empleo (Jouen et al., 2010). Este período de máxima expansión de las políticas de desarrollo local y empleo coincide con un período de elevada producción de literatura sobre este tema⁶³. A partir de la revisión de la agenda de Lisboa en 2005 se produjo un menor énfasis de lo local en el escenario comunitario que coincidió con una menor atención desde el mundo académico, y al que se uniría la crisis económica internacional. En cualquier caso, cabe destacar este período de expansión de las

⁶³ Para una visión general sobre el desarrollo local consúltese González Esquinas y García Palomares (1998). Para una visión sobre los distritos industriales y los sistemas productivos locales para el caso de Italia, se puede consultar a Tessieri (2001). Especialmente completa, aunque con referencias más antiguas es la revisión bibliográfica sobre desarrollo local de Bellandi (1989). También completa y más actualizada es la revisión incluida en Jouen et al. (2010), donde se puede consultar tanto literatura académica como literatura gris sobre diferentes aspectos del desarrollo local.

políticas de desarrollo local, apoyadas visiblemente desde la EEE, generando para el caso español y, particularmente el catalán, una compleja articulación de políticas, iniciativas y actuaciones entre los diferentes niveles estatal, regional y local. En este período se produjo lo que algunos autores denominan la “segunda descentralización” (de lo autonómico a lo local) (Aragón y Rocha, 2003; Rodríguez Álvarez, 2001). Se dio el paso de la “administración local” (en términos de gestión de recursos y equipamientos) al “gobierno local”, ampliando sus áreas a las de política de promoción social y económica (Brugué, Gomà y Subirats, 2001).

2.4. La revisión de la Estrategia Europea de Empleo y el inicio de la (última) crisis

La revisión de la EEE en 2005 antecede al inicio de la crisis económica internacional. Dicha revisión supuso, entre otras cuestiones, una modificación de la forma de gobernanza existente hasta el momento y la integración de las directrices comunitarias de empleo dentro de directrices de corte macroeconómico. Así, crecimiento y empleo iban ineludiblemente de la mano (Ybáñez, 2006). Pero, a pesar de la todavía presencia del empleo entre las prioridades comunitarias, esta relación implicaba la subordinación de los objetivos de empleo a los objetivos de crecimiento económico (Lope, 2013a). Una subordinación que tendría continuidad en futuras revisiones de la estrategia de empleo comunitaria (Lope, 2013b).

Otro aspecto que cabe destacar es un cierto agotamiento del período inicial de la EEE, caracterizado por una apuesta por iniciativas de corte innovador con la dimensión regional y local como escenario ideal de dichas iniciativas. Tras la finalización de algunas de estas acciones o programas innovadores, los programas posteriores (2000-2006, pero especialmente, el período 2007-2013), han intentado devolver el desarrollo local al escenario nacional-regional. Sin embargo, según Jouen (2011: 5) “la mayoría de los expertos coinciden en que este intento ha sido un fracaso, que se caracteriza por una dilución de la idea original, una pérdida de visibilidad y menos intervenciones, tanto en las zonas urbanas (URBAN), como para el empleo y la inclusión social (EQUAL)”. El desarrollo local ha ido perdiendo protagonismo, desapareciendo incluso de las agendas de determinados *policy-makers* y gestores de programas públicos (Jouen et al., 2010). De hecho, desde 2000, el apoyo al desarrollo local por parte de fondos comunitarios prácticamente se ha limitado a tres programas comunitarios de naturaleza más sectorial:

el programa URBAN para la política regional, el programa EQUAL para la política social y de empleo, y el programa LEADER para la política de desarrollo rural (Jouen, 2011).

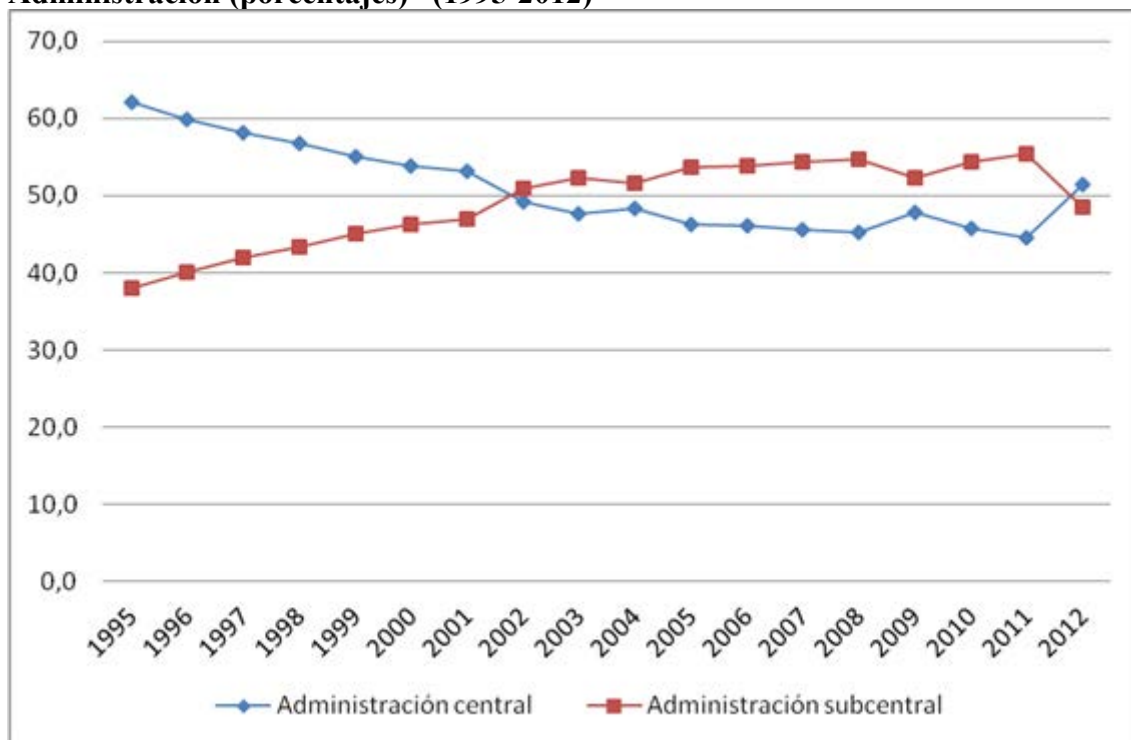
La premisa teórica de la revisión de la agenda de Lisboa era mantener la idea de gobernanza multinivel y el protagonismo de los niveles regional y local. Según el Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la gobernanza multinivel (Comité de las Regiones, 2009), alrededor del 70% de las medidas de la EEE se implementaron a nivel regional o local. Sin embargo, tal y como señalan algunos autores (Weiler, 2009), la aplicación de estas medidas a nivel regional y local no parece haberse desarrollado de forma adecuada. Un ejemplo lo tenemos en las políticas activas de empleo en España, las cuales no parecen vincular de forma adecuada las necesidades del tejido productivo local español con las necesidades y características de las personas que buscan empleo o buscan mejorar el que tienen (Lope, 2013a).

La revisión de la EEE y la subordinación o dilución de las directrices de empleo dentro de las directrices de corte macroeconómico también provocaron un mayor distanciamiento entre la dimensión local y la creación de empleo, hasta el punto de que los empleos en el nivel local eran tratados exclusivamente como empleos relacionados con la inclusión social y la creación de servicios específicos vinculados al cuidado de personas (Jouen et al, 2010). En este sentido, el reglamento del FSE para el período 2007-2013 hacía referencia a la participación de las comunidades locales y las empresas y la promoción de iniciativas locales de empleo, pero bajo el ámbito de la inclusión social y las intervenciones sobre colectivos desfavorecidos (Jouen et al., 2010). Así, la vinculación entre la dimensión local y la creación de empleo progresivamente comenzó a perder protagonismo en la agenda comunitaria, restringiéndose a programas e iniciativas de corte sectorial y específico. La irrupción de la crisis económica internacional afectaría de forma negativa a esta ya débil relación con respecto al escenario político europeo, a pesar de las múltiples voces de expertos en desarrollo local que apuntaban a la necesidad de fomentar el nivel regional y local en la revitalización de los territorios y el fomento de acciones a favor del empleo (Vázquez Barquero, 2009).

3. LAS POLÍTICAS DE EMPLEO Y DESARROLLO LOCAL Y SU DIMENSIÓN TERRITORIAL

Como ya se ha apuntado en el apartado anterior, una característica fundamental del caso español hace referencia a la compleja y diversificada estructura territorial y administrativa que se crea con el inicio del período democrático. Si bien en el período anterior era la Administración central la responsable de la política de empleo y de desarrollo económico, con el período democrático las diferentes administraciones territoriales adquirieron un progresivo protagonismo en las políticas de creación de empleo. Ello se debe a que, a la compleja estructura administrativa, se le unió la progresiva transferencia de competencias y servicios a las CCAA y, en algunos ámbitos, a los municipios. Ello generó un mayor protagonismo de los gobiernos autonómicos y locales a la hora de realizar actuaciones en materia de desarrollo local y empleo. Es en este contexto en el que cabe ubicar las diferentes políticas de desarrollo local para el caso español. De alguna forma, se podría afirmar que desde el nacimiento del Estado de las autonomías se concede cierta relevancia a la dimensión territorial de las políticas de empleo, a través del INEM y sus servicios correspondientes en cada Comunidad Autónoma y, posteriormente, a través de la transferencia de los servicios públicos de empleo. En este sentido, el nivel territorial (o, si se prefiere, subcentral) adquirió progresivamente mayor peso en la ejecución de las políticas públicas. Tal y como se puede observar en el Gráfico 4.2, la tendencia positiva en la proporción del gasto público para el nivel subcentral se mantuvo hasta 2012, donde se vuelve a invertir la tendencia (aunque los datos provisionales de 2013 y 2014 apuntan a un reequilibrio del gasto entre ambos niveles).

Gráfico 4.2. Evolución del gasto público en España según niveles de Administración (porcentajes)* (1995-2012)



*Se ha excluido del cálculo del total los gastos no financieros correspondientes a los fondos de la Seguridad Social.

Fuente: Elaboración propia a partir del IGAE, Ministerio de Hacienda y Obras Públicas.

Además del mayor peso del nivel territorial en la ejecución de las políticas públicas, cabe apuntar la elevada diversidad de la estructura administrativa a partir de la aprobación de la Constitución Española de 1978 y de la distribución de las competencias entre la Administración central, las 17 CCAA (junto a las ciudades de Ceuta y Melilla) y la panoplia de corporaciones locales (a 1 de enero de 2015, 52 provincias y 8.119 municipios).

3.1. La Administración central

A pesar de la progresiva descentralización territorial y administrativa, la Administración central ha seguido erigiéndose como un nivel imprescindible de regulación y actuación debido al desempeño de funciones básicas y que exceden los ámbitos de las políticas de empleo y, especialmente, de desarrollo local (Pérez Ramírez, 2000b). Esta separación de funciones entre el ámbito estatal y el resto de ámbitos, especialmente el local, se materializó en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local. Entre las funciones asignadas al Estado, Pérez Ramírez (2000b) destaca las siguientes:

la dotación de ayuda financiera por parte del Estado, relegando en muchos casos a las entidades regionales y locales como meros intermediarios; la dotación de infraestructuras; garantizar la cooperación entre las diferentes Administraciones públicas; facilitar la innovación y el desarrollo tecnológico de las empresas, a través, entre otros, de fomentar la investigación científica y técnica en todo el territorio estatal; la función legisladora; y, finalmente, la elaboración de las políticas activas de empleo.

Como ya se ha apuntado, a partir de la EEE, fue el Estado el responsable de diseñar las políticas de empleo que se integraban anualmente en los diferentes planes nacionales de empleo. Con la EEE, por tanto, las políticas de empleo se “ordenaron” relativamente, en un primer período, bajo los PNAE y, posteriormente, tras la revisión de la estrategia en 2005, con los PNR. Y decimos se ordenaron relativamente porque, ya se ha apuntado en capítulos anteriores, desde 1999 la Comisión presentaba una propuesta de directrices de empleo y los Estados miembros tenían que “tenerlas en cuenta al formular sus políticas de empleo, debiendo informar sobre su aplicación” (CES, 2001b: 264). Pero esto no significa que dichas directrices fueran de obligado cumplimiento. Suponían orientaciones para las diferentes políticas de empleo de los Estados miembros con el objetivo de conseguir una relativa convergencia a nivel europeo, en la línea del debate entre *soft law* y *hard law* planteado en el capítulo anterior⁶⁴. En el caso de España, el primer PNAE, de 1998, contenía objetivos y medidas concretas a partir de los cuáles se buscaba “mantener y profundizar el diálogo social, incrementar las políticas activas de empleo, impulsar una cultura empresarial, especialmente de las pymes, desarrollar un nuevo Programa Nacional de Formación Profesional, potenciar la estabilidad en el empleo, así como mejorar la incorporación efectiva de la mujer al mundo laboral” (CES, 2001a: 18). En consonancia con las directrices europeas, los sucesivos PNAE han ido incorporando nuevas directrices, hasta su supresión en 2005 con la revisión de la EEE y el establecimiento de los PNR, los cuáles integran las cuestiones de empleo y formación en directrices de tipo económico con carácter plurianual en lugar del carácter anual de los PNAE (CES, 2006).

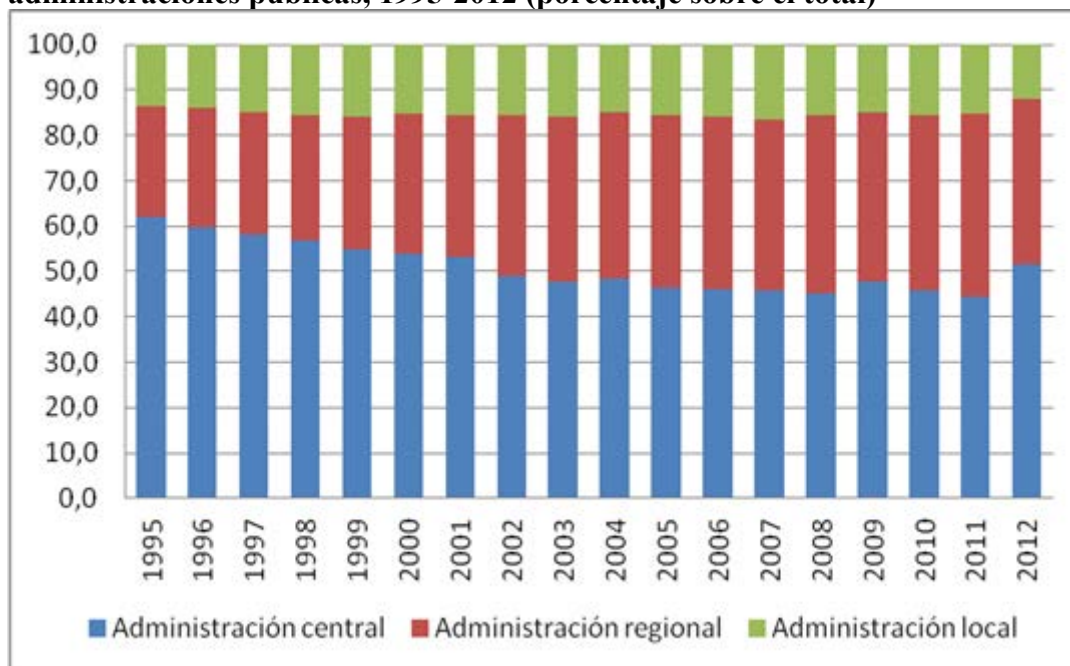
⁶⁴ Hay que recordar que en los últimos años, la Comisión Europea ha puesto un mayor acento en determinadas cuestiones relativas a la política de empleo de algunos Estados miembros, como el caso de España y la necesidad de avanzar en la aplicación de las últimas reformas laborales aprobadas (CES, 2015).

El Servicio público de empleo estatal es el actual organismo encargado de coordinar y evaluar los distintos programas de fomento del empleo. En este contexto, la Administración central asume la función de “planificar y articular un conjunto de medidas y reglas uniformes para el conjunto del estado (legislación laboral, programas y medidas de fomento del empleo, tipos de intervención, etc.)” (Aragón, Rocha y Fernández, 2002: 143). A estas funciones asumidas por la Administración central habría que sumar al conjunto de agentes sociales que, en el marco de la concertación social, pueden contribuir en mayor o menor medida. A modo de ejemplo, destacan los Acuerdos Interconfederales de 1997 (CES, 2000) o la Ley de Empleo de 2003 que apunta la necesidad de establecer “mecanismos de coordinación entre todos los servicios públicos de empleo, creando el Sistema Nacional de Empleo con representación de las CCAA y de los interlocutores sociales” (Alujas, 2007: 5).

3.2. La Administración regional

A principios de la década de los noventa, se inició el proceso de transferencia de competencias hacia las CCAA. Este proceso de descentralización política y competencial permitió a la Administración regional erigirse en un agente activo en materia de desarrollo local y empleo. En este sentido, la evolución del gasto público español en función de los diferentes niveles administrativos ha favorecido al nivel regional (Gráfico 4.3). De hecho, comparado con otros países de la OCDE, la Administración regional en España es significativamente más potente que la Administración local (OECD, 2010).

Gráfico 4.3. Gasto público en España según niveles territoriales de administraciones públicas, 1995-2012 (porcentaje sobre el total)



Fuente: Elaboración propia a partir del IGAE, Ministerio de Hacienda y Obras Públicas.

Respecto al empleo, cabe recordar que entre las competencias conferidas, destaca la descentralización del Instituto Nacional de Empleo a través de los diferentes Servicios públicos de empleo autonómicos (véase el Cuadro 4.1 en el apartado anterior). En este sentido, era a las CCAA las que les corresponde ejecutar las políticas de creación de empleo, a partir de la estrategia de actuación elaborada desde la Administración central (ya hemos apuntado los diferentes “formatos”: PNAE, PNR, etc.). Así, aunque los gobiernos autonómicos tenían cierta flexibilidad a la hora de gestionar los fondos recibidos, éstos debían circunscribirse a objetivos concretos (a modo de ejemplo, formación, etc.). Por otro lado, la participación de agentes sociales en la formulación de los pactos regionales de empleo permitió una cierta “convergencia interregional en los objetivos, fruto de la coordinación de los agentes sociales en el conjunto del Estado” (Aragón y Rocha, 2003: 12)⁶⁵. Cuestiones como la legislación laboral, incluida la regulación del mercado de trabajo, y el sistema de protección social (donde entraría el

⁶⁵ En este sentido, el primer PNR de 2005 otorgaba un papel central al diálogo y la concertación, especialmente en cuanto a la reforma del mercado de trabajo y las relaciones laborales. Sin embargo, los interlocutores sociales “consideraron insuficiente su participación en la elaboración del Programa, limitándose a una serie de breves consultas previas, con escasa incidencia en el documento finalmente presentado” (CES, 2006: 310).

sistema de prestación y subsidio por desempleo) continuaron siendo responsabilidad de la Administración central (Mosley, 2004).

Aun así, cabe destacar que cuando se diseñó el Estado de las autonomías, la UE estaba ausente de los textos legales que definen la estructura competencial del Estado español. Sin embargo, las orientaciones comunitarias en materia de empleo suponen un nivel general de intereses que pueden entrar “en concurrencia con el sistema competencial establecido para las materias de empleo en el que la desagregación a partir de las transferencias de las políticas activas de empleo a las CCAA, supone la aparición de nuevos actores con nuevas responsabilidades, (Vallecillo Gámez, 2011: 200) lo que, en algunos casos, puede llegar a ser “fuente de ambigüedad o incluso de conflicto entre el gobierno central y las regiones sobre los poderes y las responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno” (Mosley, 2004: 240). La principal consecuencia, según Vallecillo Gámez de estos “diversos planos de intereses colectivos” (Gómez Barahona, 1988: 152) fue “la ausencia o una mala coordinación de las políticas públicas de empleo en España” (Vallecillo Gámez, 2011: 200).

Respecto al desarrollo local, Pérez Ramírez (2000b) apunta a la importancia de este nivel administrativo y destaca dos funciones básicas: en primer lugar, compensaba parte de las limitaciones financieras y competencias de la Administración local y, en segundo lugar, actuaba como intermediario entre la Administración central y los entes locales, especialmente respecto a la elevada complejidad de éstos últimos. Entre las competencias vinculadas con el desarrollo endógeno de sus territorios (las CCAA), cabe destacar “la protección del medio ambiente; promoción y ordenación del turismo; fomento de la cultura, investigación y lenguaje; ordenación del territorio, urbanismo y vivienda; obras públicas; ferrocarriles y carreteras” (Aragón, Rocha y Fernández, 2002: 26). En la Tabla 4.2 se puede observar con detalle el amplio abanico de ámbitos de actuación que son competencia de las CCAA (OECD, 2007). Además de estas competencias, también se podrían apuntar funciones similares a “los servicios realizados desde los Ayuntamientos: programas de formación; asesoramiento técnico y financiero; estímulos a creadores de empresas; ayudas al desarrollo de las pymes con futuro; incentivos al empleo, etc.” (Aragón, Rocha y Fernández, 2002: 26).

Tabla 4.2. Reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas

Estado	Comunidades Autónomas
S1) Competencias legislativas y ejecutivas exclusivas	AC1) Competencias legislativas y ejecutivas exclusivas
<p>Inmigración y Emigración Asuntos Internacionales Defensa Justicia Legislación comercial, penal, laboral, leyes de propiedad industrial e intelectual y legislación civil (excepto las zonas reguladas por el derecho regional) Comercio Exterior Sistema monetario, cambiario y finanzas generales y la deuda estatal Infraestructuras de dimensión nacional (carreteras, ferrocarriles e infraestructuras hidráulicas interregionales, puertos y aeropuertos con actividad comercial) Pesca marítima</p>	<p>Organización general de la autonomía Modificación de los límites de los municipios y la creación de entidades locales Planificación territorial y vivienda Infraestructuras de dimensión regional (carreteras, ferrocarriles e infraestructuras hidráulicas intrarregionales, aeropuertos y puertos que sin actividad comercial) Agricultura, silvicultura y la pesca en aguas interiores Comercio interior y ferias Turismo Cultura (museos, bibliotecas, patrimonio, desarrollo de la cultura, etc.) y deportes (equipamientos y promoción) Servicios sociales Política medioambiental Otros elementos contenidos en Estatutos autonómicos no comprendidos en S1</p>
S2) Poder para instaurar una legislación fundamental	AC2) Competencia sujetas a la legislación fundamental del Estado
<p>Banca y seguros Cuidado de la salud Seguridad Social Educación Administración Local</p>	<p>“El desarrollo económico en el contexto de la política económica nacional” Otros elementos contenidos en Estatutos autonómicos, pero incluidos en S.2 o S.3</p>
S3) El Estado puede igualmente	AC3) Por otra parte, las Comunidades Autónomas tienen las competencias
<p>Coordinar y promover la investigación científica y técnica “Establecer las bases y coordinación de la planificación de la actividad económica general” “Garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales “</p>	<p>Cualquier competencia delegada por el Estado</p>

Fuente: OECD (2007).

El nivel regional ha tenido siempre un papel activo en el fomento del desarrollo territorial. Como botón, y ya apuntado, la creación en la primera mitad de la década de los ochenta de las primeras agencias de desarrollo local: entre ellas, la Sociedad para la

Promoción y Reconversión Industrial del País Vasco (SPRI), en 1981; el Instituto de Fomento Regional de Asturias (IFR), en 1983; el Instituto para la Mediana y Pequeña Industria de la Generalitat Valenciana (IMPIVA) y el Instituto Madrileño de Desarrollo (IMADE), ambos en 1984; o el Centro de Información y Desarrollo Empresarial (CIDEM), en 1985 (Alburquerque, 2002). Posteriormente, les seguirían las CCAA de Murcia (IFRM), Andalucía (IFA), Baleares (Foment Industrial SA), Cantabria (SODERCAN), Castilla y León (PRODICAL), Castilla-La Mancha (Sociedad del Fomento Regional), Galicia (IDEGA), y Navarra (Sociedad de Desarrollo de Navarra) (Vázquez Barquero, 1993).

3.3. La Administración local

Finalmente, uno de los niveles fundamentales del desarrollo local en este contexto cada vez más descentralizado se refiere al nivel local de la administración que, en sus múltiples variantes, permite explotar la idea de proximidad y de lógica de abajo-arriba tan promocionada desde instancias comunitarias. Junto al Estado y las CCAA, la Constitución Española, en su Título VIII sobre la organización territorial del Estado, también reconoce diferentes entidades como son el municipio, la provincia y las islas, para los casos de Canarias y Baleares (Nieto, 2000). En su Artículo 3, la LRBL de 1985 amplía la tipología de entidades locales a las siguientes: comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios, áreas metropolitanas y mancomunidades de municipios.

Aunque, en su articulado (Artículo 87), la LRBL le niega la condición de entidad local a los consorcios, algunos autores reconocen esta condición cuando éstos están compuesto predominantemente por entes locales (Nieto, 2000). Así, en contraste con el la Administración central y las CCAA, una de las características fundamentales de la Administración local es su elevada diversidad (Tabla 4.3), aunque cabe recordar que son los municipios, las provincias y, en su caso, las islas, las que tienen las principales potestades públicas según la LBRL. El resto de entidades locales dependen de su correspondiente legislación autonómica.

Tabla 4.3. Listado de entidades locales reconocidas por la legislación española

Criterios de clasificación	Entidades locales	Gobierno y Administración
Reconocidas por la Constitución	<ul style="list-style-type: none">- Municipios- Provincias- Islas	Ayuntamiento Diputación Cabildo o Consejo
Reconocidas en otras leyes	<ul style="list-style-type: none">- Entidades locales menores- Comarcas- Áreas metropolitanas- Mancomunidades- Agrupaciones tradicionales- Otras agrupaciones- Consorcios	El conjunto de los órganos de Administración y Gobiernos carecen de denominación propia

Fuente: Nieto, 2000.

Uno de los aspectos clave del nivel local hace referencia a las competencias que las entidades locales pueden ejercer. Aquí, la Constitución Española establece una clara preeminencia de la Administración central y las CCAA por encima de niveles territoriales inferiores. Y así consta en la LRBL donde “dispone con carácter básico una serie de reglas de asignación de las atribuciones, de acuerdo a criterios complementarios, y subrayando en todo caso la debida coordinación en la programación y ejecución de las competencias que asuman las Entidades Locales, con el resto de Administraciones Públicas” (Aragón, Rocha y Fernández, 2002: 15). A modo de ejemplo, en su Artículo 25, la LRBL establece un listado de competencias propias del municipio, el cual las “ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas”. Estas competencias hacen referencia fundamentalmente a cuestiones como infraestructuras viarias, urbanismo, medio ambiente urbano, abastecimiento de agua, cuestiones de salubridad pública, provisión de servicios de tipo asistencial, etc. Sin embargo, en el punto 5 de dicho artículo, consta que “La Ley determinará la competencia municipal propia de que se trate, garantizando que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración Pública”. Por tanto, inicialmente, las competencias de la Administración local tienen carácter complementario a las ejercidas por niveles superiores y siempre condicionadas a la legislación tanto estatal como la correspondiente de su Comunidad Autónoma.

Este abanico de competencias respondió inicialmente a una gestión pasiva de las entidades locales, basada fundamentalmente en la prestación de servicios urbanos y sociales (Alburquerque, 2002). Progresivamente, las administraciones locales irían ampliando sus objetivos y actuaciones en la línea del desarrollo de políticas de promoción económica y de empleo. Cabe apuntar que esta evolución ha sido todo un camino de aprendizaje para los entes locales. Como apunta Del Castillo (1994: 94): “las autoridades locales españolas no intervenían directa y activamente en el diseño y gestión de la política económica, hasta el punto que incluso los grandes municipios carecían de departamento económico”. Este cambio de enfoque y de posibles atribuciones desde el nivel local (y entre ellos, especialmente, el municipal) entró en contradicción con los limitados recursos financieros que poseían las entidades territoriales. Las fuentes de financiación han sido y son una constante en los problemas y retos para las entidades territoriales. En este sentido, cabe destacar que el gasto público por habitante ha crecido para el nivel local, aunque todavía queda lejos de otros Estados con un modelo federal (Tabla 4.4). En términos porcentuales, el gasto público relacionado con el nivel local se ha mantenido relativamente estable en los últimos 30 años (véase el Gráfico 4.3, más arriba). Y, sin embargo, las funciones que este nivel realiza han aumentado y se han diversificado en los últimos años, lo que supone un conjunto de obstáculos que desde los inicios del período democrático las entidades territoriales han intentado resolver (Del Castillo, 1994; Vázquez Barquero, 1988).

Tabla 4.4. Gasto público por habitante según nivel de administración territorial (1996 y 2011)

	España	Alemania	Suiza
Nivel central			
1996	3.082 €	3.477 €	3.783 €
2011	4.603 €	4.703 €	6.890 €
Crecimiento	49,3%	35,3%	82,1%
Nivel regional			
1996	1.346 €	3.337 €	4.753 €
2011	4.147 €	4.308 €	8.303 €
Crecimiento	208,2%	29,1%	74,7%
Nivel local			
1996	722 €	1.868 €	2.851 €
2011	1.566 €	2.484 €	4.470 €
Crecimiento	117,1%	33,0%	56,8%

Fuente: Elaboración propia a partir del FEDER.

En el ámbito del empleo, la Administración local no tenía potestad para luchar contra las causas del desempleo, aunque sí podía combatir ciertas consecuencias de éste. Esto se evidenció en los primeros pasos de los municipios democráticos en una etapa de elevado desempleo y cuyos servicios sociales eran altamente demandados por sus habitantes. Sin embargo, pese a no tener potestad en la planificación de las políticas de empleo, como ya se ha apuntado, desde hace años las entidades territoriales adoptaron un papel más activo en pro del desarrollo local y del impulso económico de sus territorios que, indirectamente, redundó en la creación de empleo. En otros casos, desde ciertos territorios se impulsaron iniciativas de creación directa de empleo. Dadas las limitaciones presupuestarias⁶⁶, este conjunto de actuaciones estuvieron muy condicionadas por la financiación, que en gran medida procedía de fuentes supramunicipales, tales como los fondos comunitarios, para poder impulsar iniciativas locales de empleo y programas de desarrollo local. Esta financiación supramunicipal variaba notablemente de un municipio a otro (Aragón y Rocha, 2003; Costas, 1998). Aquí cabe destacar a las Diputaciones provinciales como agentes significativamente activos en materia de desarrollo local (Cáceres, 2000; Vázquez Barquero, 1993). Éstas, en muchos casos, vehiculaban los mecanismos de gestión de recursos provenientes de la UE e impulsaban programas de promoción económica y desarrollo territorial entre sus municipios.

Otra estrategia notable para superar estos limitados recursos consistió en una mayor coordinación entre las diferentes administraciones: la Administración central, las CCAA y los diferentes entes locales, en coordinación con la EEE. Esta mayor coordinación se tradujo, en muchos casos, en la búsqueda de alianzas entre estas diferentes administraciones, pero también con los diferentes actores privados del territorio. Estas alianzas se materializaron de forma diversa. Una fórmula fue a través de planes estratégicos de ciudad, llegando a una extensión notable por determinadas regiones (Brugué, Gomà y Subirats, 2001). Otra fórmula más relacionada con el fomento del

⁶⁶ Las fuentes de financiación local venían fijadas por la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, hasta que fue modificada por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales. A este Real Decreto hay que añadir la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. En esta última Ley se incluye la posibilidad de fusionar de forma voluntaria municipios bajo un criterio de racionalidad económica. Los presupuestos locales han de seguir los criterios incluidos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

empleo fue a través de pactos locales por el empleo, herederos de los pactos territoriales por el empleo de la EEE (Alós, 1999; Lope, Gibert y Ortiz, 2002; Vallecillo Gámez, 2011). Todo ello desembocó en una suerte de una nueva descentralización, basada en la idea de pacto o acuerdo local, buscando reforzar el rol de los entes locales en la promoción económica de sus territorios (OCDE, 2010)⁶⁷. Las implicaciones para el desarrollo local y el empleo de este escenario comulgaban con las potencialidades que ya en los años ochenta apuntaban algunos autores (Vázquez Barquero, 1988): a saber, la idea de proximidad y de mayor conocimiento del territorio y de mayor capacidad de desarrollo endógeno a partir de una lógica de abajo-arriba en consonancia con los actores locales. En este sentido, los resultados de diferentes estudios sobre la intervención local a favor del empleo (Aragón y Rocha, 2003: 16) apuntaban, entre otros elementos de interés, a la importancia de la “coordinación de los distintos actores, tanto a nivel interno –en el ámbito de la propia administración local– como externo, en una doble dimensión: en relación a las administraciones de ámbito territorial superior, y respecto de otros actores presentes en el mundo local (agentes sociales, organizaciones del tercer sector, etc.)”.

4. LAS INICIATIVAS DE DESARROLLO LOCAL Y EMPLEO EN ESPAÑA Y CATALUÑA

Como se apuntaba en la introducción, el objetivo de este capítulo no pasa por inventariar el conjunto de iniciativas de desarrollo local y empleo en España. En cualquier caso, dicho inventario sería complejo teniendo en cuenta que no “existe ninguna fuente oficial (MAP, FEMP,...) que contenga un inventario actualizado” (Farinós et al., 2005: 118), o los existentes no han tenido continuidad en el tiempo⁶⁸.

⁶⁷ Una descentralización que ha chocado siempre con dos grandes elementos: por un lado, los limitados recursos destinados a la Administración local y, en segundo lugar, la escasa capacidad de gestión y planificación por parte de los entes locales, obligados en la mayoría de casos a optar por programas genéricos que no han contemplado las especificidades de los territorios.

⁶⁸ En este sentido, y a modo de ejemplo, la Asociación para el Desarrollo Estratégico de Zaragoza y su área de influencia (Ebrópolis), en el marco del V Encuentro de Planes Estratégicos Urbanos y Territoriales, realizó en 2001 un interesante *Inventario de Planes Estratégicos Urbanos y Territoriales*. Farinós et al. (2005) realizaron una actualización de dicho inventario hasta la primera mitad de 2004, aunque centrada sólo en planes estratégicos supramunicipales. Otra actualización interesante del inventario de 2001 se realizó en el marco del XIX Encuentro de Planes Estratégicos Urbanos y Territoriales en 2016, aunque en forma de comunicación

Otra limitación existente es el elevado nivel de dispersión y la desigual calidad de algunas fuentes a la hora de buscar información detallada sobre el conjunto de dichas actuaciones en función de las CCAA, tal y como apuntan, de nuevo, Farinós et al. (2005), o Lois et al. (2005) cuando apuntan a la imposibilidad de cuantificar los pactos territoriales a favor del empleo en el conjunto de España. En la misma línea, en la literatura académica sobre esta cuestión, los intentos de descripción del desarrollo local que se han realizado no han ido tanto en la línea de realizar clasificaciones sistemáticas de las acciones e iniciativas, buscando tipologías o clasificaciones de dichas acciones, como en la línea de descripción de casos paradigmáticos o significativos en diferentes regiones españolas (Aragón, Rocha y Fernández, 2002; Rodríguez Álvarez, 2001; Vázquez Barquero, 1993), intentos que, por otro lado, no pueden ser catalogados como fuentes actualizadas teniendo en cuenta el año de edición⁶⁹. De alguna forma, lo que se buscó fue la potenciación del estudio de casos, atendiendo a las particularidades de cada territorio y, por tanto, de las diferentes estrategias de desarrollo local en función de éste⁷⁰.

4.1. Hacia una tipología de las iniciativas de desarrollo local y empleo

Como ya se ha apuntado, son pocas las aproximaciones cuantitativas al fenómeno⁷¹. Aun así, existen algunos intentos de clasificación de los tipos de iniciativas en materia de desarrollo local y empleo en España que, en muchos casos, aparecen combinados con el estudio de casos de desarrollo local significativos (Alburquerque, 2002; Alós, 1999; Aragon y Rocha, 2003; Pérez Ramírez y Carrillo Benito, 2000b; Rodríguez Gutiérrez,

(<http://www.ebropolis.es/files/File/Encuentros/2016/Inventario%20Planes%20marzo%202016.pdf>). Por otro lado, las últimas memorias del Observatorio de desarrollo estratégico de Cataluña (ODECAT), hoy inactivo, datan de 2003. Ambas fuentes (ODECAT y EBROPOLIS) también son citadas por Farinós et al. (2005) como las pocas referencias existentes que han intentado realizar cierto esfuerzo de inventariado o clasificación de las actuaciones de desarrollo local en España.

⁶⁹ Las pocas obras más actualizadas hacen referencia a clasificaciones de ámbitos sectoriales sobre el desarrollo local. A modo de ejemplo, Farinós et al. (2005) para planes estratégicos supramunicipales, Murga Menoyo (2006) para Agendas 21, Cebrián Abellán (2008) para iniciativas de turismo rural.

⁷⁰ Un ejemplo, este sí actualizado, son las diferentes ediciones del *Informe territorial de la provincia de Barcelona*, realizado por el Área de desarrollo económico de la Diputación de Barcelona y la Cámara de Comercio de Barcelona, en donde desde 2009 hasta la actualidad se recogen casos de buenas prácticas en materia de desarrollo local.

⁷¹ En este sentido, una de las pocas aproximaciones cuantitativas al fenómeno data de 1992, en donde Valcárcel-Resalt (1992) estimaba que en 1990 había un total de 258 experiencias de desarrollo local en España, aunque los objetivos de estas iniciativas eran muy dispares y no siempre con el empleo como finalidad.

1999; Vázquez Barquero y Garofoli, 1995; Vázquez Barquero, 1993). Dichos intentos de clasificación suponen fuentes muy anticuadas y coinciden con el período de expansión de los programas de desarrollo local en la UE (Jouen et al., 2010). Las referencias más actuales presentan clasificaciones centradas en algún ámbito del desarrollo local, como por ejemplo el turismo rural (Cebrián Abellán, 2008). A partir de los diferentes intentos de clasificación de diferentes autores, se puede llegar a una propuesta sintética que describe de forma esquemática las principales líneas de actuación en materia de desarrollo local y empleo en España (Tabla 4.5).

Tabla 4.5. Principales iniciativas de desarrollo local y empleo en España

Línea de actuación	Intervenciones
Actuaciones dirigidas a personas desempleadas	<ul style="list-style-type: none"> - Formación ocupacional - Servicios de empleo: asesoramiento, orientación e intermediación laboral - Políticas de inserción laboral integrales - Formación-inserción (Escuelas Taller, Casas de oficios, Talleres de empleo) - Planes locales de empleo - Centros especiales de empleo
Promoción empresarial y creación de empresas	<ul style="list-style-type: none"> - Agentes de desarrollo local - Incubadoras o viveros de empresas - Iniciativas locales de empleo - Centros de negocio e innovación - Apoyo a la creación de empresas y formación y asesoramiento para crear empresas, autoempleo - Estímulos para la cooperación empresarial
Apoyo a las empresas	<ul style="list-style-type: none"> - Infraestructuras y equipamientos para la actividad económica local (polígonos y parques empresariales, parques tecnológicos, etc.) - Apoyo a la modernización tecnológica de empresas (centros tecnológicos) - Centros de servicios empresariales - Actividades de formación profesionales adaptada a las necesidades de las empresas - Promoción de la economía local (exposiciones, ferias, apoyo a los productos locales, campañas de apoyo al comercio local)
Estudios, prospección y cooperación	<ul style="list-style-type: none"> - Estudios de la realidad socioeconómica local - Observatorios locales del mercado laboral - Agentes de empleo y de desarrollo local - Fomento de pactos y acuerdos territoriales permanentes (planes estratégicos o acuerdos institucionales similares) - Pactos territoriales o locales a favor del empleo - Programas transversales en los que se incluye la dimensión laboral (Planes comunitarios, Planes locales para la inclusión, políticas integrales destinadas a colectivos concretos, etc.)
Promoción social, territorial y creación de servicios locales	<ul style="list-style-type: none"> - Promoción del territorio - Apoyo a los nuevos yacimientos de empleo - Impulso a la creación servicios de atención ciudadana - Acciones de protección y recuperación del patrimonio y el medio ambiente local

Fuente: Adaptado de Alós, 1999; Aragón y Rocha, 2003; Rossetti, 2007.

En términos generales, estas actuaciones, en mayor o menor medida, hacen referencia a, uno, la promoción del empleo; dos, a la promoción económica del territorio y de las empresas ubicadas en él; y, tres, a la búsqueda de alianzas y/o consensos a través de diversas fórmulas de partenariado, acuerdos o coordinación entre diferentes actores, tanto públicos como privados. Otros autores amplían el abanico de actuaciones a cuestiones vinculadas con la idea de calidad de vida (Romero García, 2000), o el desarrollo social del territorio (Hernando, 2007). Aquí se debería ubicar la línea de actuación relacionada con el fomento de los nuevos yacimientos de empleo. Esta línea buscaría de forma integrada, el desarrollo endógeno del territorio a partir de la defensa y uso de sus recursos (patrimoniales, medioambientales y humanos), el fomento de la actividad económica y la creación de empleo, pero siempre bajo la premisa de generar todo un entramado de servicios para las personas y para el territorio (Cachón, 1995 y 1999; Jiménez, Barreiro y Sánchez, 1999).

La primera línea de actuación se refiere a aquellas actuaciones dirigidas a personas en desempleo. También cabría incluir programas de recualificación profesional. Esta línea incluye, por tanto, aquellos planes y programas que buscaban cualificar y activar a aquellas personas en situación de desempleo (Escuelas Taller, Casas de oficios, Formación ocupacional adaptada al entorno, Centros especiales de empleo), así como aquellas iniciativas que, en su momento, buscaban la creación directa y local de empleo (Escuela Taller, planes locales de empleo). La segunda y tercera líneas de actuación van dirigidas particularmente a las empresas y al tejido empresarial del territorio. Por un lado, tenemos iniciativas que apoyaban y fomentaban la creación de empresas. Por tanto, fomento del autoempleo y el emprendimiento entre la población local (viveros de empresas, servicios de apoyo a la creación de empresas, etc.). Por otro lado, también tenemos intervenciones referidas al apoyo a las empresas ya existentes a través de la mejora de las infraestructuras y equipamientos (polígonos y parques de empresas), del fomento de los servicios de apoyo y de modernización tecnológica (centros de servicios empresariales, fomento de alianzas entre centros tecnológicos y empresas, oferta de formación profesional continua adaptada a las necesidades de las empresas y sus trabajadores, etc.). Dentro de estas dos líneas de actuación también encontramos iniciativas que buscaban estimular el tejido empresarial local en pro de la cooperación interempresarial. Aquí entraría el conjunto de intervenciones que buscaban el acercamiento entre empresas, la creación de sinergias y/o alianzas entre ellas, el

fomento y apoyo a la creación de asociaciones empresariales de tipo local o incluso por polígonos industriales, etc. Una cuarta línea de actuación englobaría todas aquellas acciones que pretendían conseguir, por un lado, un mayor conocimiento del entorno socioeconómico local (a partir, por ejemplo, de la creación de observatorios locales tanto de la actividad económica como del mercado de trabajo); y, por otro lado, aquellas acciones que perseguían la cooperación entre actores diversos del territorio. En esta línea encontraríamos el fomento de pactos y acuerdos territoriales permanentes o relativamente estables en el tiempo (planes estratégicos, acuerdos de ciudad, etc.), el fomento de pactos vinculados con la creación de empleo (particularmente los pactos territoriales a favor del empleo) y programas transversales que incluyen la dimensión del empleo en sus contenidos. La quinta y última línea de actuación se refiere, como ya hemos apuntado antes, a la vertiente más social (en términos de cobertura de necesidades de la ciudadanía) y territorial (en términos medioambientales). Esta línea conecta con el fomento y apoyo a la creación de actividades económicas y, especialmente, servicios que busquen recuperar y potenciar (de forma sostenible) el patrimonio local y el medioambiente del territorio, y que busquen cubrir necesidades de atención a las personas. En esta línea tendríamos aquellas iniciativas que fomentaban empleos vinculados con los nuevos yacimientos de empleo. Cabría también apuntar el conjunto de iniciativas que buscaban fomentar actividades vinculadas con el desarrollo rural (apoyo al turismo rural, apoyo a producciones agroalimentarias locales, etc.) para aquellos territorios con un elevado componente rural. Estas iniciativas también podrían ser incluidas en la línea de actuación referida al apoyo a las empresas.

4.2. Las actuaciones de desarrollo local en Cataluña

Entre este conjunto de actuaciones, para el caso de Cataluña destacaron particularmente dos tipos de iniciativas por su elevado nivel de desarrollo por todo el territorio catalán: los planes estratégicos y los pactos territoriales o locales por el empleo. Para el primer caso, cabe destacar que el primer plan estratégico que se formuló en España se inicia en la ciudad de Barcelona en 1988 (le seguiría el de Bilbao en 1989 como antesala de los planes que se sucederán en los años siguientes). Aunque estos planes estratégicos se desarrollaron por todo el territorio español, fue en Cataluña donde tomaron un especial protagonismo. En 2001, según el *Inventario de planes estratégicos urbanos y territoriales* de Ebrópolis (2001), de un total de 116 planes estratégicos inventariados en

las diferentes CCAA, 24 pertenecían a Cataluña. Cabe decir que en este inventario, y para el caso de Cataluña, sólo aparecen planes estratégicos de ciudad y no así planes de nivel supramunicipal, muy característicos del territorio catalán⁷². Según la actualización realizada en 2016 de dicho inventario, de un total de 80 planes estratégicos activos (aquí incluyendo municipales, intermunicipales y supramunicipales), 31 pertenecían a Cataluña. Si tenemos en cuenta otros niveles administrativos, en 1998 Cataluña ya tenía 18 planes estratégicos vinculados con municipios y comarcas (Brugué, Gomá y Subirats, 2001). Según Farinós et al. (2005), de un total de 50 planes estratégicos supramunicipales identificados en España, Cataluña era la segunda comunidad autónoma con más número de ellos (11 planes), seguida por Andalucía (9 planes), y sólo superada por Extremadura (12 planes). Según la Memoria de actividades de 2001-2003 del Observatorio de Desarrollo Estratégico de Cataluña (ODECAT) el número de planes estratégicos municipales y comarcales en ejecución o en desarrollo ascendió a un total de 48 planes (Tabla 4.6).

Tabla 4.6. Estrategias locales de desarrollo en Cataluña 2001-2003

48 Planes estratégicos de ciudades y comarcas
15 Planes directores para la sociedad de la información
230 Agendas 21 para la promoción de la sostenibilidad en el ámbito local
22 Planes de acción locales para programas europeos (PRODER, LEADER +, etc.)
19 Pactos territoriales por el empleo

Fuente: Memoria de actividades 2001-2003, ODECAT.

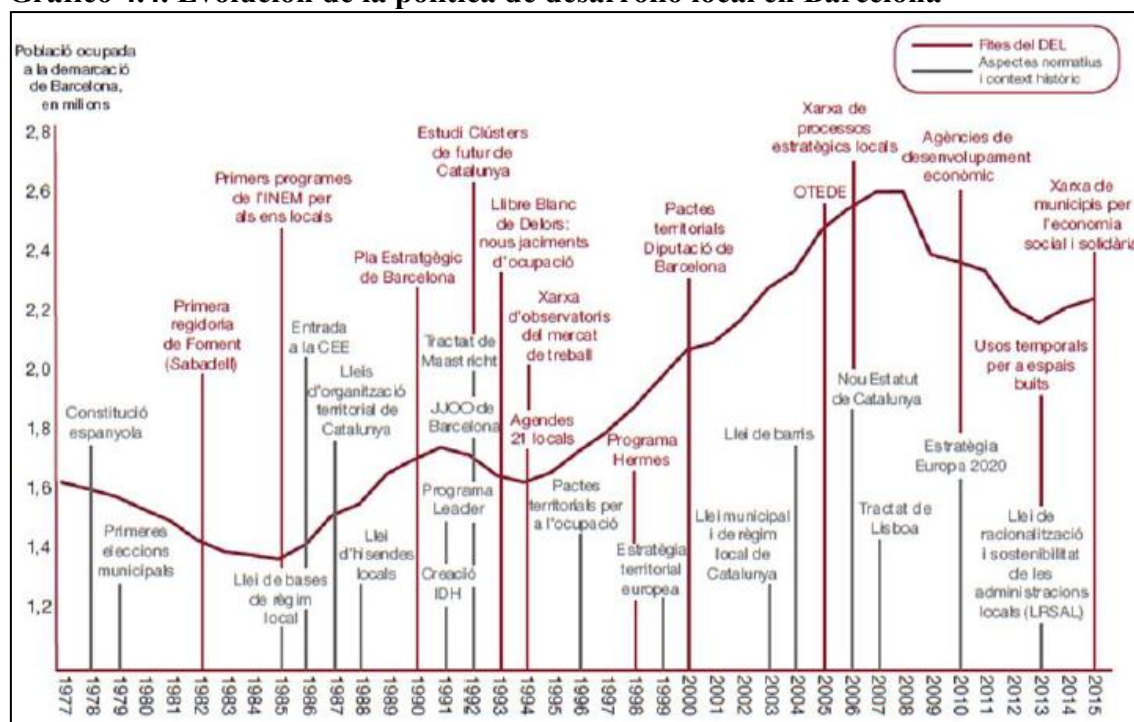
Además de los planes estratégicos, en Cataluña cabe destacar el desarrollo de los Pactos territoriales por el empleo. En este sentido, Cataluña también fue pionera al ser incluida en una de las 6 acciones piloto de la convocatoria de Pactos territoriales por el empleo por parte de la UE en 1996. Estos 6 pactos se correspondieron con las regiones de la Bahía de Cádiz en Andalucía, la comarca del Vallès Occidental en Cataluña, las cuencas mineras de Asturias, las cuencas mineras de Palencia y León en Castilla y León, y las ciudades de Ceuta y Melilla. Posteriormente, hubo una apuesta firme por estas fórmulas,

⁷² En este sentido, el desarrollo de planes estratégicos y pactos territoriales en Cataluña ha tenido en el nivel comarcal una fuente significativa de iniciativas de esta naturaleza, además de otras variantes como los planes de la región metropolitana de Barcelona, las mancomunidades, la particularidad del caso del Moianès (territorio compartido entre las comarcas del Bages, Osona y el Vallés Oriental y, formalmente, comarca administrativa tras las elecciones del 24 de marzo de 2015), etc.

extendiéndose de forma significativa por el territorio catalán. (Gibert, Lope y Rossetti, 2002). Cabe apuntar también aquí las dificultades para poder inventariar los diferentes pactos territoriales a favor del empleo (Lois et al., 2005). Aun así, Lope, Gibert y Ortiz (2002) afirman que, según datos recogidos a finales de 2001, en Cataluña había 19 pactos municipales y 6 de ámbito superior (entre ellos, 3 comarcales, 2 provinciales y uno supramunicipal).

Dentro de Cataluña, la provincia de Barcelona ha sido un territorio pionero en materia de desarrollo local. Este carácter pionero se materializó no sólo en la aprobación y ejecución de actuaciones en los territorios, sino también en la implementación de instrumentos de seguimiento de dichas actuaciones, tal y como se puede observar en el Gráfico 4.4. El programa Hermes, la Oficina Técnica de Desarrollo Económico (OTEDE) o la Red de observatorios de desarrollo económico local (XODEL) son una muestra de ello.

Gráfico 4.4. Evolución de la política de desarrollo local en Barcelona



Fuente: Ulled et al. (2017).

Según datos de la OTEDE de la Diputación de Barcelona⁷³, en 2008, en la provincia de Barcelona (excluyendo la ciudad de Barcelona) se habían aprobado 110 actuaciones o proyectos estratégicos incluidos en los diferentes pactos territoriales existentes. Ambas líneas de actuación (planes estratégicos y pactos territoriales y/o locales a favor del empleo) permitieron avanzar en varios aspectos. En primer lugar, contribuyeron a un mayor conocimiento por parte de los actores públicos y privados de su tejido económico y social (Alós, 1999). En segundo lugar, permitieron un aumento de la concertación local, a partir de la emergencia de alianzas hasta la fecha inexistentes entre actores locales o la consolidación de otras alianzas ya existentes en el territorio (Lope, Gibert y Ortiz, 2002). Finalmente, dichas actuaciones consiguieron una mayor concienciación entre el fomento de la promoción económica y el bienestar local, más allá de las primeras iniciativas de desarrollo estrictamente de fomento de la actividad económica y empresarial (Brugué, Gomà y Subirats, 2001).

5. CONCLUSIONES

En este capítulo hemos podido observar la elevada heterogeneidad y complejidad que caracteriza a los diferentes niveles de la administración en el contexto español. A esta complejidad cabe añadir la difícil articulación con las políticas de empleo y las actuaciones en materia de desarrollo territorial/local. El proceso de descentralización de la administración española ha otorgado ciertos niveles de autonomía política y una mayor capacidad de respuestas frente a toda una diversidad de problemas que han variado a lo largo de las últimas décadas. Esta descentralización ha permitido la emergencia de una variedad de entidades locales y regionales que han tenido que hacer frente a problemas similares en determinados momentos históricos (Costas, 1998).

Aun así, parece ser que desde el punto de vista del empleo, dicha coordinación o integración entre los diferentes niveles político-administrativos ha tenido significativas

⁷³ Actualmente, se está trabajando en una actualización de las iniciativas de desarrollo local en la provincia de Barcelona. En este sentido, se puede consultar la página web *Estudis locals* (<http://www.estudislocals.cat/>), una iniciativa conjunta entre la Diputación de Barcelona y la Cámara de Comercio de Barcelona que integra los estudios realizados en la materia en la provincia de Barcelona. Dentro de esta página se pueden consultar diferentes recursos, entre los que destaca el *Atlas de desarrollo económico local* (AtlasDEL), en donde se combinan reflexiones teóricas sobre nuevos modelos de desarrollo local con documentación sobre estrategias aplicadas.

carencias o limitaciones (Aragón, Rocha y Fernández, 2002; Lope, 2013a). La concurrencia entre administraciones diversas, competencias y fuentes de financiación dificulta de forma significativa la articulación de las diferentes actuaciones en materia de desarrollo local y empleo. Entre esta variedad de administraciones, han sido la Administración local y la regional las que han asumido en mayor medida las diferentes políticas de desarrollo local, sin que por ello suponga el fin de la intervención de la Administración central (Pérez Ramírez, 2000b).

En cuanto a las diferentes actuaciones locales en materia de empleo, Aragón, Rocha y Fernández (2002) destacan que, desde el punto de vista del contenido de dichas actuaciones, se observa un cierto “mimetismo” entre los diferentes municipios. Ello se puede explicar por el hecho de que estas actuaciones se enmarcan en programas de acción definidos en ámbitos supramunicipales. A este respecto, y tal y como ya se ha apuntado en el capítulo 3, la EEE, a partir de sus diferentes convocatorias de fondos y programas, ha contribuido a este nivel de similitud entre las diferentes actuaciones. Otra explicación, ya apuntada, se refiere al hecho de que territorios muy diversos (medio urbano y rural, ciudades grandes, medianas y pequeñas, etc.) han tenido que hacer frente a problemas similares, con lo que los territorios se han visto envueltos en “procesos de aprendizaje de innovación de políticas” (Costas, 1998: 20). Aun así, se observan diferencias entre territorios, tal y como apuntan Aragón, Rocha y Fernández (2002) a partir de dos elementos. El primero de ellos hace referencia al nivel y la forma de participación de los diferentes agentes y actores sociales en el diseño de las actuaciones. El segundo elemento, en cambio, se refiere al nivel de adecuación de las actuaciones a las necesidades y características de los municipios. Como ya hemos visto en capítulos anteriores la forma de articular estas dos dimensiones han sido un elemento fundamental a la hora de definir e implementar las diferentes estrategias de desarrollo local y empleo.

PARTE II:

UNA PROPUESTA DE ANÁLISIS

Capítulo 5

GOBERNANZA, TERRITORIO Y DESARROLLO LOCAL

1. INTRODUCCIÓN

En los capítulos anteriores que conforman la primera parte de esta tesis se ha contextualizado la emergencia y consolidación del desarrollo local en tanto que realidad empírica y se ha revisado el estado de la cuestión sobre éste en la literatura especializada. Este ejercicio combinado ha permitido, en primer lugar, situar el fenómeno del desarrollo local en un contexto más amplio y complejo. Tal nivel de complejidad ha evidenciado la necesidad de este primer ejercicio de contextualización. En segundo lugar, la revisión y discusión del estado de la cuestión ha permitido profundizar sobre cómo se ha tratado desde la teoría el desarrollo local. Una vez realizado este ejercicio de apertura y aproximación al objeto de estudio, es momento de acotarlo y definirlo a partir de la construcción del modelo de análisis. En este capítulo se propone un modelo de análisis del desarrollo local, que incluye los diferentes modelos teóricos sobre éste y que articula las variables que pueden explicar la traslación o aplicación de estos modelos teóricos en un territorio determinado. Para ello, se operacionalizarán los conceptos clave dentro de este esquema de análisis, para finalmente poder proponer las hipótesis que guían esta investigación.

2. MODELOS DE DESARROLLO LOCAL Y GOBERNANZA: UNA PROPUESTA DE ANÁLISIS

2.1. Crisis del modelo de producción fordista, globalización y emergencia de formas alternativas de desarrollo local

En la década de los setenta, un conjunto de fenómenos diversos (entre ellos, la reorganización de los sistemas productivos, la globalización económica y la adopción de políticas económicas de menor inversión pública por parte de los Estados) confluyeron en la crisis del modelo de acumulación fordista (Demazière, 1996; Garofoli, 2006; Lipietz, 1988) y del modelo de regulación política que lo acompañaba. Este modelo estaba basado en unas economías de carácter fuertemente industrial con empresas situadas en grandes enclaves industriales (Alonso, 1999; Boyer, 1986b; Lipietz, 1979 y 1992) y con una serie de políticas macroeconómicas que regulaban dichas economías (Bilbao, 1998). La crisis de este modelo provocó, entre otras cuestiones, una pérdida de la capacidad de control de las economías occidentales por parte de los Estados correspondientes (Miguélez, 2007; Prieto, 1999). Ello, unido a otros fenómenos como el aumento del sector servicios y de la economía financiera, y el desarrollo de nuevas tecnologías y medios de transporte, permitió un aumento de los procesos de deslocalización industrial de las empresas occidentales, lo que provocó una crisis del modelo de desarrollo territorial de polos o enclaves industriales (Bilbao, 1999; Lallement, 2001).

Sin embargo, en este escenario emergió el estudio de formas alternativas de organización productiva que, de alguna manera, “resistieron” los envites de esta huida de empresas. Estos fenómenos (especialmente los distritos industriales como caso paradigmático, pero también otras variaciones como los clústers o conglomerados de empresas, los sistemas locales de empresa, etc.) se caracterizaban por un sistema de cooperación entre pymes en un territorio específico que les permitía competir generando economías de escala (Becattini, 1979; Burroni, 2001; Castells, 2000; Dei Ottati, 2009; Fuà, 1991; Porter, 1990; Pyke, Becattini y Sengenberger, 1993). Más allá de otras

cuestiones, el estudio de los distritos industriales en la literatura especializada permitió destacar la importancia del entorno socioinstitucional local (entendiendo éste como el conjunto de relaciones recíprocas entre la administración, el sistema local de empresas e, incluso, la comunidad local), especialmente en un contexto donde la globalización económica propiciaba un aumento de los procesos de deslocalización productiva desde los países más avanzados a países periféricos (Castells, 2000; Lipietz, 1988; Vázquez Barquero, 1993). El estudio de estos fenómenos permitió poner el foco en la relación entre los actores económicos de un territorio (las empresas) y otra serie de actores que componían dicho territorio (la sociedad local, aunque principalmente, la Administración local y regional). Este nuevo foco de atención permitió profundizar en aspectos como los mecanismos de cooperación o intercambio entre empresas del sistema local (Bellandi, 2006), la creación de recursos (bienes y servicios) en favor de este sistema local (Crouch et al., 2001 y 2004), así como en los mecanismos de interacción entre actores de índole diversa desde un punto de vista más tangible (concertación local, participación ciudadana, etc.) así como factores más intangibles (capital social, gobernanza, etc.) que permitían el mantenimiento y desarrollo de estos fenómenos (Pichierri, 2002a; Trigilia, 1999).

2.2. La Unión Europea como marco orientador y generador de discursos

Para poder estudiar los diferentes modelos del desarrollo local resulta adecuado tener en cuenta el escenario de la UE como marco institucional y de regulación que afecta a los casos estudiados, teniendo en cuenta la definición que se hace en esta tesis sobre el desarrollo local, en tanto que fenómeno multinivel. La consideración del marco institucional en que se producen los diferentes modelos sobre el desarrollo local es fundamental en tanto que aquel puede devenir un instrumento orientador y potenciador de ciertas concepciones y políticas (Llorens, Martí y Verd, 1996). Como marco institucional destaca el escenario comunitario de la UE y, de forma particular, la EEE y los recursos vinculados a ella (programas e iniciativas de desarrollo local, fondos europeos, etc.). Este escenario (cognitivo, de regulación de ciertas políticas y de administración de determinados recursos) se convierte en un marco generador y orientador de discursos que pueden acabar siendo adoptados por los actores locales (Gualini, 2005; Jepsen y Serrano, 2005; Pichierri, 2002b; Trigilia, 2001).

Esta premisa obliga a interrogarse sobre cuál es la concepción o discurso dominante que desde la UE y la EEE se plantea sobre el desarrollo local. En los inicios de la UE aparentemente parecía haber una situación ambivalente entre la apuesta por un modelo de mercado carácter económico, iniciado con el Tratado de Maastricht en 1992; y un modelo donde el empleo y el desarrollo de aspectos sociales (y la apuesta por la dimensión local del desarrollo) tenían una mayor presencia, a partir de las primeras versiones de la EEE (entiéndase, Essen, Ámsterdam, Luxemburgo y Lisboa) y el llamado Libro blanco sobre el empleo (*Crecimiento, Competitividad y Empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*) de 1993. De hecho, uno de los factores que propició el auge del desarrollo local en el período precrisis fue el impulso que se le dio en los años noventa desde la UE, y particularmente desde la EEE y el FSE. En estos años se multiplicaron las experiencias piloto surgidas de la propia EEE (Pactos territoriales a favor del empleo, Tercer Sistema y empleo, Capital Social Local, etc.) (Aragón, Rocha y Fernández, 2002; Gibert, Lope y Rosetti, 2002; Jiménez, 1997), las acciones innovadoras surgidas en el marco del artículo 6 del FSE, así como las diferentes iniciativas comunitarias, particularmente las vinculadas a la creación de empleo (Empleo y Recursos humanos, EQUAL, etc.). Este flujo de información funcionaba dentro de un proceso de ensayo-error, que consistía en la recogida de información procedente de las iniciativas comunitarias y la generación de conocimiento en materia de buenas prácticas. Ideas como *best practices*, *benchmarking* y *policy learning* caracterizaban este proceso, desarrollándose programas de diseminación de resultados (IDELE, *Practical Handbook for local actors*, entre otros), lo que permitió orientar de forma significativa los diferentes fondos europeos en favor del desarrollo local (especialmente, los fondos FEDER y el FSE), en la línea de la Comisión Europea de fomentar la participación de abajo arriba (lógica *bottom-up*), siguiendo los principios europeos de subsidiariedad y gobernanza en donde la dimensión local tenía un papel significativo a la hora de difundir buenas prácticas en materia de desarrollo local (Comisión Europea, 2001; 2003a; 2003b).

Sin embargo, cabe apuntar que este énfasis en un modelo de desarrollo local en donde se ponía el acento en cuestiones como la creación de empleo, el desarrollo de aspectos sociales (como la creación de servicios de atención ciudadana o actuaciones vinculadas

a la sostenibilidad medioambiental) o el empoderamiento de los actores locales (más allá incluso de los actores tradicionales); se desarrolló en un escenario y bajo una lógica de regulación económica de corte neoliberal (ya iniciado con el Tratado de Maastricht de 1992) (Amable, Demmou y Ledezma, 2009; Pochet y Boulin, 2009). En esta lógica de regulación, el empleo y otros aspectos sociales (no estrictamente económicos) acaban subyugados a objetivos de carácter macroeconómico (Aragón y Cachón, 1999; Ashiagbor, 2005; Goetschy, 1999; Raveaud, 2007)

Por tanto, la EEE suponía, más bien, un procedimiento que define objetivos y recomendaciones a los Estados miembros, pero que no se alejaba en exceso de un planteamiento economicista (Raveaud, 2007). Por tanto, el contexto de regulación o institucional en donde se insertan los territorios estudiados apostaba por una concepción del desarrollo local con un carácter fundamentalmente económico y que se basaba en la competitividad de los territorios y en la movilización de los recursos para ello. Ciertamente también se incluían aspectos que iban más allá de esta concepción como son la creación de servicios y de empleo de cierta calidad o la defensa del medioambiente, aunque éstos acababan supeditados a este “dogma” economicista.

2.3. Los modelos de desarrollo local: entre el modelo económico-competitivo y el modelo social-sostenible

La definición de desarrollo local, en tanto que fenómeno, resulta compleja y ha sido ampliamente tratada en el capítulo 2 del marco teórico. Aquí se exponen los elementos más característicos que permiten articular el concepto de desarrollo local y las hipótesis de la tesis que serán presentadas en el último apartado. En primer lugar, no hay que olvidar que el desarrollo local nace de la mano de la economía, tanto desde el punto de vista teórico como desde las primeras aproximaciones empíricas al fenómeno, a partir del análisis e interpretación de procesos de desarrollo industrial y ajuste estructural principalmente en regiones del sur de Europa (Trigilia, 2002b; Vázquez Barquero, 1999). En este sentido, según algunos críticos, todos los casos de desarrollo local (distritos industriales, clústers, sistemas locales de empresa, etc.) son “una forma de regulación de las relaciones económicas y sociales, que permite la reorganización del capital, dentro de su tendencia secular a la acumulación, pero no hablamos de un nuevo modelo de crecimiento” (Lázaro Araujo, 1999: 700). De hecho, la principal línea de

trabajo actualmente continúa siendo la del desarrollo local desde la vertiente económica, apuntando a un modelo discursivo que podríamos denominar como competitivo o economicista (de ahora en adelante, modelo económico-competitivo). Sin embargo, cuando se tratan aspectos complementarios como el fomento de servicios de proximidad se habla desde la vertiente de la economía social (incluso la no monetaria), con un carácter ciertamente empoderador de la ciudadanía (Laville, 1992 y 2003). De la misma forma, cuando se habla de desarrollo local y medioambiente la dimensión ecológica o de sostenibilidad del territorio adquiere una especial importancia. Además, desde esta concepción cuando se habla de creación de empleo también se enfatiza su carácter social⁷⁴. Aquí estaríamos ante un modelo sustancialmente diferente del anterior y que podríamos denominar como modelo social-sostenible.

De esta manera, las principales diferencias entre ambos modelos del desarrollo local radican en los objetivos de desarrollo y, vinculado a éstos, en el nivel de transversalidad o integración de estos objetivos. El modelo económico-competitivo es un modelo con un nivel de transversalidad limitado o parcial, en el sentido de que se focaliza en el ámbito más estrictamente económico del desarrollo. Así, el concepto fundamental bajo este modelo es el del fomento de la competitividad y la innovación (en el sentido de innovar para competir más y mejor). Esta competitividad hace referencia tanto al tejido empresarial local como al conjunto del territorio. Dicho de otra forma, bajo este modelo se busca hacer más competitivas a las empresas de un determinado territorio y, teniendo en cuenta que para ello se busca articularlas en un sistema de relaciones entre empresas, se apuesta por una concepción economicista del territorio, en términos de hacerlo competitivo en un mercado en donde las “unidades de competencia” serían los propios territorios. Sin embargo, bajo el modelo social-sostenible, se da una visión más integrada con un nivel de transversalidad mayor, en el sentido de integrar o combinar diferentes líneas de actuación, las cuáles van más allá de la línea estrictamente económica. Así, además del fomento del tejido empresarial, se apuesta por la creación de servicios a la ciudadanía de diversa índole y la generación de actividades

⁷⁴ Cabe apuntar que las actividades estudiadas en las aproximaciones más economicistas al desarrollo local (estudio de las ventajas comparativas y competitivas de los sistemas locales de empleo) también generan empleo, aunque el tratamiento que se le da bajo esta óptica difiere del otorgado bajo la visión del modelo social-sostenible (para más detalles, léase el capítulo 2).

ecológicamente sostenibles y de recuperación del territorio en términos medioambientales.

Las estrategias de desarrollo local que se articulan, por tanto, son radicalmente diferentes en función del modelo de desarrollo. En el caso del modelo económico-competitivo, estas estrategias pasan por el fomento del nivel de competitividad del tejido empresarial local, sea para revitalizar unas empresas poco competitivas (adoptando una estrategia de carácter reactiva), sea para aumentar el nivel de competencia de dichas empresas (adoptando una estrategia más proactiva o planificada). En el caso del modelo social-sostenible lo que se busca es fomentar actividades que sean “consumidas” en el territorio, en el sentido de no sólo de crear actividades económicas para “crecer” económicamente como territorio (por tanto, bajo una acepción cuantitativa del desarrollo), sino de crear actividades que sean “para” el conjunto del territorio. El objetivo, bajo esta premisa, no es el simple crecimiento económico, sino la mejora de la calidad de vida y bienestar del conjunto del territorio (entendiendo éste desde el punto de vista poblacional, pero también medioambiental, patrimonial o cultural, etc.).

Además de estas diferencias, también resulta característico de cada modelo el tipo y nivel de cooperación entre los actores del territorio, así como la existencia de liderazgos diferenciados entre un modelo y otro. Así, en el modelo económico-competitivo se da una preeminencia de la colaboración público-privada, especialmente entre la Administración local, agentes sociales y empresas. En este modelo es particularmente importante la existencia del actor económico en el territorio. En el caso del modelo social-sostenible, a esta cooperación público-privada se añaden relaciones con un mayor nivel de integración o participación de diferentes actores del territorio, más allá de los actores tradicionales. Así, en este modelo también tendrían cabida actores vinculados con la comunidad local (asociaciones, entidades locales de diversa índole, etc.).

Estos dos modelos de desarrollo local también presentan diferencias en cuanto al papel que el empleo tiene en ellos. En el modelo económico-competitivo el empleo no posee un papel central, sino un papel derivado del fomento de la actividad económica. Ciertamente es que dicha actividad genera empleo, pero éste tendría un papel derivado de lo anterior, en el sentido de que el empleo sería la consecuencia lógica del fomento de la actividad

económica. Este carácter derivado o no central del empleo entronca con una concepción más cuantitativa de éste en el sentido de que se apuesta por cuestiones como la creación de empleo derivada de la actividad económica (más empleos) en contraposición con el fomento de empleos con mejores condiciones (mayor calidad del empleo). La mayor transversalidad del modelo social-sostenible hace que también se apueste por el empleo como un objetivo más del desarrollo local. Por tanto, en este modelo el empleo adquiere un mayor protagonismo. Dicho protagonismo también está relacionado con una concepción cualitativa que va más allá de la mera creación de empleo, y que busca crear empleos de mayor calidad o mejorar las condiciones de éstos en el territorio. En la siguiente tabla se exponen, de manera sintética, los dos modelos de desarrollo local, a partir de sus dimensiones principales.

Tabla 5.1. Modelos teóricos de desarrollo local

Dimensiones	Modelo social-sostenible	Modelo económico-competitivo
Transversalidad	Integrada (integración o combinación de líneas de actuación)	Parcial (promoción económica)
Ideas fuerza	Sostenibilidad, Servicios	Competitividad, Innovación
Cooperación y liderazgo	Concertación público-privada, Cooperación integrada (más allá de actores tradicionales)	Concertación público-privada
	Administración local, Agentes sociales, Comunidad local	Administración local, Agentes sociales, Importancia del actor económico
Papel del empleo	Papel central (“el empleo como objetivo”) Concepción cualitativa (calidad del empleo, empleos con mejores condiciones)	Papel derivado (“el empleo como consecuencia”) Concepción cuantitativa (creación de empleo, más empleos),
Estrategia de desarrollo local	Fomento de creación de actividades sostenibles en el territorio (“Del territorio para el territorio”)	Fomento de la competitividad (“Hacer los territorios más competitivos”, “Del territorio hacia fuera del territorio”)

Fuente: Elaboración propia.

2.4. Gobernanza y territorio como factores explicativos

A continuación conviene preguntarse por los factores que inciden en la configuración de las diferentes experiencias de desarrollo local. A continuación se apuntan de forma sintética los expuestos en el marco teórico:

- El contexto territorial, que responde a aspectos de tipo institucional, cultural, etc. (Burroni, 2001; Goodwin y Painter, 1996).
- El tipo de recursos utilizados, sean éstos exógenos o endógenos (Pichierri, 2002a; Vázquez Barquero, 1999).
- La orientación política del gobierno local (Pisselli y Ramella, 2008).
- Los actores que participan y los mecanismos de participación (Graziano et al., 2007; Lope, Gibert y Ortiz, 2002).

Entre estos factores destaca el de la gobernanza como un conjunto de relaciones o interacciones a nivel local que se alejan de la fórmula tradicional del gobierno (idea de *governance* frente a *government*) (Rhodes, 1997) y que amplían la forma tradicional de regulación local en dos sentidos. En primer lugar, la gobernanza amplía las relaciones de tipo horizontal y las relaciones de tipo vertical. Así, se incluyen nuevas relaciones entre actores del mismo nivel, pero también dentro de una lógica multinivel, en donde lo local se relaciona con ámbitos supralocales. En segundo lugar, se incluyen nuevos actores de diversa naturaleza que enriquecen las relaciones y los intereses que se ponen sobre la mesa de la agenda local. Así, al tradicional gobierno local se le une el actor económico, los agentes sociales y la sociedad civil (Hollingsworth y Boyer, 1997; Le Galès y Voelzkow 2001; Streeck y Schmitter, 1985). Esta diversidad de relaciones y actores se vehiculan a través de mecanismos y espacios de cooperación en donde se discuten y se negocian los diferentes intereses de los actores locales con el objetivo de llegar a consensos sobre dichos intereses. Es en este punto donde conviene destacar la importancia del conflicto de intereses y las desiguales relaciones de poder que se pueden dar en un determinado territorio entre los actores locales que lo configuran (Le Galès, 2002). En este sentido, la mayoría de experiencias de desarrollo local adoptan un carácter fundamentalmente económico. Dicha noción se refiere al desarrollo en el territorio de factores y mecanismos que normalmente ayudan al tejido empresarial local, especialmente al tejido de pyme. Parte de estas iniciativas responden a intereses que

tienen un cierto carácter restringido en tanto que afectan a una parte del territorio (entiéndase el tejido empresarial local) (Bellandi y Trigilia, 2007; Cooke, 2007; Eickelpasch, 2007; Storper, 2007). Sin embargo, se ha estudiado como el actor público (especialmente, a nivel local) y la existencia consolidada en el tiempo de instituciones o espacios de interacción a nivel local permiten superar la preeminencia de estos intereses económicos particulares en beneficio de intereses colectivos (Burroni, Crouch y Keune, 2005; Magnatti et al., 2005). También hay evidencias de que la participación de la comunidad local en el ámbito local ha permitido el desarrollo de experiencias que van más allá del apoyo al tejido empresarial de un territorio determinado y que promueven actividades y servicios en favor del bienestar local de la ciudadanía en su conjunto (Bode et al., 2003; Boulin y Mükenberger 2005; Laville, 1992 y 2003; Piscitelli, 2004; Torns, 1997).

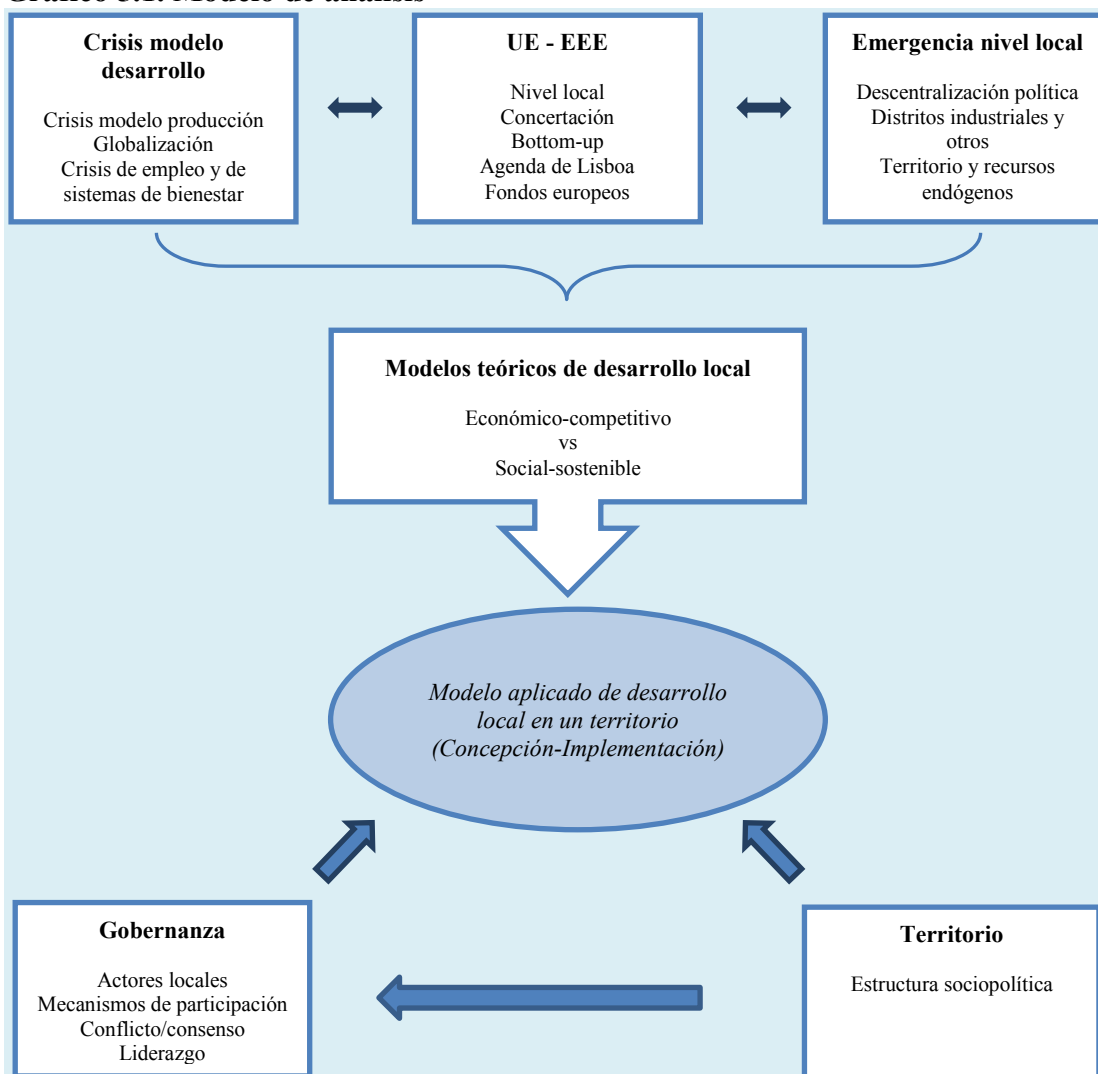
Finalmente, cabe apuntar también el contexto o las dinámicas de tipo territorial en el que se insertan los mecanismos de gobernanza (Navarro, Magnier y Ramírez, 2008). En este sentido, diferentes autores defienden la importancia del contexto o estructura institucional en el que se dan las diferentes experiencias de desarrollo local. Este contexto puede condicionar el desarrollo y carácter de estas experiencias, especialmente bajo una perspectiva comparada internacional (Burroni, 2001 y 2005), aunque también con diferencias dentro de escenarios nacionales (Burroni y Calenda, 2008).

2.5. Una propuesta de modelo de análisis

A partir de lo expuesto en el marco teórico y la síntesis realizada en los apartados anteriores, podemos llegar a articular un modelo de análisis que permita avanzar en esta tesis (Gráfico 5.1). Se entiende que los dos principales modelos del desarrollo local nacen a partir de diferentes elementos que definen y articulan dichos modelos. En primer lugar, cabe destacar una serie de fenómenos como la crisis del modelo de producción fordista y la expansión de la globalización económica, con la aceleración de los intercambios económicos internacionales y el crecimiento de movimientos de deslocalización productiva; lo que provocó en Europa una crisis de empleo y una progresiva erosión de los sistemas de bienestar. En segundo lugar, esta crisis del modelo de desarrollo existente hasta ese momento permitió vislumbrar toda una serie de experiencias que “resistieron” a estas dinámicas, lo que permitió una mayor atención a

la dimensión local del desarrollo, y una mayor atención a un desarrollo que distaba del tradicional desarrollo fordista de grandes enclaves industriales. Esta emergencia del nivel local, para el caso español, coincidió con la instauración del régimen democrático y el desarrollo de un sistema político con un mayor énfasis en la descentralización política. Finalmente, cabe apuntar para el caso español, el papel de la UE, y particularmente la EEE, como un escenario de regulación y de generación de discursos. Estos elementos articulan unos modelos de desarrollo local que oscilan, desde un punto de vista ideal (en el sentido weberiano del término) entre un modelo económico-competitivo y un modelo social-sostenible. Dichos modelos se pueden trasladar o aplicar de forma diversa a los diferentes territorios. La particular configuración de un territorio pero especialmente los mecanismos de gobernanza que se dan en él condicionan el modelo de desarrollo local que se puede generar.

Gráfico 5.1. Modelo de análisis



3. OPERACIONALIZACIÓN Y ANÁLISIS DEL DESARROLLO LOCAL

El modelo de análisis planteado pone el foco en estudiar, en primer lugar, qué tipo de modelos de desarrollo local se dan en cada uno de los casos estudiados, atendiendo a los dos modelos teóricos propuestos: el modelo económico-competitivo y el modelo social-sostenible. En segundo lugar, se busca estudiar la incidencia de determinados factores que pueden explicar la traslación de estos modelos teóricos del desarrollo local a los casos estudiados. Dichos factores son la configuración territorial de cada caso estudiado y los mecanismos de gobernanza existentes en cada territorio.

3.1. El desarrollo local como resultado del discurso y de la implementación

Estudiar cómo se traducen los modelos teóricos de desarrollo local a los casos seleccionados implica explicitar qué se entiende por la traslación o aplicación de estos modelos de desarrollo local que se puede dar en un territorio. Desde un punto de vista analítico, esta traslación o aplicación presenta dos niveles. En este trabajo entendemos que la aplicación de un modelo determinado de desarrollo local en un territorio dado queda plasmada tanto en los discursos por parte de actores significativos de dicho territorio como en el conjunto de actuaciones desarrolladas en él. Con ello, lo que se busca es ir más allá de una asignación directa entre discursos y modelos de desarrollo local en el territorio. Esto es, se busca conjugar el nivel discursivo con el nivel fáctico, aspectos que no dejan de estar indisolublemente relacionados en tanto que para implementar una serie de actuaciones debe haber detrás una cierta elaboración discursiva de qué se entiende por desarrollo local; pero también en el sentido de que desarrollar unas actuaciones u otras, en un sentido u otro, tiene implicaciones desde el punto de vista del discurso sobre el desarrollo local. Por tanto, la traslación o aplicación de un modelo teórico u otro a un territorio determinado no puede reducirse a los discursos expresados por los actores del territorio, sino que se debe estudiar en combinación con el nivel de las actuaciones implementadas. O dicho de otra manera, el modelo de desarrollo local en un determinado territorio debe entenderse simultáneamente en tanto que discurso y acción. Poner el foco sobre las acciones implementadas en cada uno de los territorios nos permitirá estudiar qué tipos de

actuaciones se desarrollan, qué tipo de actores participan, qué tipo de liderazgo se produce, qué tipo de relaciones se articulan, así como el posible alcance de estas actuaciones. Por otro lado, interrogarse por el discurso que los actores entrevistados tienen (de forma conjunta para cada territorio o en función de su pertenencia a un perfil u otro entre los actores) nos permitirá realizar inferencias sobre qué ideas o estrategias de desarrollo se defienden, por qué tipo de relaciones y de liderazgo se apuesta, y si se observan diferencias en función de la tipología de los actores entrevistados. De esta manera, podemos estudiar posibles consensos discursivos o, al contrario, discursos contrapuestos. Tras esta definición de qué se entiende por la aplicación del modelo de desarrollo local, cabe operacionarla en dimensiones e indicadores. A continuación se presentan dichos esquemas operativos, tanto de la concepción discursiva (o simplemente el nivel del discurso) como de la implementación.

3.1.1 El desarrollo local como discurso

Respecto a la concepción discursiva del desarrollo local (Tabla 5.2) cabe destacar cinco dimensiones que apuntan a qué tipo de discurso se puede dar en un territorio determinado y que, en función de los indicadores de estas dimensiones, estaríamos frente a un modelo más próximo al modelo ideal económico-competitivo o más próximo al modelo ideal social-sostenible. En primer lugar, cabe apuntar el nivel de transversalidad que se propugna, oscilando entre una transversalidad limitada, fragmentada o parcial (en el sentido de apostar principalmente por una línea de actuación) y un mayor nivel de transversalidad, en donde se busca combinar diferentes líneas de actuación de desarrollo local. En segundo lugar, tenemos la dimensión de las “ideas fuerza” o conceptos clave que se defienden, que hacen referencia a qué ideas sustantivas aparecen en los discursos sobre el desarrollo local. Aquí, tenemos ideas como la competitividad, la innovación (que puede ser entendida y defendida en términos estrictamente económicos, pero también en términos de innovación en otros ámbitos como el social, el medioambiental, el político, etc.), la idea de sostenibilidad (vinculada al medio ambiente, pero también a la sostenibilidad económica en contraposición con la idea de crecimiento económico descontrolado), la defensa y fomento de servicios (que pueden ser restringidos a unos determinados intereses particulares como los servicios a las empresas o abiertos a una mayor número de usuarios). En tercer lugar, tenemos el nivel de cooperación y liderazgo que se defiende. Aquí podemos observar desde la no cooperación, a una cooperación público-privada,

pasando por una cooperación más abierta a actores que van más allá de los tradicionalmente presentes. Dentro de la dimensión de la cooperación también es significativo el componente del liderazgo del actor o actores que impulsan dicha cooperación. En cuarto lugar, cabe destacar que dentro del estudio de los modelos de desarrollo local, esta tesis también pretende estudiar el papel otorgado al empleo en las diferentes concepciones discursivas y, por tanto, en los modelos desarrollados. Así, se puede identificar si el empleo tiene un papel central en la concepción del desarrollo local o, por el contrario, tiene un menor protagonismo en detrimento de otros objetivos. También es pertinente la distinción entre la consideración más cualitativa del empleo (en términos de apostar por aspectos más cualitativos del empleo: mayor calidad, mejores condiciones de trabajo, etc.) y consideraciones más cuantitativas (en el sentido de apostar por la creación de puestos de trabajo sin entrar a considerar aspectos cualitativos de éstos).

Tabla 5.2. Operacionalización de la concepción discursiva del desarrollo local

Dimensiones	Indicadores
Transversalidad	Limitada o parcial (apuesta por una línea de actuación: promoción económica, empleo, servicios sociales...), Integrada (integración o combinación de líneas de actuación)
Ideas fuerza	Competitividad, Innovación, Sostenibilidad, Servicios,...
Cooperación y liderazgo	No cooperación, Concertación público-privada, Cooperación integrada (más allá de actores tradicionales)
	Administración local, Agentes sociales, Comunidad local
Papel del empleo	Papel derivado (“el empleo como consecuencia”), Papel central (“el empleo como objetivo”) Concepción cuantitativa (creación de empleo, más empleos), Concepción cualitativa (calidad del empleo, empleos con mejores condiciones)

Fuente: Elaboración propia.

Estas dimensiones estarían directamente relacionadas con la estrategia de desarrollo local que se defiende y que atiende al nivel de la implementación (al menos, así se ha planteado cuando hemos presentados los dos modelos teóricos de desarrollo local). Aquí diferenciamos dos tipos fundamentales de estrategias: aquella que apuesta por el

fomento de la competitividad, de hacer más competitivos los territorios cosificándolos como entidades económicas; y aquella que aboga por el impulso y la creación de actividades sostenibles desde el punto del territorio, en el sentido de hacer desarrollo local *para* el territorio.

3.1.2. El desarrollo local como implementación

Como ya se ha apuntado, el modelo de desarrollo local derivado de las actuaciones desarrolladas hace referencia a la idea de implementación del desarrollo local. Para analizar esta implementación se ha seguido el esquema de líneas de actuación propuesta en el capítulo 4 del marco teórico⁷⁵. Esta propuesta (Tabla 5.3.) distingue entre 1) actuaciones dirigidas a las empresas, diferenciando entre aquellas iniciativas dirigidas fundamentalmente al apoyo del tejido empresarial local existente y aquellas dirigidas al fomento de nueva creación de actividad económica; 2) actuaciones dirigidas a personas desempleadas; 3) actuaciones con diferente índole que tienen en común el estudio y prospección del territorio, la planificación estratégica y, especialmente, el fomento de la cooperación entre actores diversos del territorio; y, finalmente, actuaciones que buscan la creación de servicios dirigidos a la ciudadanía y la promoción del territorio más allá del ámbito más estrictamente económico (conservación medioambiental, conservación y promoción cultural, etc.).

Estas iniciativas, en función de su peso y orientación en un territorio determinado, también permiten identificar uno u otro modelo de desarrollo local. Así, teóricamente, las actividades dirigidas de fomento de la competitividad de las empresas existentes y la promoción del territorio como fuente de creación de actividad económica apuntarían a un modelo más próximo al modelo económico-competitivo, siempre que éstas fueran la principal línea de actuación y no se integraran con otras iniciativas que buscan desarrollar otros aspectos del territorio. Estos aspectos entroncarían, en mayor medida, con aquellas actividades dirigidas a la creación de servicios a la ciudadanía y de promoción cultural y protección medioambiental del territorio. En la misma línea, estas iniciativas pueden tener un carácter más integrado del desarrollo local. Al menos, la naturaleza de algunas de ellas se basa en una mayor transversalidad (a modo de ejemplo, los nuevos yacimientos de empleo o la creación de servicios a la ciudadanía

⁷⁵ Para un mayor detalle, léase el apartado 4.1 del capítulo 4. En este capítulo nos limitaremos a exponer de manera sintética las posibles actuaciones en términos de implementación del desarrollo local.

que implican también creación de empleo y generación de riqueza). Otro tipo de iniciativas con un cierto carácter transversal sería la dimensión de los “Estudios, prospección y cooperación”, en donde se pueden encontrar fórmulas que también tienen entre sus objetivos la cooperación entre diferentes actores (léase planes estratégicos, pactos locales, etc.). Aun así, cabe tener en cuenta si estamos ante iniciativas realmente integradoras o ante una agregación de intereses particulares que se “encuentran” (o se ponen en contacto) a partir de estas iniciativas, así como el tipo de actores que participan en estas iniciativas⁷⁶. Finalmente, cabe apuntar aquellas actuaciones dirigidas a las personas desempleadas. Aquí, de nuevo, hay que analizar si el objetivo es meramente cuantitativo y reactivo (luchar contra el desempleo, creación de más empleos) o si se busca una mayor calidad del empleo. También es interesante estudiar el actor o actores que están detrás de este tipo de actuaciones: si quien lidera este tipo de actuaciones es fundamentalmente la Administración local o si también podemos observar la existencia de otros actores que, en colaboración con el actor público, desarrollan este tipo de iniciativas.

Tabla 5.3. Operacionalización de la implementación del desarrollo local

Dimensiones	Indicadores
Promoción empresarial y creación de empresas	<ul style="list-style-type: none"> - Agentes de desarrollo local - Incubadoras o viveros de empresas - Iniciativas locales de empleo - Centros de negocio e innovación - Apoyo a la creación de empresas y formación y asesoramiento para crear empresas, autoempleo - Estímulos para la cooperación empresarial
Apoyo a empresas	<ul style="list-style-type: none"> - Infraestructuras y equipamientos para la actividad económica local (polígonos y parques empresariales, parques tecnológicos) - Apoyo a la modernización tecnológica de empresas (centros tecnológicos) - Centros de servicios empresariales - Actividades de formación profesionales adaptada a las necesidades de las empresas - Promoción de la economía local (exposiciones, ferias, apoyo a los productos locales, campañas de apoyo al comercio local)
Actuaciones dirigidas a personas desempleadas	<ul style="list-style-type: none"> - Formación ocupacional - Servicios de empleo: asesoramiento, orientación e intermediación laboral - Políticas de inserción laboral integrales - Formación-inserción (Escuelas Taller, Casas de oficios, Talleres de empleo) - Planes locales de empleo - Centros especiales de empleo

⁷⁶ Esta cuestión se tratará en el capítulo de resultados.

Estudios, prospección y cooperación	<ul style="list-style-type: none"> - Estudios de la realidad socioeconómica local - Observatorios locales del mercado laboral - Agentes de empleo y de desarrollo local - Fomento de pactos y acuerdos territoriales permanentes (planes estratégicos o acuerdos institucionales similares) - Pactos territoriales o locales a favor del empleo - Programas transversales en los que se incluye la dimensión laboral (Planes comunitarios, Planes locales para la inclusión, políticas integrales destinadas a colectivos concretos, etc.)
Promoción social, territorial y creación de servicios locales	<ul style="list-style-type: none"> - Promoción del territorio - Apoyo a los nuevos yacimientos de empleo - Impulso a la creación servicios de atención ciudadana - Acciones de protección y recuperación del patrimonio y el medio ambiente local

Fuente: Adaptado de Alós, 1999; Aragón y Rocha, 2003; Rossetti, 2007.

3.2. Los mecanismos de gobernanza (y el territorio)

Una vez presentadas las variables dependientes (esto es el posible modelo aplicado de desarrollo local a partir del nivel del discurso y del nivel de la implementación), cabe operacionalizar las variables independientes o explicativas presentes en el modelo de análisis. Siguiendo el esquema del modelo de análisis del Gráfico 5.1 más arriba apuntado se puede observar que aparecen dos variables como son los mecanismos de gobernanza y el territorio. Sin embargo, esta distinción teórica resulta compleja desde el punto de vista analítico, teniendo en cuenta que los mecanismos de gobernanza acaban condicionados por la propia configuración del territorio en el que se desarrollan. En este sentido, se ha optado por integrar la dimensión territorial dentro de los mecanismos de gobernanza. Como veremos en el capítulo de resultados, la relación del municipio con su entorno más inmediato (en este caso, el nivel de la comarca) condiciona de forma sustantiva los mecanismos de gobernanza en el sentido de los actores presentes en el territorio, los espacios comunes de interacción, etc. Por ello, se ha incluido este elemento de índole más territorial en la operacionalización de la gobernanza como variable explicativa de los modelos de desarrollo local que se derivan de los casos estudiados.

Además de esta dimensión de índole más territorial, cabe destacar otras dimensiones como son los actores participantes en las diferentes actuaciones de desarrollo local en el territorio (atendiendo a qué tipo de actores están presentes). Una mayor presencia de ciertos actores u otros condicionaría una cierta concepción sobre el desarrollo local.

También cabe destacar la dimensión de los mecanismos o espacios de participación, que apuntan a dos subdimensiones. La primera hace referencia a la existencia de “espacios comunes” en el sentido de espacios en donde los actores anteriormente apuntados interactúan, pudiendo compartir discursos o generar puntos en común dentro de estas concepciones. Se asume la premisa de que la falta de estos espacios comunes da lugar a discursos o concepciones fragmentadas en el sentido de no necesariamente compartidos entre los actores del territorio. La segunda subdimensión hace referencia a cómo participan estos actores en estos espacios de interacción, en el sentido de si estos actores asumen tareas de mayor responsabilidad y/o protagonismo como tareas de coordinación y de organización, o si estas tareas suponen una menor responsabilidad y, por tanto, una menor implicación en estos espacios (como sería el caso de mecanismos de información o de consulta). La tercera dimensión de la gobernanza hace referencia a las características de las relaciones entre los actores, distinguiendo entre 1) la existencia de intereses comunes o consensos, o la existencia de conflictos de intereses (o, si se prefiere, intereses diferentes o, incluso, contrapuestos), y 2) la mención al liderazgo en las actuaciones o iniciativas locales.

Tabla 5.4. Operacionalización de los mecanismos de gobernanza

Dimensiones	Subdimensiones
Actores participantes en actuaciones/políticas locales	Identificación de actores presentes en las diferentes acciones
Mecanismos/espacios de participación	Espacios comunes: fundaciones, instituciones locales, acuerdos locales (PLE, PT, etc.)
	Coordinación, organización,...
Relaciones entre actores	Existencia de conflictos de intereses vs Intereses comunes
	Liderazgo en actuaciones/políticas locales
Estructura sociopolítica	Composición territorial comarca, relación municipio-comarca (estructuras de participación conjunta)

Fuente: Elaboración propia.

4. LAS HIPÓTESIS

A continuación se exponen los objetivos de investigación junto a las hipótesis que vehiculan este proyecto de tesis. Los objetivos generales de este proyecto de tesis se dirigen al estudio de los procesos de desarrollo local que emergieron y se consolidaron en el período previo a la crisis económica de 2007-2008 en el contexto europeo. La pregunta inicial de partida supone interrogarse sobre la traslación o aplicación de los diferentes modelos teóricos sobre desarrollo local en los territorios estudiados y qué factores los caracterizan, cómo se articulan y los efectos de esta articulación sobre el papel del empleo en los modelos de desarrollo local finalmente aplicados.

Objetivo 1: Identificar los factores decisivos para la articulación de un modelo de desarrollo local

Este primer objetivo se interroga por el nivel de traslación de los modelos teóricos del desarrollo local en los territorios analizados, teniendo en cuenta el contexto de regulación (y de generación de discurso) de la UE. La pregunta que se plantea está en relación con qué tipo de modelo de desarrollo local se acaba desarrollando en un territorio, si éste se alinea con los modelos teóricos existentes y, si se dan variaciones, qué factores inciden en ellas. Dentro de este objetivo es clave la dimensión de la UE como marco generador de discursos, con lo que, al interrogarnos sobre la aplicación de uno u otro modelo, también se pone en cuestión el papel de la UE en la articulación y plasmación de un modelo u otro de desarrollo local.

Hipótesis general 1:

El tipo de gobernanza predominante, en el sentido de la tipología de actores presentes, las relaciones entre ellos y los espacios de interacción existentes en un determinado territorio condicionan significativamente el modelo del desarrollo local que se aplica.

Esta hipótesis hace referencia a la importancia de la particular configuración de un territorio en términos de gobernanza a la hora de plantear un modelo u otro de desarrollo local. En este sentido, cabe destacar aspectos determinantes como la existencia o no de actores consolidados en el territorio más allá de la Administración

local y las características e intereses de estos actores. También resulta determinante la existencia de espacios de interacción o relación entre los actores de un territorio a la hora de formular y articular un modelo u otro de desarrollo local.

Subhipótesis:

- El liderazgo del actor económico en un determinado territorio configura un modelo de desarrollo fuertemente identificado con la promoción de un territorio en pro de la competitividad respecto a otros territorios.

La existencia en el territorio de un actor económico consolidado, en el sentido de un conjunto o tejido de empresas y/o agentes que las representan, conforman un sistema de intereses que aboga por intereses particulares, los cuáles apuestan por el fomento de la competitividad del tejido empresarial local. El liderazgo de este actor en un territorio determinado implica la articulación de un modelo de desarrollo local más cercano al modelo económico-competitivo.

- El liderazgo del actor político en un determinado territorio se asocia con un modelo de desarrollo donde se atienden en mayor medida intereses de tipo colectivo, tales como la generación de sistemas locales de provisión de bienestar o la creación de empleo.

Más allá del lógico papel de la Administración local en un territorio (en tanto que administradora de importantes recursos para el territorio), podemos afirmar que cuando este actor asume un liderazgo o protagonismo claro en un determinado territorio, se pueden dar aspectos que van más allá de intereses particulares (especialmente, los de tipo estrictamente económico) y que apuntan al fomento y creación de servicios colectivos en favor de la comunidad local. Estos servicios, por tanto, irían más allá de los estrictamente vinculados con los servicios en favor de las empresas y podrían incluir una diversidad de objetivos y de colectivos como destinatarios.

Hipótesis general 2:

La particular estructura sociopolítica de un territorio condiciona, a su vez, los mecanismos de gobernanza y, por tanto, la aplicación de un modelo u otro de desarrollo local.

Los mecanismos de gobernanza en un territorio determinado están imbricados en la propia configuración de dicho territorio, intensificando o, por el contrario, debilitando el papel que los actores y los espacios de interacción/relación pueden tener a la hora de articular un modelo u otro de desarrollo local. Esta hipótesis hace mención especial a la relación entre el nivel municipal y el nivel comarcal, ampliando el concepto de territorio más allá de las dimensiones estrictamente administrativas de un municipio. La mayor o menor fragmentación del territorio, la mayor o menor centralidad del municipio en el ámbito territorial más próximo pueden reforzar el protagonismo de los actores locales, así como las relaciones entre ellos; o, por el contrario, pueden dificultar la interacción entre estos actores, impidiendo articular de forma coherente (en términos discursivos) un modelo de desarrollo local.

Objetivo 2: Estudiar la posición del empleo en la agenda del desarrollo local

Este objetivo pone el foco en el ámbito más específico del empleo. Aquí el interés radica en estudiar cuál es la posición y el significado del empleo en la agenda local (esto es, en los diferentes modelos de desarrollo local que se articulan en los territorios) y cuáles son los factores potenciadores de una mayor presencia de éste o, por el contrario, cuáles son los obstáculos que impiden una mayor apuesta por este objetivo.

Hipótesis general 3:

En la agenda sobre desarrollo local, el empleo aparece como un objetivo secundario de menor protagonismo frente al objetivo del fomento de la competitividad.

Esta hipótesis pone el énfasis en la hegemonía del modelo económico-competitivo como modelo aplicado en los territorios y la poca importancia que el empleo tiene en dicho modelo, en detrimento del fomento de la competitividad del tejido empresarial local.

Subhipótesis:

- En aquellas iniciativas basadas en la satisfacción de necesidades vinculadas con el bienestar de la población y del territorio (dimensiones social y ecológica) el empleo adquiere un papel más central con respecto a aquellas iniciativas donde impera el fomento de la competitividad del tejido empresarial local.

El empleo adquiere un papel más central o protagonista en aquellas iniciativas que van más allá del estricto fomento de la competitividad del tejido empresarial local. Estas iniciativas se caracterizan por responder a demandas vinculadas con el bienestar de las personas, así como con la protección medioambiental del territorio.

- En aquellas iniciativas lideradas por el actor político local, se da una mayor importancia a aspectos cualitativos del empleo frente a iniciativas que sólo abogan por aspectos de tipo cuantitativo.

El actor local con más capacidad de acción (en términos de empleo) es la Administración Local. El mayor protagonismo de ésta en la promoción y consolidación de fórmulas de desarrollo local puede generar una mayor presencia del empleo en dichas iniciativas. La noción de protagonismo (o si se quiere, la noción de liderazgo) presupone la existencia de más actores. Entre los posibles escenarios de relación o interacción entre los actores locales, aquella donde (suponiendo participación de los actores locales) la Administración Local posee la iniciativa es donde se observa un papel más central del empleo así como un mayor énfasis en aspectos de tipo cualitativo de éste (apuesta por mayor calidad del empleo, apuesta por mejores condiciones de trabajo, etc.).

Capítulo 6

EL DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

1. INTRODUCCIÓN

Tras profundizar en el debate teórico y construir el modelo de análisis y la articulación de éste con las hipótesis, es el momento de presentar el diseño de la investigación desarrollada, así como los instrumentos (las técnicas) de investigación movilizados para responder a los interrogantes planteados. El diseño metodológico, en coherencia con los objetivos de la investigación y el modelo de análisis propuesto, hacen de nexo entre la teoría y la parte propiamente empírica. La elección de las estrategias de aproximación al objeto (la metodología), el diseño del proceso de investigación, la selección de las técnicas de investigación, desde el punto de vista de la obtención de datos así como desde el punto de vista del análisis de éstos, dan sentido operativo al modelo de análisis.

En este capítulo se detalla y justifica el diseño de la investigación. Esto es, las hipótesis de trabajo planteadas y la estrategia metodológica que se ha decidido poner en práctica para poder contrastar dichas hipótesis. Tras justificar la estrategia utilizada, se presentan los dos territorios estudiados. Finalmente, se detallan las técnicas de obtención y análisis de datos.

2. LA ESTRATEGIA METODOLÓGICA

Cabe apuntar que esta tesis se inicia en el marco del proyecto “Desarrollo local, social y sostenible con generación de empleo (DELOGE)” (SEJ 2005 - 04078), financiado por la Dirección general de ciencia y tecnología, y desarrollado en el seno del *Centre d’Estudis Sociològics sobre la Vida Quotidiana i el Treball* (QUIT). La elección de los casos estudiados se realiza en el marco de dicho proyecto. Una parte significativa de las entrevistas analizadas se realizó dentro este proyecto entre finales de 2006 y mitad de 2008. En la primera fase del proyecto de investigación se hicieron una serie de informes exploratorios sobre los tres casos estudiados que han sido de gran utilidad a la hora de contextualizar los dos casos finalmente seleccionados y desarrollados en el marco de esta tesis.

Los objetivos de esta tesis se dirigen al estudio de los procesos de desarrollo local en el período previo a la crisis económica de 2007-2008, estudiando si estos procesos responden a los modelos teóricos existentes sobre desarrollo local y, de forma particular, el papel que tiene el empleo en ellos. Estamos, pues, ante una investigación con un marcado carácter histórico. El modelo de análisis propuesto plantea estudiar cómo estos modelos teóricos ideales se trasladan a unos territorios determinados y qué factores pueden incidir en el modelo finalmente desarrollado en cada territorio para el período temporal estudiado. Los objetivos, por tanto, reclaman un enfoque cualitativo en tanto que atendemos al nivel de los hechos pero también al nivel de las representaciones o imaginarios de los actores que, en definitiva, construyen (en tanto que son partícipes de ello) un devenir determinado de desarrollo en un territorio. En este sentido, el enfoque cualitativo permite, por un lado, desarrollar una visión holística del fenómeno estudiado, lo que ayuda a comprender fenómenos que son complejos (Rodríguez Gómez, Gil Flores y García Jiménez, 1996; Verd y Lozares, 2016). Por otro lado, el enfoque cualitativo también permite el estudio de fenómenos de carácter cognitivo (opiniones, representaciones simbólicas, etc.) (Verd y Lozares, 2016). Pero este carácter simbólico puede ir más allá del lenguaje y hacer referencia a prácticas o hechos. El enfoque cualitativo, por tanto, atiende al nivel de los discursos pero entendiendo éstos como “un conjunto articulado de prácticas significantes, no sólo las

prácticas lingüísticas en sentido estricto” (Alonso, 1998: 46), una suerte de “interfaz entre lo fáctico y lo simbólico” (Verd y Lozares, 2016: 40).

Tal y como apuntan Verd y Lozares (2016), a la hora de hablar del diseño de una investigación hay que considerar varios aspectos fundamentales, como son la información que interesa obtener de acuerdo con el modelo de análisis propuesto (el *qué*), el ámbito espacial y temporal en el que se circunscribe el trabajo de campo realizado (el *dónde*), las unidades de información que nos aportarán el grueso del material empírico para ser analizado (el *quién*) y, finalmente, las estrategias de obtención y análisis de dicha información (el *cómo*).

La información requerida

En el capítulo anterior ya se ha definido qué entendemos por la aplicación de los modelos de desarrollo local en cada territorio. Dicha aplicación atiende al nivel de las actuaciones (la implementación) y al nivel de los discursos (la concepción). Ambos niveles están indisolublemente unidos, entendiendo que el modelo de desarrollo local que se da en un territorio no puede explicarse sin tener en cuenta cómo se piensa (o su articulación discursiva) y cómo se implementa. En otras palabras, la apuesta por implementar determinadas actuaciones u otras también nos está “hablando” sobre la propia concepción. Por ello, la información que interesa para poder responder a las hipótesis planteadas se refiere tanto al conjunto de iniciativas y/o actuaciones significativas de desarrollo local en cada territorio estudiado (el nivel de los hechos) como a las representaciones que los actores entrevistados articulan sobre el desarrollo local (el nivel de los discursos), entendiendo que esta articulación es doble, en tanto que la representación que se tiene del desarrollo local de un territorio no puede separarse de la implementación de éste.

El ámbito temporal y espacial

Desde el punto de vista temporal cabe apuntar que el estudio de estos procesos de desarrollo local se circunscribe a un período determinado que tiene su límite en el inicio de la crisis económica de 2007-2008. El establecimiento de este límite temporal es pertinente en tanto que dicha crisis económica condicionaría de forma significativa las actuaciones, pero también los discursos de los posibles actores a entrevistar. Fenómenos como esta crisis pueden tener consecuencias en términos de dotación de recursos a nivel

local, de desarrollo o consolidación de iniciativas, pero también efectos en términos de construcción de imaginarios y representaciones simbólicas.

Desde el punto de vista espacial, el estudio de la traslación o aplicación de los modelos teóricos de desarrollo local se ha limitado a dos territorios definidos por dos municipios pertenecientes a la provincia de Barcelona, teniendo en cuenta sus correspondientes ámbitos comarcales. La información obtenida y analizada hace referencia a ambos niveles (municipal y comarcal), poniendo el foco en el nivel municipal pero teniendo en cuenta las sinergias de cada comarca. Somos conscientes de que estos criterios espaciales se corresponden con criterios de carácter político-administrativo, cuestión que entraría en cierta contradicción con la definición de territorio que se proponía en el marco teórico. En este sentido, cabe apuntar las dificultades para poder definir un territorio de manera homogénea y con un nivel de coherencia interna suficiente, especialmente cuando de lo que se trata es de estudiar diferentes ámbitos del desarrollo local de un territorio⁷⁷. Por ello, a la hora de definir cada territorio se han tomado dos decisiones estratégicas. En primer lugar, se han considerado dos comarcas distanciadas desde el punto de vista territorial. En segundo lugar, se ha considerado pertinente utilizar el criterio de delimitación político-administrativa, teniendo en cuenta que la mayoría de las iniciativas y políticas de estos territorios dependen del actor público (la Administración local y la comarcal) o de instituciones ligadas a este nivel político-administrativo (a modo de ejemplo, agentes sociales comarcales).

Las unidades de información

La definición de qué entendemos por modelo de desarrollo local podría hacernos pensar en la consideración del territorio en su conjunto (en el sentido del conjunto de personas individuales, pero también el conjunto de instituciones incluidas en él), puesto que es éste, en su totalidad, quien construye de alguna manera su modelo de desarrollo. Pero esto, obviamente, es una falacia en tanto que implicaría considerar a todos los elementos del territorio como iguales, en términos de capacidad de construcción, de influencia sobre la forma de desarrollo de un territorio determinado. Dicha consideración apunta,

⁷⁷ En el caso de los estudios de los distritos industriales o los mercados locales de trabajo, la delimitación de un territorio puede resultar más operativa, ya que se atiende a un limitado conjunto de variables que pueden definir el territorio. Estas variables se referirían, en función de cada caso, a actividades económicas, movilidad por trabajo, etc., relacionadas siempre a un único ámbito: el ámbito económico.

por tanto, a la existencia de determinados actores sociales (es decir, actores que tienen relevancia social en tanto que “representan” a instituciones significativas del territorio) que, en mayor o menor medida, tienen incidencia sobre el devenir de un territorio. Y dicha incidencia (en términos de capacidad de actuación, de influencia, etc.) permite la construcción de un determinado modelo u otro de desarrollo local. Por ello, de acuerdo con los objetivos y el modelo de análisis planteado, las unidades de información se circunscriben a este tipo de actores. La selección de estos actores se realizó en tanto que representantes de instituciones sociales significativas en el territorio, atendiendo a su adscripción a diferentes perfiles (administración, empresas, sindicatos y otros actores significativos⁷⁸), y a los diferentes ejes temáticos vinculados con los principales modelos de desarrollo local presentados en el marco teórico: el ámbito del medioambiente (o la sostenibilidad medioambiental), el ámbito de los servicios a las personas (o la sostenibilidad social) y el ámbito de la innovación y el fomento del tejido empresarial (o el crecimiento económico-competitivo).

Las estrategias de obtención y análisis de la información

En el apartado 4.1 se aportará un mayor detalle de las técnicas de obtención y de análisis de datos. Aquí nos limitaremos a enunciarlas. En cuanto a las estrategias de obtención, esta tesis se fundamenta principalmente en la técnica de la entrevista cualitativa semiestructurada. Se han analizado un total de 26 entrevistas (13 por cada caso). También se realizaron una serie de entrevistas con un carácter más exploratorio a actores pertenecientes a instituciones supralocales (Generalitat de Catalunya, Diputación de Barcelona, SOC, etc.) relacionadas con el diseño y despliegue de programas y actuaciones de desarrollo local en Cataluña. Estas entrevistas se analizaron con el objetivo de contextualizar los casos estudiados, con lo que no se han considerado en el análisis presentado en el capítulo de resultados. De forma complementaria a las entrevistas realizadas, se obtuvieron y analizaron documentos relacionados con el desarrollo local de cada territorio. Desde el punto de vista del análisis, se ha utilizado la técnica del análisis de contenidos cualitativo, bajo una estrategia fundamentalmente de carácter deductivo, aunque con cierta flexibilidad a la hora de definir los códigos de análisis finalmente utilizados.

⁷⁸ Se detallan en el apartado 4.1. cuando se presenta la técnica de la entrevista semiestructurada.

3. DESCRIPCIÓN Y JUSTIFICACIÓN DE LOS CASOS

La estrategia de investigación pasa por estudiar una serie de territorios que posean indicios suficientemente significativos de la puesta en práctica de políticas de desarrollo local. Como ya se ha apuntado, la elección de los casos se realizó en el marco del proyecto “Desarrollo local, social y sostenible con generación de empleo” (SEJ 2005 - 04078). El criterio de selección no fue el de representatividad estadística, sino el de significatividad en términos de actuaciones de desarrollo local. Esto es, se seleccionaron dos territorios con indicios de desarrollo local, que habían sufrido un importante proceso de crisis industrial y, por tanto, susceptibles de haber reaccionado siguiendo fórmulas de desarrollo local. Estos territorios son dos municipios ubicados en dos comarcas pertenecientes al Área Metropolitana de Barcelona. El primero de los territorios se encuentra situado en la comarca del Baix Llobregat. Dicha comarca se sitúa en lo que podríamos denominar el segundo anillo de Barcelona, lo que provoca una fuerte influencia de ésta sobre el territorio. El flujo de trabajadores entre Barcelona y la comarca es muy elevado. Por otro lado, supone una comarca con una elevada diversidad territorial con municipios con dimensiones medias en términos poblacionales. Dentro de esta comarca, se ha focalizado la atención en el municipio de Sant Feliu de Llobregat que, con una población de 42.486 habitantes en 2006, es la capital de la comarca del Baix Llobregat (con un total de 767.967 habitantes para el mismo año). El segundo territorio es Manresa, capital de la comarca del Bages. Dicha comarca se encuentra situado en lo que podríamos denominar el tercer anillo de Barcelona. Más alejada del núcleo metropolitano, posee una identidad más acusada en la zona de la Cataluña central. Tiene una consolidada tradición asociativa formada por las élites políticas y económicas locales, que históricamente han dado lugar a la creación de fundaciones, patronatos y otras iniciativas público-privadas. Manresa es la capital de la comarca del Bages, con una población en 2006 de 71.772 habitantes con respecto a los 173.236 habitantes del total de la comarca.

Como ya se ha apuntado, ambos son capitales de comarca con un volumen de población reducido, especialmente en el caso de Sant Feliu de Llobregat. Tal y como se puede

observar en la Tabla 6.1, son municipios con un marcado carácter industrial. En 2006⁷⁹ el 35,6% del PIB de la comarca del Bages pertenecía a la industria (en relación al 24,9% del total de Cataluña). Para el caso de la comarca del Baix Llobregat, en 2003, la industria aglutinaba el 40,4% del PIB (con respecto al 31,2% de Cataluña para ese año). Si atendemos al nivel de especialización de los subsectores de actividad, mientras que en el caso de Manresa destacaba la industria extractiva (con un índice de 193,92) muy vinculada a la explotación de las minas de potasa en la comarca del Bages, en Sant Feliu el primer sector privado era el de transporte y logística (con un índice de 144,22), aunque con un peso importante de la industria manufacturera (con un 129,1). En relación a los niveles de actividad y desempleo, ambos territorios tenían niveles similares a la provincia de Barcelona, a pesar de venir de procesos de reestructuración industrial importantes y mantener una tendencia a la baja del sector industrial en ambos territorios en el período previo a la crisis económica de 2007-2008. Otras características destacables son, por el lado de Manresa, el elevado nivel de envejecimiento en el período estudiado y el elevado porcentaje de población extranjera, con respecto a la media de la provincia. También destacan las diferencias en cuanto a la tasa de autocontención⁸⁰ de ambos municipios, acordes con las dinámicas apuntadas más arriba en relación a la ciudad de Barcelona (64,85% para el caso de Manresa y 32,39% para el caso de Sant Feliu). Estas diferencias se pueden explicar, uno, por la mayor o menor distancia con la metrópolis de Barcelona y, dos, por la propia configuración territorial en el que se ubica cada municipio, que en el caso de Manresa se reduciría a la comarca del Bages, con unos movimientos de población en razón del trabajo que tendían a ir de la comarca a la capital; mientras que en el caso de Sant Feliu incluiría la comarca del Baix Llobregat y comarcas colindantes (especialmente, Barcelonés, Vallès Occidental y Garraf) con unos movimientos en razón del trabajo que tendían hacia fuera del municipio.

⁷⁹ En los Anexos se puede consultar una tabla actualizada a 2017.

⁸⁰ Según el programa Hermes de la Diputación de Barcelona, la tasa de autocontención es un indicador que permite determinar la capacidad de un municipio de absorber su propia fuerza de trabajo y que resulta de calcular la “población ocupada que reside y trabaja en el municipio respecto del total de población ocupada del municipio”

Tabla 6.1. Indicadores socioeconómicos de Manresa, Sant Feliu de Llobregat y provincia de Barcelona (2006)

		Manresa	Sant Feliu de Llobregat	Provincia de Barcelona
Demografía y calidad de vida				
Población total		71.772	42.486	5.309.404
Habitantes por km ²		1.723	3.594	687
Índice de envejecimiento		132,77	80,48	108,53
Índice de sobreenvjecimiento		12,67	11,77	11,54
Índice de dependencia global		52,64	41,5	45,95
Tasa de extranjería global		12,34	7,65	12,16
Lugar de nacimiento	Mismo municipio. Provincia de Barcelona	48,11	17,71	33,62
	Total provincia de Barcelona	65,41	59,15	60,1
Plazas en residencias para gente mayor/población mayor de 65 años por 1000 habitantes		79,75	116,41	86,73
Actividad económica				
Total empresas		2.913	1.198	202.017
% Agricultura		0,55	0,42	0,49
% Industria		12,46	18,11	13,21
% Construcción		12,22	12,60	13,01
% Servicios		74,77	68,86	73,28
Índice de especialización (base 100 = Barcelona provincia) (1er Trimestre 2008)	1 ^{er} sector (CNAE2009)	193,92 (Ind. extractivas - B)	151,74 (Admón. púb., Def. y Seg. Social - O)	100
	2 ^o sector (CNAE2009)	118,96 (Sum. de agua; acts. de saneamiento;... - E)	144,22 (Trans. y almacenamiento - H)	100
	3 ^{er} sector (CNAE2009)	115,23 (Com. al por mayor y al por menor;... - G)	129,1 (Ind. manufactureras - C)	100
RBFD pm por habitante		14.762	13.445	14.354
PIB por habitante		25.943	20.713	nd
Mercado de trabajo				
Asalariados	Asalariados Total (3er Trimestre 2006)	24.975	10.320	2.053.475
	% Agricultura	0,13	0,42	0,28
	% Industria	24,45	33,13	20,72
	% Construcción	9,61	9,40	8,68
	% Servicios	65,81	57,05	70,32
Desempleo	Total desempleados registrados (Noviembre 2006)	2.664	1.530	197.519
	% Hombres	39,41	41,44	41,76
	% Mujeres	60,59	58,56	58,24
	% Menores de 25 años	10,02	10,33	9,70
	% Mayores de 54 años	22,48	24,12	23,07
	% Extranjeros	18,21	7,71	11,92
	Tasa de paro	7,2	6,8	6,5
Tasa de autocontención (2001)		64,86	32,39	52,23

nd: no disponible.

Fuente: Elaboración propia a partir de Idescat y Hermes (Diputación de Barcelona).

A pesar de que se ha definido la noción de territorio como algo más que una delimitación geográfica y administrativa, también se ha enfatizado la importancia de los límites político-administrativos, en tanto que son los límites, en muchos casos, de los radios de acción de las políticas municipales. Aun así, la flexibilidad de la idea de territorio permite, una vez explorado las posibles dinámicas locales, la ampliación del territorio a investigar. Por ello, se ha optado por ampliar el foco de atención del nivel municipal al nivel comarcal, donde parece haber una mayor coherencia interna. La comparación entre ambos territorios permite, en primer lugar, estudiar la diferente configuración territorial de cada uno de ellos, especialmente la relación entre el nivel local y el nivel comarcal. Mientras que Sant Feliu, a pesar de ser la capital comarcal, es un municipio más dentro de una comarca con municipios de dimensiones superiores y que capitalizan gran parte de la actividad económica de la comarca⁸¹, Manresa es la capital de una comarca donde no hay ningún municipio similar a ella, configurándose así como una referencia clara dentro de la región⁸². En segundo lugar, dichas diferencias pueden estar detrás de una diferente articulación de las relaciones entre los actores locales. Mientras que la comarca del Baix Llobregat parece caracterizarse por una mayor fragmentación de sus representantes (a pesar de la fuerte tradición asociativa), en el Bages la concentración de éstos resulta más característica.

4. EL DISEÑO DE LA OBTENCIÓN Y EL ANÁLISIS DE LOS DATOS

4.1. Las técnicas de obtención de datos: la entrevista semiestructurada

En consonancia con el enfoque cualitativo de esta tesis, se ha apostado por la técnica de la entrevista cualitativa, la cual permite no sólo abordar las prácticas de los sujetos sociales sino también los significados simbólicos que estos se les dan. En palabras de Valles (1997) es una técnica que “permite la obtención de una gran riqueza informativa (intensidad, de carácter holístico o contextualizada), en las palabras y enfoques de los entrevistados” (Valles, 1997: 196). Las propias características de esta técnica están en

⁸¹ Entre otros y para 2006: Hospitalet de Llobregat (1.605.602 habitantes), Cornellà de Llobregat (84.289 habitantes), Sant Boi de Llobregat (81.368 habitantes) o El Prat de Llobregat (63.069 habitantes).

⁸² El siguiente municipio en volumen de población era Sant Joan de Vilatorrada (10.362 habitantes), seguido de Sant Vicenç de Castellet (7.835 habitantes).

relación con el objetivo de estudiar qué tipo de modelos (recordemos en términos de implementación pero también en términos discursivos o cognitivos) de desarrollo local se dan en los territorios seleccionados, con lo que la técnica de la entrevista cualitativa resulta de gran utilidad a la hora de atender al nivel de las interpretaciones y representaciones que los actores de un territorio tienen sobre su desarrollo.

Las ventajas de la entrevista cualitativa con respecto a otras técnicas de investigación son variadas. Entre ellas, y para el desarrollo de esta tesis, se pueden apuntar algunas. En primer lugar, el uso de la entrevista cualitativa resulta adecuado cuando lo que se busca atiende al nivel de la interpretación y el sentido que los sujetos entrevistados pueden tener de un fenómeno determinado (Verd y Lozares, 2016: 150), lo que entronca directamente con el estudio de qué concepciones sobre el desarrollo local (en términos de implementación, pero también en términos de discurso) se dan en los territorios seleccionados. En segundo lugar, la entrevista cualitativa permite el ejercicio de la reconstrucción de situaciones pasadas, difícilmente posible con otras técnicas de investigación como la encuesta o la observación⁸³ (Alonso, 1998; Verd y Lozares, 2016). Siguiendo esta línea, cabe apuntar que la entrevista, además de poder obtener representaciones o imaginarios de los sujetos entrevistados, también es un medio para obtener información sobre hechos sociales (Ander-Egg, 1987; Ortí, 1994). Una tercera potencialidad de la entrevista cualitativa es su ventaja para poder acceder a lo que podríamos denominar como informantes clave, en el sentido de actores privilegiados en relación con un fenómeno determinado. Pero el carácter privilegiado que en esta tesis se le otorga a estos informantes no se refiere a que “destacan por su conocimiento en profundidad del contexto estudiado” (Rodríguez Gómez, Gil Flores y García Jiménez, 1996: 137), en el sentido que Moyser (citado en Valles, 1997) les da cuando habla de informantes como “expertos”, sino en tanto que sujetos que se caracterizan por “la posición relevante que ocupan en relación con el fenómeno estudiado, por el volumen de información que pueden proporcionar (que difícilmente nos ofrecería otra persona) o por su particular perspectiva u opinión sobre los hechos estudiados” (Verd y Lozares, 2016: 151). Por tanto, la definición de informantes clave va más allá de la tenencia de

⁸³ Ciertamente es que la técnica del grupo de discusión podría incluir esta potencialidad, aunque estaríamos ante una reconstrucción colectiva del pasado. En cualquier caso, este uso no suele frecuentarse como un objetivo del grupo de discusión. El uso de documentos también es una técnica válida para la reconstrucción de hechos pasados. Esta técnica será utilizada como complemento a la entrevista.

determinada información privilegiada, y se refiere al hecho de que las personas entrevistadas son actores significativos en el desarrollo local de cada territorio, en el sentido de que son actores que representan a instituciones sociales y que están directamente relacionados con las diferentes actuaciones y decisiones sobre el desarrollo de cada territorio.

Las entrevistas cualitativas se pueden clasificar en función del grado de estructuración, el contenido, el grado de simultaneidad, la finalidad y el número de personas implicadas (Verd y Lozares, 2016). Atendiendo a estos criterios se puede afirmar que la técnica utilizada ha sido el de la entrevista semiestructurada, temática, cara a cara, individual y con la finalidad de conocer las concepciones que se tienen del desarrollo local en cada caso estudiado y explicar los factores que pueden incidir en ellas. Desde el punto de vista del grado de estructuración, estamos ante un formato de entrevista que se encuentra a medio camino entre la conversación informal y la entrevista profesional (Valles, 1997), en el sentido de que es un formato dirigido hacia una o unas temáticas determinadas, pero que necesita de cierta dimensión para que los sujetos entrevistados puedan construir sus discursos, en la línea de “conversación prolongada” de Strauss (1973) (citado en Valles, 1997). Ello nos permitirá no sólo atender al nivel de la concepción del desarrollo local en tanto que implementación (esto es, a las diferentes iniciativas que se recogen y se destacan por los sujetos entrevistados), sino también al nivel de la concepción del desarrollo local en tanto que discurso. Así, el objeto de estudio reclamaba la focalización en una o unas temáticas determinadas que se han podido desarrollar gracias a un guión organizado bajo una serie de bloques temáticos que se describen de forma sucinta a continuación (el guión detallado se puede consultar en la sección de anexos). En primer lugar, y como bloque introductorio, se recababa información sobre la institución o entidad a la que pertenecía la persona entrevistada y su relación con el territorio. El siguiente bloque de preguntas incidía en el esquema general de implementación del desarrollo local en el territorio (en términos de principales iniciativas, actores e instituciones participantes, etc.), así como la opinión que la persona entrevistada tenía sobre dicho desarrollo. A continuación, se desarrollaba un bloque central que contenía preguntas relacionadas con los tres ejes temáticos ya apuntados sobre el desarrollo local (innovación y competitividad, medioambiente o sostenibilidad ambiental, y servicios a las personas o sostenibilidad social). Para finalizar, el guión contenía un bloque de cierre, en donde se incidía en la concepción de

las personas entrevistadas sobre el desarrollo local a partir de preguntas sobre valoración general, definición de prioridades, identificación de puntos fuertes y débiles del proceso de desarrollo local.

Las personas entrevistadas fueron consideradas como informantes clave en relación a varios criterios: 1) poseían información privilegiada sobre el desarrollo local del territorio; 2) representaban a instituciones clave o significativas del territorio y, por tanto; 3) tenían incidencia y presencia en el desarrollo local de cada caso seleccionado. Estos informantes clave fueron seleccionados en función de una clasificación que distingue entre actores pertenecientes a la Administración (fundamentalmente la local, pero también al nivel comarcal); actores pertenecientes al ámbito de las empresas, como representantes de organizaciones empresariales o entidades vinculadas con el ámbito empresarial y representantes de empresas individuales que, por su trayectoria, han tenido una presencia significativa en diferentes iniciativas en el territorio; 4) sindicatos con una especial actividad territorial; y 5) otros actores que, aún sin pertenecer a los anteriores grupos, han tenido una especial incidencia en el territorio. El número de entrevistas realizado responde a un criterio de economía de esfuerzo y de costes, y a un criterio de saturación, tanto de la información como de las posiciones de los posibles perfiles a entrevistar inicialmente identificadas en cada territorio. En la Tabla 6.2 se apunta la distribución del número de entrevistas por tipos de actores y por municipios. El detalle de cada perfil, con su correspondiente código de identificación, puede ser consultado en los anexos.

Tabla 6.2. Perfiles de personas entrevistadas por territorios

Perfil	Manresa	Sant Feliu de Llobregat	Total por perfil
Administración	6	7	13
Empresas	3	3	6
Sindicatos	1	2	3
Otros actores	3	1	4
Total por territorios	13	13	26

Fuente: Elaboración propia.

De forma complementaria se realizaron un total de diez entrevistas a actores que podríamos denominar de nivel supralocal y que respondían a personas relevantes en

instituciones políticas a nivel de la provincia de Barcelona y de Cataluña (entre ellas, la Diputación de Barcelona, el SOC y la Generalitat de Catalunya) que tenían relación con el desarrollo local en términos de diseño y planificación a nivel territorial. El carácter de estas entrevistas oscilaba entre la exploración y la búsqueda de información específica sobre el ámbito correspondiente a cada persona entrevistada. Estas entrevistas no se han utilizado en el análisis, sino que han servido inicialmente para contextualizar el desarrollo local en Cataluña y, así, poder entender aspectos como las políticas más generales de desarrollo local, ciertos mecanismos de diseño y administración de recursos, organización de entes locales y comarcales, etc.

El uso de documentos como técnica complementaria

Dentro de las técnicas de obtención de datos, además de la técnica de la entrevista, también se ha recurrido a la obtención y análisis de documentos. Aunque ésta no ha sido la técnica principal, ha permitido complementar los datos obtenidos mediante las entrevistas realizadas. Para cada territorio se han obtenido una serie de documentos que incluyen información sobre las actuaciones desarrolladas en ellos. Este tipo de documentos hacen referencia especialmente a los planes de actuación municipal de los períodos de gobierno correspondientes al período temporal estudiado, aunque también se han incluido documentos que por su relación con el desarrollo local de cada territorio, se han considerado significativos (para un mayor detalle, consúltese los anexos).

4.2. La estrategia de análisis utilizada

4.2.1. El análisis de contenidos cualitativo

El análisis cualitativo de textos incluye una diversidad de enfoques que pueden ser agrupados, siguiendo el criterio de Verd y Lozares (2016), entre aquellos enfoques orientados a lo que “el texto dice” y aquellos enfoques orientados a lo que “el texto hace”. En el primer caso, el texto sería una especie de medio o recurso. Los datos provenientes del texto serían una información de segundo orden, que se considerarían, por tanto, como un registro de una información de primer orden. Bajo esta premisa, el texto sería una especie de ventana hacia la realidad social. En esta línea Verd (2002) apunta que el texto puede ser utilizado como una fuente intermediaria entre los hechos sociales y la propia persona investigadora. En el segundo caso, los textos serían el

objetivo de la análisis y serían considerados como “productos sociales” (Scott, 1990). Dentro de esta orientación tendríamos los diferentes enfoques o análisis del discurso (Fairclough, 2003; Fairclough, Mulderrig y Wodak, 2011; Van Dijk, 2000) y aquellos enfoques centrados, entre otros, en la lingüística y la semiótica (Bardin, 1986; Barthes, 1964; Saussure, 1972). Dentro de la primera distinción tendríamos el enfoque del análisis de contenidos cualitativo que es la estrategia de análisis utilizada en esta tesis.

Existe cierta controversia sobre el análisis de contenidos cualitativo, especialmente por su origen de tipo cuantitativo (Morgan, 1993), el cual se remonta a los estudios realizados por Lazarsfeld y Laswell en los años 20 y 30 del siglo XX (Mayring, 2000) dentro de la tradición de los estudios sobre comunicación de masas (Berelson, 1952). En realidad, el análisis de contenidos cualitativo recoge algunos elementos de esta tradición cuantitativa, pero incorporando una mayor carga interpretativa de los textos (Mayring, 2000). Entre estos elementos que incorpora destaca la sistematización del análisis (*step-by-step procedure*) junto con la construcción de categorías o códigos de análisis a partir de los cuáles se interpretarían los textos (Mayring, 2014; Morgan, 1993; Verd y Lozares, 2016). Incorporar estos elementos de origen cuantitativo no implica, pues, quedarse en un nivel superficial o descriptivo de análisis. Al contrario, lo que se consigue es poder desarrollar un proceso de categorización o codificación (usualmente de tipo jerárquico y deductivo) “que hace transparente y explícita el modo en que la persona investigadora ha interpretado el conjunto de evidencias textuales y no textuales” (Verd y Lozares, 2016: 307).

Las implicaciones de esta técnica de análisis para esta tesis suponen concebir el material analizado (entrevistas y documentos) como datos objetivables tanto de las actuaciones implementadas en el territorio como de las concepciones que se derivan de ellas. Ya se ha demostrado la utilidad de esta técnica de análisis para estudiar aspectos vinculados con la agenda pública en relación con los marcos cognitivos de los actores inmersos en ella (Andréu, 2012; Tàbara, Costejà y van Woerden, 2004). Como ya se ha apuntado, el análisis desarrollado ha seguido fundamentalmente una estrategia de carácter deductivo. Esto es, partiendo del marco teórico revisado y del modelo de análisis diseñado se ha definido, previo al análisis de los materiales empíricos, un marco de codificación (*coding frame*) que ha permitido analizar los textos poniendo el foco en los códigos incluidos en él, dando sentido y orden al análisis desarrollado. Aun así, y como se

apuntará en el siguiente apartado, esta estrategia deductiva ha sido flexibilizada con el objetivo de definir con un mayor nivel de ajuste los códigos o categorías incluidas en el marco de codificación. Finalmente, el análisis de textos se ha apoyado en el programa Atlas.ti (versión 7), que ha permitido sistematizar el análisis de una cantidad considerable de textos, así como la elaboración de mapas conceptuales que han permitido introducir modificaciones y ajustes en el análisis.

4.2.2. Descripción del proceso de análisis

Unos de los problemas recurrentes en la investigación cualitativa es la controversia sobre la evaluación de la calidad de ésta⁸⁴. Dentro de esta controversia existen varias posturas, entre las que destacan, en primer lugar, aquellas que intentan imponer criterios de calidad propios de la investigación cuantitativa o, simplemente, no hacen distinción entre un enfoque de investigación u otro a la hora de proponer criterios de calidad (principalmente, la validez, interna y externa, la fiabilidad o la replicabilidad) (Alvira, 1991; Patton, 2002). En segundo lugar, tenemos posturas en donde se han buscado criterios alternativos pero adaptables a dichos criterios cuantitativos (Lincoln y Guba, 1985). Finalmente, tenemos posturas como la de Gaskel y Bauer (2000) que, alejándose de los postulados positivistas de la investigación cuantitativa, plantean criterios propios y coherentes con las premisas de la investigación cualitativa. Los segundos proponen los criterios de credibilidad, transferibilidad, dependencia y la posibilidad de confirmación (*credibility, transferability, dependability, confirmability*) lo cual podría comportar conseguir un nivel aceptable de lo que Guba (1981) denomina confiabilidad o integridad de la investigación (*trustworthiness*); mientras que los terceros hablan en términos de credibilidad y relevancia.

Más allá de una descripción detallada de cada criterio, se puede afirmar que una característica fundamental para poder validar una investigación cualitativa, y que está presente en ambas posturas, consiste en la descripción exhaustiva y detallada del proceso de investigación, en un esfuerzo de hacer más transparente dicho proceso al lector (Kaefer, Roper y Sinha, 2015). Es habitual encontrar información relativa a la fase de obtención de datos, en el que se explicita el instrumento diseñado (sea éste la elaboración de un cuestionario de encuesta o el guión de una entrevista o de un grupo de

⁸⁴ Para un repaso exhaustivo de estos debates, consúltese el manual de Verd y Lozares (2016).

discusión) o, por ejemplo, el detalle de la muestra de unidades entrevistadas. Sin embargo, menos frecuente es detallar el procedimiento de análisis seguido, más allá de apuntar la técnica de análisis utilizada, lo que dificulta la evaluación de una investigación, especialmente porque, tal y como afirman algunos autores, “el análisis de datos constituye una de las actividades más complejas y más *oscuras* en la investigación cualitativa”⁸⁵ (Rodríguez Gómez, Gil Flores y García Jiménez, 1996: 197). Ciertamente es que algunos formatos actuales de difusión de la investigación no ayudan a incluir información extensa sobre el procedimiento de análisis utilizado (especialmente, bajo la hegemonía de los artículos en revistas científicas con un límite infranqueable de palabras) (Elo et al., 2014; Verd y Lozares, 2016). Sin embargo, el formato relacionado con esta tesis no debería ser un obstáculo para ello. Así pues, a continuación se detallará el procedimiento de análisis realizado, que debe verse complementado con la información añadida sobre el análisis realizado y que consta en los anexos. La utilización del programa informático Atlas.ti ha facilitado enormemente poder contar con dicha información.

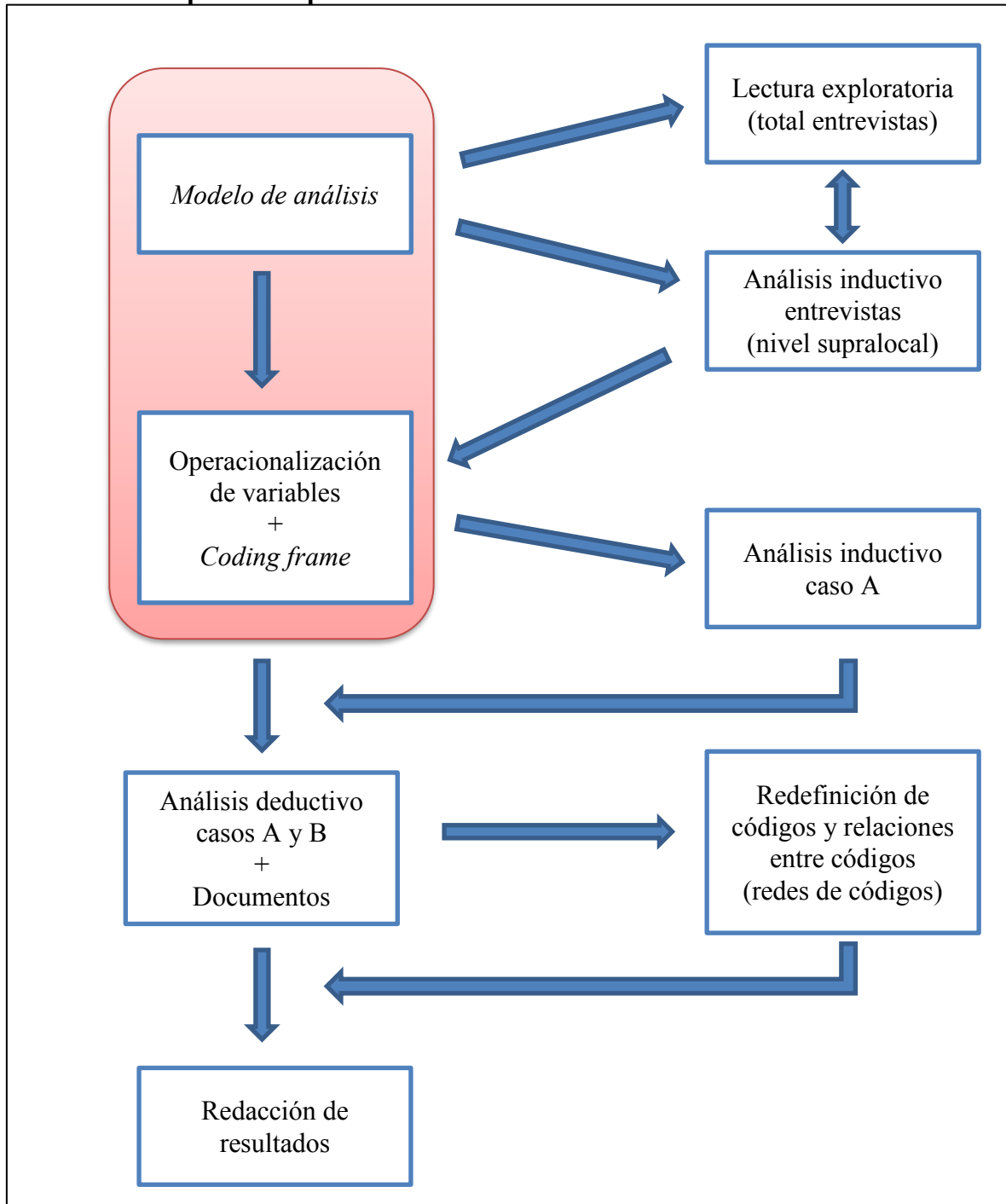
Como se ha apuntado en anteriores apartados, la técnica de análisis utilizada se corresponde con el análisis de contenidos cualitativo bajo una estrategia de tipo deductivo. Ello ha implicado la elaboración de un marco de codificación a partir de la operacionalización de las variables objetivo de esta tesis, que parten del modelo de análisis derivado del marco teórico. Sin embargo, este marco de codificación no se ha aplicado de forma invariable al análisis de los textos. Inicialmente, y antes de elaborar el marco de codificación, se realizó una lectura del conjunto de entrevistas con el objetivo de extraer información de forma inductiva para poder enriquecer dicho marco de codificación. En combinación con esta lectura exploratoria, se analizaron las entrevistas a perfiles de actores de nivel supralocal. Dicho análisis se hizo de forma inductiva. El objetivo que había detrás era extraer información que pudiera contextualizar el modelo de análisis y también enriquecer el marco de codificación. De igual manera, y antes de operacionalizar las variables y definir los códigos de análisis, se hizo un análisis inductivo de primer nivel (es decir, sin pretensión de inferencias teóricas o el establecimiento de mayores niveles de abstracción en el análisis) de uno de los dos territorios seleccionados, con el objetivo de refinar y “ajustar” el marco de codificación.

⁸⁵ El subrayado es nuestro.

Ello permitió mejorar el conjunto de códigos o categorías de análisis, así como los esquemas de operacionalización de las variables estudiadas. Una vez definidos, se aplicaron al análisis de ambos territorios. El uso de redes o mapas conceptuales, posible con el programa Atlas.ti, ha contribuido especialmente a las revisiones de las relaciones verticales y horizontales (redefinición de jerarquías de códigos y subcódigos; fusión, redefinición y/o supresión de códigos; etc.). Por tanto, aunque la estrategia de análisis ha seguido una pauta fundamentalmente de tipo deductivo, cabe destacar la flexibilidad del análisis finalmente realizado; una cuestión que, por otro lado, no deja de apuntar a la realidad cotidiana, no siempre explicitada, del propio proceso de investigación⁸⁶. En los anexos se detalla el marco de codificación definitivo, la distribución de códigos o categorías de análisis por entrevistas, así como los diferentes mapas o redes resultantes del análisis. A continuación se presenta, a modo sintético y siguiendo las recomendaciones de Elo et al. (2014), un esquema del procedimiento de análisis realizado.

⁸⁶ Esta estrategia ha seguido más bien un esquema de tipo abductivo, característico (aunque no siempre explicitado) de la realidad cotidiana de la propia investigación. Aun así, se ha querido mantener la premisa deductiva, por cuanto ha sido la referencia en el proceso de investigación desarrollado, al menos como punto de partida.

Gráfico 6.1. Esquema del proceso de análisis



Fuente: Elaboración propia.

PARTE III:

LOS RESULTADOS

Capítulo 7

PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

1. INTRODUCCIÓN

En este capítulo se presentan los resultados del análisis realizado a partir del conjunto de entrevistas a actores significativos de cada territorio, así como una serie de materiales documentales que nos “hablan” sobre el desarrollo local desde el punto de vista de la implementación de las diferentes actuaciones así como de las concepciones o discursos que aparecen en cada caso estudiado. El análisis de los datos recogidos así como su presentación en este capítulo se estructuran del siguiente modo: para cada territorio se presenta el modelo de desarrollo local desde el punto de vista de las iniciativas implementadas en dicho territorio, así como de las concepciones o discursos que se tienen sobre el desarrollo local. Esta concepción se presenta para el conjunto de actores de cada territorio, aunque también se hace hincapié en las posibles diferencias en los discursos de los diferentes actores presentes en el territorio. Una vez expuesto el modelo de desarrollo local, se analiza la posible incidencia de la variable independiente que responde a los mecanismos de gobernanza así como la estructura sociopolítica presentes en cada territorio. Tras presentar los dos casos estudiados se realiza un análisis comparativo de los modelos y las variables que tienen incidencia en ellos.

2. EL CASO DE MANRESA

2.1. El modelo de desarrollo local

2.1.1. La concepción del desarrollo local: entre la potenciación de Manresa como territorio atractivo y la consolidación del tejido empresarial local

Tras el análisis de las entrevistas realizadas a actores representativos del territorio parece destacar una visión parcial o más fragmentada del desarrollo del territorio frente a una minoritaria visión más integrada de este desarrollo (Gráfico A.1 en Anexos). Dicha visión parcial (o no integrada) tiene sus fundamentos en un discurso que apuesta por el fomento de la actividad económica en términos de mayor competitividad del territorio (o si se prefiere, de los actores económicos que lo componen). Aun así, también se observa (aunque sea de forma minoritaria) ciertos aspectos que apostarían por un modelo más integrado.

La apuesta fragmentada o parcial del desarrollo local: lo económico vs lo social

La visión o concepción parcial del desarrollo local hace especial referencia a una apuesta que defiende fundamentalmente el desarrollo del territorio en términos de competitividad. Esto es, se entiende el desarrollo local como un conjunto de acciones que deben tener como objetivo ulterior y máximo la creación, pero especialmente el fomento, de la actividad económica local, traducido en el apoyo a un tejido empresarial que busca ser cada vez más competitivo. Este apoyo se debe materializar en acciones y recursos en favor de dicho tejido empresarial.

“I quan es tracta, com que, precisament, el pacte passa per coordinar i organitzar, doncs, aviam, nosaltres, les actuacions en les que participem són les de desenvolupament empresarial...”

(Assenteix.)

...noves tecnologies...

T'entenc.

Coses més socials se les queden entitats que fan actuacions que el seu camp d'actuació és més social, com moltes vegades són els ajuntaments, els consells comarcals...” (MA-EMPRESAS_2)

“L'entrevista que hem tingut abans és per treballar el tema de clústers, per tant veure quin clúster pot sortir aquí. I estudis n'hem fet vèrrios. Tenim, per exemple, un estudi molt interessant de serveis avançats a les empreses, que ens va revelar que el sector, aquí a la comarca, és més potent que la mitjana de Catalunya. Ja sabíem que aquí tenim més ocupació industrial que la mitjana de Catalunya, no sabíem això, no? Per tant, és potent.” (MA-ADMINISTRACIÓ_3)

“El tema de facilitar a les empreses fer les coses, no ser massa rígid, amb un munt de tràmits i de... burocràtics...” (MA-EMPRESAS_2)

Por tanto, cuando se piensa en el desarrollo local del territorio se piensa principalmente en el ámbito empresarial de dicho territorio. La transversalidad, por tanto, es limitada dentro de esta concepción, restringiéndose a relaciones de cooperación entre la Administración local y los actores privados en tanto que la primera se incorpora a iniciativas lideradas por estos últimos⁸⁷.

Otro eje importante de discurso tiene que ver con la potenciación del territorio como fuente de nuevas actividades económicas. El territorio se presenta como un elemento de atracción de dichas actividades. Por ello, se debe fomentar la ordenación y difusión del suelo industrial disponible (polígonos) e incluso previsible a corto y medio plazo y las ventajas comparativas que este suelo puede comportar a las nuevas empresas. En este mismo sentido también se plantea el concepto de territorio: un conjunto de servicios y/o recursos (en términos de bienes competitivos colectivos) en favor de las empresas que permitan, por un lado, la atracción de nuevas empresas al territorio, pero también que ofrezcan al tejido empresarial local la posibilidad de competir con otros territorios.

“És bastant obvi: si haguéssim tingut un Coscubiela [sindicalista] a Manresa segurament haurien participat. Però vam considerar que els líders sindicals aquí no tenien aquesta... O sigui, havia de ser algú que tingués visió del que passa al món. I que tingués clar que Manresa està competint al món, no estem competint amb Vic, que era bastant absurd. Sinó que Manresa s’ha de dissenyar el seu perfil i ha d’intentar marcar el seu camí i el seu futur. I saber amb què volem ser referència dintre de Catalunya, com a mínim, i si pot ser a nivell internacional.” (MA-ADMINISTRACIÓN_3)

“Passa per ser un projecte que amb una voluntat de situar el territori amb una activitat capdavantera i per, una mica, promoure i atreure tipus d'activitats industrials del valor afegit.” (MA-EMPRESAS_2)

Yo creo que todo eso de lo local, lo tal, es muy bonito pero es muy poco práctico y es muy poco... Todas las cosas, o sea, un instrumento es muy difícil, hay que... Si quieres prosperar, tirar para adelante, competir, sobrevivir, sobrevivir sin estar pidiendo constantemente además que te mantengan, porque eres muy arrelat, que porque tienes muchas raíces autónomas te tengan que mantener, tú lo que harás es abrirte, proyectarte, salir a competir al mercado internacional y no ir con complejos e ir a luchar a la brava y sin complejo y sin creer que los alemanes son mejores que tú, ni nada... Pero no cerrarte en ti mismo porque si no, no... (MA-OTROS ACTORES_3)

Como se puede observar, la concepción que aquí se presenta atiende principalmente a un tipo de actores presentes en el territorio y entronca con el modelo competitivo del desarrollo local presentado en el marco teórico de esta tesis.

⁸⁷ Más allá de las propias actuaciones de la Administración local en Manresa que, fundamentalmente, tienen que ver con el Centre de Desenvolupament Empresarial (CEDEM) y que se dará detalle en el siguiente apartado.

Pero el carácter parcial de esta concepción también tiene otro sentido marcadamente opuesto, que se contrapone y con muy pocos espacios de conexión o relación en los discursos de los actores. Es el relacionado con una visión estrictamente de corte social o asistencial, que atiende a aspectos tales como el fomento de las iniciativas y servicios de atención social (SAD, atención a la dependencia) o la creación de empleo en la lucha contra la exclusión social de determinados colectivos vulnerables. Ciertamente es que, en términos generales, esta concepción es minoritaria en relación con la concepción derivada del modelo económico-competitivo, pero tiene una especial presencia en algunos actores del territorio, tal y como veremos más adelante. La existencia de estos actores y de determinadas iniciativas en el territorio articula un discurso que tiene sus fundamentos en la creación y consolidación de servicios de atención a la ciudadanía, tales como servicios de atención domiciliaria o servicios de atención a la dependencia. El despliegue de la propia Ley de dependencia en el período estudiado de alguna manera también está detrás de la mayor presencia de estos aspectos en los discursos de algunos actores del territorio, tal y como se verá también en el caso de Sant Feliu de Llobregat.

A nivell de Consell Comarcal sí que és cert que ens van dir: «Ui, aquest tema» -perquè nosaltres volíem participar en diferents àrees- «per què no participem entre nosaltres, expliquem què fem cadascú, intentem aportar altres projectes amb ells...», i aquest tema sembla que ara no estem en el moment, en tot cas. Perquè és això, no? És com molt esforç de temps perquè (...), no? Però, bueno, sí que de mica en mica. Amb aquest projecte de prevenir i combatre sí que estem tocant, eh? (MA-ADMINISTRACIÓN_5)

Passa que és una àrea molt reconeguda, prestigiada -jo penso- i amb una bona visió interna i externa, però que treballa silenciadament. O sigui que tothom la considera molt, però no la té en compte en el dia a dia. Encara continua sent residual en el sentit de que allò és Serveis Socials i lo que pugui solucionar Serveis Socials no cal que m'ho expliquis, val? No cal que m'ho expliquis. (MA_PUB_SOC2)

Estas dos concepciones contrapuestas (pero que responden a una visión parcial o fragmentada del desarrollo local) también están presentes en el actor político. Se observan estrategias y objetivos marcadamente diferenciados entre actores de la Administración local dentro del Área de Promoción Económica y actores dentro del Área de Servicios Sociales. La fragmentación de la Administración en ámbitos de actuación va acompañada de una fragmentación en las concepciones que dichos actores tienen sobre el desarrollo local.

“Bueno, la política de promoció econòmica i...

Estan, estan separades.

Sí, sí. Però, almenys lligat a la política d’ocupació, des del teu punt de vista ¿la prioritat és mantenir l’activitat tradicional industrial que hi ha al Bages, i en aquest cas a Manresa, o també s’estan buscant altres tipus d’activitats més lligades al sector serveis, o...

Sí. A veure. El que passa és que la..., diríem..., la tenim diferenciada, eh? Per a nosaltres l’opció és, per entendre’ns, els usuaris, i l’empresa és... Ho porten des de promoció, des de desenvolupament, m’entens?

Sí.

En aquest sentit no hi ha una... Des de la nostra vessant d’ocupació no estem treballant per crear nous sectors d’activitat, m’entens?” (MA-ADMINISTRACIÓN_1)

“Bueno, això emmarca-ho dintre de les batalles polítiques, fins al mandat anterior la Regidoria era única. L’ocupació és lo lògic. Ara, ja que se separa, doncs el meu raonament és que l’ocupació és més una feina social i la promoció econòmica és la que genera...” (MA-ADMINISTRACIÓN_3)

“A veure, en temes socials hem sigut proactius; en temes més d’innovació, tecnològics i de projectes de marca, hem sigut, en aquest sentit, més acompanyadors i més facilitadors. No hem sigut tant els que han dut el lideratge. Ens hem especialitzat. Nosaltres ens hem hagut d’especialitzar en la gent, i el sector econòmic i determinats agents, doncs, l’especialitat és en crear productes estrelles i després buscar l’Administració, doncs, per, diríem, per fer-ho factible.” (MA-ADMINISTRACIÓN_1)

¿Hay espacio para una visión integrada e integradora del desarrollo local?

La presencia de concepciones fragmentadas o parciales del desarrollo local nos lleva a interrogarnos sobre la posibilidad de cierta concepción más integrada del desarrollo local en el caso de Manresa. En este sentido, cabe destacar la presencia de ciertos discursos con un carácter más integrador, pero que se limitan a determinados actores y cuando se habla de actuaciones muy concretas de carácter más global, como pueden ser los sindicatos con una concepción más de conjunto o el Pla d’Innovació, promovido por la Regidoria de Promoció Econòmica del Ayuntamiento de Manresa o el Pacto territorial del Bages. Aun así, y más allá de estas cuestiones, no se observa un modelo integrado de desarrollo local consolidado entre los actores entrevistados. En este sentido, algunas personas entrevistadas critican espacios como el Pacto territorial del Bages como una agregación de intereses particulares, lo que dificulta una visión integrada y compartida del territorio.

“[En relación con el Pacto territorial por el empleo] L’objectiu és més de participació democràtica, amb un sentit pràctic i profund, més que limitar cadascun dels seus objectius concrets -d’un programa d’incorporació de la dona al mercat de treball en un àmbit, a aquest altre, (...)...-, que els treballadors han de participar amb la ciutat, i això és un convenciment nostre i és una voluntat també de l’Administració local. Per tant, aquí es pauten vuit o deu tipus de mesures diferents, que són des de coordinar, que si nosaltres demanem no sé què per fer formació, que ells no ho demanin, o al revés; o que siguin coses complementàries, temes de formació ocupacional, o que si es demanen escoles-taller, pues que és tradicional, nosaltres no aixafem aquests programes i..., que tampoc no els sol·licitem; coses de coordinar..., hi ha coses que tots plegats fem, a

participacions molt diverses en diferents àmbits de la ciutat que ens interessin, com aquests que t'he dit o temes de... -jo què sé- d'immigració, no?" (MA-SINDICATOS_1)

“Jo crec que hi ha instruments més o menys útils, que hi ha una certa coordinació, que la maduració dels agents i de les institucions que hi ha darrere és important, que tenim una autoritat sobre la resta de la ciutat i entre... i d'uns agents amb uns altres i un respecte i unes activitats reals, però que ens falta poder. Ens falta poder, que estem una mica als límits del que podem fer. Llavors, o això hi ha una descentralització de competències efectives, o no es pot desenvolupar molt més, no?” (MA-SINDICATOS_1)

“I col·laboreu amb altres àrees de l'Ajuntament? Jo que sé, amb Promoció Econòmica, amb Ocupació...”

Sí, amb Promoció Econòmica, sí.

En quin sentit?

En aquest sentit mateix, doncs vàrem fer varies sessions, doncs que ens formin a gent, que des de Promoció Econòmica, doncs, formin a gent, contractin a gent, tens que veure... Tenim un diàleg, eh!, lo que passa és que són unes esferes de treball molt diferent, a vegades costa una mica, però sí que hi ha un cert diàleg.” (MA-ADMINISTRACIÓN_4)

“El Pacte del Bages és del 2000. Bueno, com tota la resta de pactes més o menys. 2000, 2001 va començar a funcionar. Al principi va haver més interrelació, es van intentar fer més projectes, hi havia grups de treball. Però ara portem tres anys que pràcticament el Comitè polític i el Comitè tècnic es reunien quan hi havien les convocatòries de subvencions i cadascú demana lo seu. I projectes en comú poquest, eh, molt poquets.” (MA-EMPRESAS_2)

2.1.2. El desarrollo local como implementación

Las acciones vinculadas al desarrollo local de Manresa se presentan de forma diferenciada entre actuaciones en apoyo del tejido empresarial (existente y de nueva creación), actuaciones de lucha contra el desempleo, la creación y promoción de iniciativas de atención ciudadana y, finalmente, la consolidación de espacios de cooperación entre diferentes actores del territorio (Gráfico A.2 en Anexos y Tabla 7.1).

Tabla 7.1. Principales iniciativas de desarrollo local en Manresa

Iniciativa/Entidad	Objetivos	Titularidad
Centre de Desenvolupament Empresarial (CEDEM) (Ayuntamiento de Manresa)	Servicios de promoción económica y desarrollo empresarial: apoyo a emprendedores, asesoramiento a empresas, facilitación de espacios para empresas	Pública
Centre de Formació Pràctica (CFP)	Centro de formación especializada en el sector del metal. Ofrece formación (continua, ocupación y a medida) y apoyo técnico a empresas del sector (servicios de diseño, mecanizados, verificación)	Mixta
Cambrà de Comerç de Manresa	Servicios de asesoramiento, información y formación a empresas	Privada
Fundació Lacetània	Red de centros de formación públicos y privados. Promoción e integración de la formación profesional, (reglada, ocupacional y continua)	Mixta
Centre Tecnològic de Manresa (CTM)	Servicios especializados para empresas: servicios de laboratorio, proyectos de I+D, proyectos de desarrollo de producto, consultoría tecnológica	Mixta
Parc Tecnològic de la Catalunya Central	Definición, ordenación y adecuación de los polígonos industriales del Bages	Mixta
Polígons i empreses del Bages	Servicio del Consell Comarcal del Bages. Ofrece servicios como búsqueda y localización para nuevas empresas, ofertas de naves y parcelas industriales, cartografía de actividad en polígonos industriales	Pública
Centre d'Iniciatives per l'Ocupació (CIO) (Ayuntamiento de Manresa)	Servicio de empleo y formación del Ayuntamiento de Manresa	Pública
Pacte territorial per l'ocupació del Bages	Acuerdo comarcal que incluye diferentes ejes de actuación en función de los actores del pacto.	Mixta
EMERGIM	Programa EQUAL (FSE), con el objetivo de regularizar y profesionalizar personas trabajadoras en el sector de asistencia domiciliaria (limpieza, SAD, etc.)	Pública
IGUALEM	Programa EQUAL (FSE) de promoción del trabajo femenino en profesiones y ámbitos en donde las mujeres se encuentran subrepresentadas	Pública
Agenda 21 local	Plan de acción ambiental (2006), Foro ambiental (2006)	Pública
Institut de Promoció i Innovació a l'Atenció a la Dependència (INAD)	Instituto de investigación con un doble objetivo: realizar investigación y crear un catálogo de servicios dirigidos a personas dependientes	Mixta

Fuente: Elaboración propia

Las acciones en favor de las empresas

Para el período estudiado el municipio de Manresa ha implementado toda una serie de actuaciones vinculadas con el apoyo al tejido empresarial local existente así como el de nueva creación. Destacan especialmente, las actuaciones de asesoramiento, información y formación hacia las empresas que realizan diferentes actores, entre ellos los servicios que ofrecen el Centre de Desenvolupament Empresarial (CEDEM), la Cambra de Comerç de Manresa y, de forma particular, el Centre de Formació Pràctica (CFP). Estos organismos o instituciones incluyen toda una serie de servicios y acciones en apoyo de las empresas. El CEDEM es un equipamiento del Ayuntamiento de Manresa que agrupa los diferentes servicios de promoción económica y desarrollo empresarial de titularidad municipal, cuyos objetivos son principalmente la promoción y creación de empresas, el apoyo al tejido empresarial local y la facilitación de localización de nuevas actividades empresariales en el territorio. Por su parte, el CFP es un centro que ofrece formación especializada y apoyo técnico a empresas industriales y, particularmente, del sector del metal.

“El Cedem sempre ha tingut, el que es el servei de creació d’empreses sempre ha tingut una vessant gairebé comarcal, tot i que la majoria, les dues terceres parts, dels nostres usuaris són de Manresa. Llavors, a mesura que s’ha anat avançant, s’han anat ampliant els serveis que es prestaven. I en aquest moment tenim els serveis agrupats pràcticament en cinc grans branques. Una és el que és els serveis als emprenedors i creació d’empreses; una altra és lo que és serveis a empreses, empreses ja constituïdes; una altra branca és l’àrea de formació; una altra branca que tenim és lo de les tecnologies d’informació i comunicació.” (MA-ADMINISTRACIÓN_2)

“Jornades de sensibilització de qualsevol tema que nosaltres creiem que és d’actualitat perquè el coneguim o perquè creiem que és una necessitat que... o creiem que és una eina que hauríem d’oferir que les empreses coneguessin per a qualsevol tema -des de temes mediambientals, d’innovació, de tecnologies ics, siguin tecnologies industrials, siguin tecnologies de la informació, siguin assessoraments sobre les normatives... sobre les noves disposicions legals autonòmiques, centrals, europees, tot el que pugui afectar...”

(Assenteix.)

...perquè sigui una necessitat o perquè sigui una actualitat al món empresarial, la Cambra ho contempla sempre.” (MA-EMPRESAS_2)

Entre estas acciones parece destacar el CFP como un espacio de encuentro de las necesidades de un conjunto importante de actores del territorio. El CFP nace en 2001 fruto de la voluntad de un grupo de empresas e instituciones representativas de la comarca del Bages con el objetivo de crear y consolidar un centro de formación práctica de referencia para el sector del metal. Su Comisión ejecutiva está formada por actores públicos (Ayuntamiento de Manresa, UPC Manresa), agentes sociales (PIMEC Catalunya Central, Patronal Metal·lúrgica de la Catalunya Central, CCOO), empresas

representativas de la comarca, así como otros actores significativos (Cambre de Comerç de Manresa, Col·legi d'enginyers tècnics industrials de Manresa). Es una parte fundamental de la Fundació Lacetània⁸⁸ que incorpora una red de centros de formación públicos y privados y que busca la promoción y articulación de la formación profesional, reglada, ocupacional y continua en la región.

“Un dels casos de col·laboració amb lo que és la... la Unió Patronal Metal·lúrgica, que van ser els impulsors, aquí, en aquest mateix edifici, a la plana soterrani, hi ha lo que és el Centre de Formació Pràctica, que és un centre especialitzat en formació del metall, amb maquinària puntera, que han obtingut recolzament del Departament de Treball o de la Generalitat, i vull dir que és una experiència...

Però ho coordineu vosaltres o ho coordina la Unió Patronal Metal·lúrgica?

No, no, això... els... Els impulsors, la idea va sortir de la Patronal Metal·lúrgica. L'Ajuntament hi va apostar, també amb recursos econòmics i, a veure, em sembla que en el Patronat de... de... com que és Fundació Lacetània, hi figuren també els agents econòmics i socials.” (MA-ADMINISTRACIÓ_2)

Entre las posibles actuaciones de apoyo a las empresas del territorio también es especialmente destacable el Centre Tecnològic de Manresa (CTM)⁸⁹ como un recurso muy utilizado particularmente por el tejido empresarial de pequeña y mediana empresa. El CTM es un centro tecnológico de carácter privado en cuyo patronato se pueden encontrar, entre otros, el Ayuntamiento de Manresa, la Universitat Politècnica de Catalunya (UPC), ACCIÓ (Generalitat de Catalunya), la Cambra de Comerç de Manresa, el Consell Comarcal del Bages, la Fundació Universitària del Bages (FUB), organizaciones patronales como PIMEC o la Federació d'empresaris de Catalunya Central, así como diferentes colegios profesionales. En su Consejo Ejecutivo también encontramos empresas significativas del territorio como IBERPOTASH, S.A. o AUSA CENTER S.L. Entre sus servicios destacan: servicios especializados de laboratorio, proyectos conjuntos (empresas-CTM) de I+D e Innovación, proyectos desarrollo de producto y acciones de consultoría tecnológica.

“Al marge de tot el tema del... aquest del projecte emblemàtic d'aquí que és el Centre Tecnològic i que estem... Centre Tecnològic juga amb una divisió de tecnologia de... I que també, és curiós,

⁸⁸ La Fundació Lacetània nace en 1990 gracias al impulso de la Cambra de Comerç de Manresa, la patronal Metal·lúrgica del Bages y el Instituto de formación profesional Lacetània, con el objetivo inicial de homogeneizar los criterios de gestión de las prácticas del estudiantado de formación profesional. Posteriormente, se ha convertido en un instrumento para fomentar la formación profesional (y particularmente las prácticas de los estudiantes) entre las empresas del territorio.

⁸⁹ El CTM nace oficialmente en 2004, aunque sus antecedentes se remontan al Consell Tecnològic del Bages (CTB) en 1991, que posteriormente se convertiría en el CTB-UPC en 2001.

quan neix el Centre Tecnològic del Bages també neix d'una iniciativa privada. Vull dir que aquí, mira, ens busquem la vida molt ràpidament.” (MA-EMPRESAS_2)

“O sigui, el CTM té una presència important perquè, bueno, és un laboratori important i té una plantilla també important. S’han dedicat a l’especialització amb alguns sectors, especialment el sector del metall, hi tenen molta vinculació, i, bueno, és un organisme que funciona. I esperem que amb el que et dic, que també ha iniciat amb una bona embranzida que, doncs, que pugui a tot lo que és els serveis de... d’assessorament a les empreses per tal d’utilitzar i d’incorporar noves tecnologies i, bueno, que vagui a més i vagui funcionant, de moment, de... de jornades de difusió en fan i té... I lo que és més important, no només en fan, sinó que tenen una molt bona assistència de... d’empreses a les jornades [...] Ells fan assessorament a empreses, també...En temes de tecnologia, sí.” (MA-ADMINISTRACIÓN_2)

“O sigui, qualsevol empresa de la comarca que vulgui fer alguna cosa normalment passa a través del Centre Tecnològic. Això per què es fa? Perquè sempre s’ha... Aquí estem a prop però molt lluny de Barcelona i sempre s’havia trobat que no teniem el suficient suport des de..., diguem-ne, des de la «Casa Gran» per poder fer activitats de recerca. I una mica, d’alguna manera, vam muntar la fundació els empresaris per autodar-nos de recursos, per dotar-nos de recursos per poder fer aquesta recerca. I, de fet, ha donat bons resultats.” (MA-OTROS ACTORES_2)

Otra de las iniciativas destacables en el período estudiado se refiere a todo un conjunto de acciones vinculadas con la definición, ordenación y adecuación de los polígonos industriales tanto del municipio de Manresa como de la comarca del Bages. Dentro de estas iniciativas destaca el desarrollo del Parc Tecnològic de la Catalunya Central, impulsado por la empresa de titularidad público-privada Projectes Territorials del Bages, y el servicio desarrollado desde el Consell Comarcal del Bages, Polígons i empreses del Bages. Ambos tienen por objetivo la racionalización del suelo industrial de la comarca, con el objetivo de atraer nuevas empresas al territorio.

“Home, aquí hi han projectes de la zona que són emblemàtics, que és, per exemple, tot el tema del... suposo que coneixes el Parc Tecnològic?” (MA-EMPRESAS_2)

“Jo pensó que hi ha projectes emblemàtics aquí a la comarca que hagin requerit el esforç i la iniciativa conjunta de varis interlocutors. Podrien ser el Centre Tecnològic de Manresa, el Centre de Formació Pràctica i tot el que s’està movent ara en torn del Parc Tecnològic.” (MA-EMPRESAS_2)

“Mira, ara hi ha una iniciativa, ara hi ha una iniciativa que està costant molt, molt, molt posar en marxa, que es diu el PTB. Això, el PTB -no sé si parlaràs amb ells- són Projectes Territorials del Bages. Aquesta és una iniciativa privada, pública i privada, amb el suport de Caixa Manresa, que es tractava de planificar el desenvolupament del sòl a la comarca del Bages -Projectes Territorials del Bages-, que va néixer fa cinc anys.” (MA-OTROS ACTORES_2)

Cabe decir que parte de estas acciones no se limitan al ámbito local, sino que también buscan ampliar sus potenciales usuarios (o clientes en función del tipo de servicio) al ámbito comarcal e incluso, en algunos casos más allá de los límites de la comarca del Bages como es el caso del CTM.

“Que ara ja ha entrat a dintre de la xarxa de centres tecnològics de la Generalitat i que ja, bueno, ja està... està molt posicionat i és un centre tecnològic de referència com qualsevol altre que hi pugui haver per Catalunya o per Espanya. Però que l'origen també neix d'una voluntat... No, ja fem coses, ja, al Bages.” (MA-EMPRESAS_2)

En último lugar, destacan las iniciativas de fomento de la creación de nuevas empresas o apoyo al emprendimiento, con toda una serie de servicios y recursos para, por un lado, ayudar en la creación de nuevas iniciativas empresariales, pero también para la atracción de nuevas empresas en el territorio.

Las acciones de lucha contra el desempleo

Otra de las actuaciones que aparecen bajo el paraguas del desarrollo local de Manresa son las actuaciones vinculadas a la lucha contra los niveles de desempleo existentes en el municipio. Estas actuaciones se circunscriben principalmente a las realizadas por el Servicio de empleo y formación del Ayuntamiento de Manresa, el CIO (*Centre d'Iniciatives per l'Ocupació*), aunque también cabe destacar otras actuaciones vinculadas a proyectos financiados por diferentes programas de la UE o por la Generalitat de Catalunya. Entre ellos, destacan programas EQUALS (financiados por el FSE): EMERGIM (2002-2004), IGUALEM (2005-2007), ACOLLIM (2005-2008), Treball als barris (2006-2008). También cabe destacar las actuaciones incluidas en el Pacte Territorial per l'ocupació del Bages.

“L'objectiu del que es diu Pacte per l'Ocupació i la Cohesió Social, a Manresa, no? Doncs serien, bàsicament, incidir en millora de l'ocupació per incorporar gent al mercat de treball que té especials dificultats; sigui per edat, sigui per circumstància amb la dona, més gran o amb dificultats de discapacitats.” (MA-SINDICATOS_1)

“Durant aquests anys que hi ha hagut creixement econòmic, ha sigut en el... en el servei local, amb qui hem hagut de tractar és amb els que no podien ni accedir ni a les empreses de treball temporal...” (MA-ADMINISTRACIÓN_1)

Cabe destacar que, tal y como se apuntará más adelante cuando se analice el papel del empleo en la concepción del desarrollo local en Manresa, el objetivo de algunas de estas actuaciones no es tanto la creación de empleo en sí misma (así como la creación de nuevo empleo de mayor calidad o, si se prefiere, de un cierto nivel de calidad) como la erradicación o reducción de los niveles de desempleo existentes en el territorio. Dicho de otra forma, este tipo de iniciativas suponen actuaciones de carácter más reactivo (acciones para reducir los niveles de desempleo existente) sin una planificación de carácter necesariamente estratégico. Por tanto, en términos generales, no estamos ante

iniciativas de corte proactivo con objetivos a medio y largo plazo, sino ante actuaciones de corte más reactivo que buscan paliar los desajustes del mercado de trabajo más próximo (en términos de desajustes entre la demanda y la oferta de empleo). En contraste, algunas de estas actuaciones sí que inciden en cierta integración entre creación de empleo y creación de servicios a las personas, incidiendo en algunos casos, en la creación de un empleo de mayor calidad, especialmente en relación a aquellas iniciativas que buscan regularizar la situación laboral de empleos informales en el sector de atención a las personas (i.e. el programa EMERGIM).

La promoción social y el fomento de servicios de atención ciudadana y de acciones en favor del territorio

Otro de los ejes importantes del desarrollo local en Manresa se refiere, en primer lugar, a iniciativas que buscan la promoción y conservación del territorio –en términos medioambientales, pero también en términos más economicistas; en segundo lugar, el apoyo a iniciativas vinculadas con los nuevos yacimientos de empleo; y, en tercer lugar, el impulso a la creación y consolidación de servicios de atención a la ciudadanía, especialmente la atención sociosanitaria. El primer eje busca proteger y recuperar el territorio, tanto desde el punto de vista medioambiental como desde el punto de vista de su patrimonio histórico. Desde el punto de vista medioambiental la iniciativa más significativa es el desarrollo de la Agenda 21 que incluye un “plan de acción ambiental” y un conjunto de “programas sociales y económicos para la sostenibilidad”. La puesta en marcha de la Agenda 21 comienza en 1997 cuando Manresa se adhiere a la *Xarxa de Ciutats i Pobles per la Sostenibilitat*. La Agenda 21 se elabora finalmente en enero de 2000. Aun así, no parece tener excesivo eco en las entrevistas realizadas. A continuación encontramos toda una serie de iniciativas que buscan recuperar el patrimonio histórico local con el objetivo de dinamizar el turismo del municipio y la comarca. El segundo eje, busca desarrollar la línea de los nuevos yacimiento de empleo, aunque con poco peso en el territorio estudiado (salvo para el ámbito sociosanitario). Ambos ejes tienen su protagonista en la Administración local. El tercer eje se refiere al desarrollo y consolidación de servicios de atención a las personas, tanto en la vertiente más tradicional provista desde la Administración local (servicios sociales) como el desarrollo de iniciativas público-privadas que buscan desarrollar actuaciones en el ámbito de la atención a la dependencia, los servicios de atención a domicilio (SAD) así como ciertas actuaciones específicas dentro el ámbito más estrictamente sanitario.

“S’havia treballat esporàdicament. Però des d’aquesta última legislatura i tenim un a persona contractada com a ODL per projecte europeus, per incentivar i promoure que s facin projectes per l’àrea de desenvolupament, però també per altres àrees del Consell com poden ser immigració, serveis socials, dona o mediambient.” (MA-EMPRESAS_2)

“A veure, des d’atenció a la infància, projectes de prevenció i sensibilització a la infància amb risc; des de temes de prevenció i sensibilització i treball comunitari de dones, tots els temes d’igualtat de gènere, amb protocols d’actuació per a temes de violència de gènere, tenim protocols comarcals. D’alguna manera, el que fa el Consell és això, no?, fer projectes comarcals macros, després per aplicar-los a nivell municipal. Nosaltres respectem les competències municipals i, ja et dic, eh?, poden anar demanant altres tipus de serveis, però nosaltres anem a lo més macro, no?, intentar homogeneïtzar tots els criteris. Estem treballant per al protocol de maltractaments infantils, encara estem en ello. Tenen el servei d’ajuda a domicili, atenció a la gent gran.” (MA-ADMINISTRACIÓN_5)

“La FUB, Fundació Universitària del Bages, junt amb la FSSM, Fundació Sociosanitària de Manresa, han creat el juny o al juliol l’INAD -i, n, a, d-, Institut per la Innovació en Atenció a la Dependència. La FUB està interessada des del punt de vista generació del coneixement i informació, i la FSSM, que són els usuaris, no?” (MA-ADMINISTRACIÓN_3)

Cabe destacar el carácter “asistencial” de los servicios, con lo que entra en contradicción con la integración/sinergia entre creación de servicios y creación de actividad económica/empleo y, por tanto, como ámbito potencial de desarrollo local en términos de mejoras en el bienestar ciudadano.

Los espacios de cooperación

En cuanto a los espacios de cooperación cabe apuntar la existencia de un número considerable de espacios en donde algunos actores del territorios interaccionan entre sí. Destacan algunas iniciativas que buscan la cooperación entre diferentes actores del territorio. Entre ellas destacan el Pacte Territorial per l’ocupació del Bages. Tambien aparece el Plan estratégico municipal 2015 aunque estaba en período de preparación en el período estudiado. Dicho plan contó con la participación de representantes de entidades con cierto peso social y económico para la realización de un diagnóstico de la ciudad y el planteamiento de líneas estratégicas de futuro.

“Igual que en temes de Promoció econòmica, una coseta que és una pinzellada però que també és... també dóna idea de que hi ha llocs de trobada és tot el tema de que el Pacte territorial del Bages, que funciona i, bueno, són... són... A nivell de coses per dinamitzar la ciutat, pues sempre es col·labora normalment amb Ajuntament, amb els organismes que tenen més a dir, que tenen més potència, que en aquest cas, pues, mira, tenim la sort de tenir una caixa d’estalvis local potent, l’Ajuntament, l’Administració més o menys quan tots ens hem posat d’acord sempre ens ha fet costat... Hi han coses -hi han coses. I Manresa està lluitant per intentar posicionar-se com a ciutat, perquè és que, clar, són moltes ciutats de similars característiques que cadascú intentem trobar el nostre posicionament per... per poder atraure gent i inversió.” (MA-EMPRESAS_2)

“I el Pla estratègic era una cosa més d’acord de govern: «S’ha de fer un pla estratègic, ja el farem...» El Pla estratègic s’ha fet en col·laboració amb tothom qui ha volgut, jo això..., opino que això no funciona. Al Pla estratègic hi ha de participar qui pot aportar. Presidents d’associacions de veïns, francament... se’ls ha d’implicar, però no pot ser qui et digui el que s’ha de fer perquè no anirem enlloc.” (MA-ADMINISTRACIÓ_3)

2.1.3. La posición del empleo en el modelo de desarrollo local en Manresa: el empleo como un objetivo secundario

En cuanto al papel del empleo que tiene en el modelo de desarrollo local en Manresa, cabe decir que éste es secundario respecto al protagonismo del concepto de la competitividad (o, si se prefiere, de la creación y fomento de la actividad económica por encima de la creación y fomento del empleo). Las acciones implementadas parecen seguir la misma lógica en el sentido de que de las iniciativas existentes tienen una mayor relación con el fomento de la competitividad de las empresas que con la creación de empleo de calidad como objetivo principal. Las primeras parecen tener una mayor continuidad y presencia en el territorio, mientras que las segundas se circunscriben a actuaciones por parte de la Administración local, sean éstas parte de sus propios servicios municipales como iniciativas o programas que financiados por la UE (y particularmente el FSE) y son gestionados por la propia Administración local⁹⁰.

En esta mayoritaria concepción fragmentada o parcial del desarrollo local, el empleo no se presenta como un objetivo fundamental a perseguir. En algunos casos, el empleo es una consecuencia lógica o una derivada de la propia creación de actividad económica. Por tanto, el objetivo a conseguir es el apoyo al tejido empresarial y a la creación de nuevas empresas. El empleo vendrá relacionado con estos objetivos en el sentido de que se sobreentiende como una consecuencia lógica de ellos (el empleo como *consecuencia* frente al empleo como *objetivo*). En otros casos es un medio para obtener otros objetivos (el empleo como *medio*). Aquí destacan los discursos que utilizan la creación de empleo como instrumento en favor de la inclusión social de determinados colectivos en riesgo de exclusión. De nuevo, aquí, el empleo no adquiere el carácter central que se le podría suponer. Los objetivos son aspectos tales como la lucha contra la exclusión social, la lucha contra la pobreza y la desigualdad, etc. El empleo es uno de los medios para conseguir estos objetivos, pero no adquiere un carácter central en el sentido de que

⁹⁰ Ello no quita que en algunos de estos programas se dé una cierta participación del tejido empresarial, pero el nivel de éste no puede ser comparado con la presencia de este tipo de actores en el patronato o el consejo ejecutivo de algunas de las iniciativas apuntadas en relación con el fomento de la competitividad en las empresas del territorio.

el objetivo no es tanto la creación de empleo (de forma planificada y estratégica), sino la inserción de personas en riesgo de exclusión social.

“Clar, des de la perspectiva nostra de servei local d’ocupació, que hem hagut de tractar amb els exclosos, doncs, diríem, la diagnosi seria crítica, no? Perquè malgrat crear-se ocupació, doncs, diríem, hem deixat fora determinats sectors socials i amb perfils d’exclusió, no?” (MA-ADMINISTRACIÓN_1)

“El nostre públic objectiu són les empreses i els... El nostre públic són les empreses i de retruc els treballadors ocupats i entenem que hi ha altres entitats que ja gestionen molt bé tota la formació de... d’aturats...” (MA-EMPRESAS_2)

“Jo diria que s’ha de protegir moltíssim, moltíssim la indústria, que és la que, de veritat, crea llocs de treballs. I ara, aquí, hi ha una tasca, doncs, si aconseguim mantenir la indústria que tenim i, fins i tot, augmentar-la, potser el que haurem de fer durant uns anys és una reconversió de mà d’obra, d’aquesta no qualificada, que està en el món de la construcció, i intentar transformar-la per a la indústria.” (MA-EMPRESAS_1)

Ambos discursos no tienen la creación de empleo como objetivo principal a perseguir. Esto hace que, además, la consideración de empleos de cierta calidad tampoco tenga una especial relevancia en el modelo de desarrollo local de Manresa.

El mayor protagonismo del empleo como eje de actuación en el desarrollo local aparece en discursos de determinados actores públicos y muy vinculados con proyectos de ámbito supralocal (los ya apuntados financiados por el FSE y por la Generalitat de Catalunya) Este carácter no central del empleo en la concepción del desarrollo local también se observa en el catálogo de actuaciones e iniciativas desplegadas en el municipio, cuya presencia (la del empleo) se limita, como ya se ha apuntado, a iniciativas lideradas por la Administración local, pero no siempre con el empleo como objetivo principal de la acción desarrollada.

Desarrollo local, empleo y posición de los actores: diferencias y semejanzas

A partir del análisis realizado por tipologías de actores, podemos observar ciertas diferencias, aunque menos significativas de las que a priori se podrían esperar. Los actores que están presentes en una concepción parcial del desarrollo local son principalmente las empresas aunque también la Administración local, de cuyo discurso desaparecen ideas como la calidad del empleo, cierta apuesta por una visión integrada del desarrollo local y de la integración entre empleo y creación de servicios para el territorio. Las ideas que dominan este discurso tienen que ver con el fomento de la

competitividad del tejido empresarial y el impulso de la actividad económica del territorio. Estamos, por tanto, ante un discurso de un fuerte carácter económico.

Como ya se ha apuntado, la Administración local también está presente en esta concepción parcial del desarrollo local, aunque también incorpora elementos relacionados con una visión más integrada de éste. En este sentido, la posición que se tiene del empleo se encuentra entre, por un lado, un papel secundario o no protagonista frente a otros objetivos como la creación de actividad económica o la lucha contra la exclusión social; y, por otro lado, se apuesta por una cierta integración de la creación de empleo y la creación de servicios en el territorio.

Los sindicatos, por su parte y de forma previsible, parecen apostar en mayor medida por una visión más integrada del desarrollo local, con especial incidencia en el objetivo del empleo. Finalmente, aparece un cuarto grupo de actores caracterizados por representar entidades público-privadas. La concepción presente en este tipo de actores es diversa e incluye tanto elementos que defienden una visión parcial del desarrollo local, enfatizando el fomento de la actividad empresarial como una visión más integrada, especialmente al tratar el ámbito de los servicios de atención ciudadana.

Los espacios de cooperación apuntados más arriba suponen un instrumento en donde estos intereses y visiones diferenciadas del desarrollo local se encuentran, pudiendo llegar a vehicular actuaciones efectivas en donde el empleo puede adquirir una posición más significativa, aunque siempre en constante tensión con el objetivo de la competitividad. El papel de la Administración local a la hora de mediar entre estos intereses diversos (e incluso de liderar determinados espacios de cooperación como puede ser el Pacte Territorial per l'ocupació) puede ser un factor clave en este sentido.

2.2. Los mecanismos de gobernanza: la influencia de unos pocos actores económicos en unos pocos espacios comunes

El caso de Manresa tiene tres características fundamentales que lo definen en términos de gobernanza (Gráfico A.3 en Anexos). En primer lugar, se pueden identificar una serie de actores que tienen especial protagonismo en el territorio. En segundo lugar, este conjunto de actores históricamente se han relacionado entre sí, materializando en

algunos casos iniciativas de desarrollo local. Algunas de estas iniciativas, a su vez, han dado lugar a nuevos espacios de interacción entre estos y otros actores. En tercer y último lugar, las relaciones entre estos actores se han reforzado por la centralidad (o capitalidad) del municipio manresano en la comarca del Bages.

Las relaciones y sinergias entre actores consolidados

El municipio de Manresa y la comarca del Bages se caracterizan por la existencia de toda una serie de actores con una presencia histórica significativa en el territorio. Más allá de la propia Administración local, cabe apuntar actores como PIMEC Catalunya Central, Cambra de Comerç de Manresa, Caixa Manresa, el Instituto de formación profesional Lacetània, la Patronal Metal·lúrgica de la Catalunya Central, UPC Manresa, FUB, CCOO Bages-Berguedà, etc., así como determinadas empresas enraizadas en el territorio. Estos actores tienen una especial presencia en diferentes iniciativas, lo que genera un contacto continuado en el tiempo entre estos actores. Ello, unido a unos intereses compartidos, ha permitido la creación de nuevas iniciativas que han reforzado estas relaciones e intereses compartidos.

“Jo crec que el pacte no podria funcionar si les altres coses que tenim que funcionessin, i bàsicament es va trobant la mateixa gent, i hi ha una bona relació. Per què? Perquè, home, jo li puc colar un gol a les altres institucions, en el sentit d’emportar-me no sé quins recursos per algo absurd, allà, però com que hi ha un altre àmbit que no sé què, l’existència de diferents àmbits fa una mica de contrapès de que ningú es passa amb res, perquè el que tu et passis de la ratlla al pacte aquest de la Diputació, pacte territorial, doncs, home, t’ho trobaràs a un altre lloc o a un altre àmbit. I si no, com que el territori és mol petit, acabada la reunió tindràs dues trucades dient: «Va, què ens vols prendre el pèl o què?», o no les faré, no? Hi ha una relació molt informal, però molt forta.” (MA-SINDICATOS_1)

“Jo diria que com a punts forts hi ha diàleg, hi ha... exceptuant aquestes excepcions que et dic, hi ha diàleg, hi ha preocupació, hi ha... Ens asseiem, en parlem. Hi ha una preocupació per l’Administració.” (MA-EMPRESAS_1)

Cabe destacar también la continuidad de estos actores a través de sus representantes nominales, lo que genera no sólo la interacción entre estos actores (en tanto que entidades, instituciones o empresas), sino también la interacción entre personas particulares de forma continuada en el tiempo. Ello ha permitido relaciones que van más allá de relaciones de tipo formal o institucional.

“La Cambra és un actor molt important. Després hi havia la Patronal Metal·lúrgica del Bages i PIMEC. Però PIMEC, curiosament, president i vicepresident... perdó... sí, president i vicepresident de PIMEC són membres de l’executiva de la Cambra de Comerç. Per tant, hi ha molt lligam. Llavors, la que no és gens activa seria la delegació... o la referència de Foment del Treball

Nacional, que aquí es diu Federació d'Empresaris de la Catalunya Central. Té una via més endògena..." (MA-SINDICATOS_1)

"Potser també hem tingut una mica de sort amb els responsables de la... el tarannà dels responsables de les diferents institucions que han tingut una visió oberta de les coses, o modernitzadora, no?, [...] No sé, no et sabria dir per què hi ha més aviat una tendència a tenir acords que desacords, i no vol dir que no hi hagi desacords i que sigui una bassa d'oli, perquè conflictes -jo què sé- amb l'Ajuntament per temes sanitaris, per dir algo, els hem tingut a base de bé." (MA-SINDICATOS_1)

La gran parte de estos actores son actores privados cuyos intereses comunes pasan por revitalizar el tejido empresarial local, así como potenciar el territorio como fuente de atracción. Estos intereses han permitido la creación de iniciativas como el CFP, la Fundació Lacetània o el CTM. La sinergia entre estos actores también ha desarrollado iniciativas vinculadas al sector de atención sociosanitaria creándose iniciativas como la FSSM o el Institut de Promoció i Innovació a l'Atenció a la Dependència (INAD), creado en 2008.

"Lo que aquí se ha hecho lo han hecho porque lo han hecho los empresarios por iniciativa propia de los empresarios, y sí que sabemos que hay empresarios con iniciativa aquí en Manresa." (MA-OTROS ACTORES_3)

"Tant la Politècnica com la Fundació Universitària del Bages tenen un paper bastant actiu a la ciutat, bastant actiu. A nivell de tipus de cicles, de xerrades, les coses una mica d'extensió universitària o coses més àmplies [...] el director de la Fundació Universitària del Bages forma part d'un consell assessor d'alcaldia de deu membres. Per què? Perquè li interessa que influeixi i participi i, alhora, perquè participa. I li interessa que estigui en aquest... com a un consell que depèn una mica de l'alcaldia, no?, diguem-ne. Jo, per exemple, també formo part d'aquest organisme i un representant de Cambra de Comerç i del Col·legi de Metges i el Col·legi d'Arquitectes. Són una mica entitats que influeixen i que volen influir a la ciutat, i participen i..." (MA-SINDICATOS_1)

Estas relaciones se extienden también a la cooperación público-privada entre la Administración local y los diferentes agentes privados, lo que permite llegar a consensos entre ambos tipos de actores. Esta cooperación se ve acrecentada por la existencia de estos actores privados consolidados lo que facilita la interlocución con la Administración local.

"El que sí que hi ha a Manresa és una forta tradició de col·laboració públic-privat, que és important. El CTM, el Centre Tecnològic, és públic privat; el CATIC, Centre d'Aplicacions TIC, és una fundació públic-privada, majoria privats, tots els casos; el Parc Tecnològic, que està en desenvolupament, és públic-privat, amb majoria de privats; tenim un centre de formació pràctica, que és també modèlic, que és d'empreses i centres d'ensenyament per formar la gent que necessiten les empreses en el sector del metall." (MA-ADMINISTRACIÓN_3)

"Potser serem més lents del que caldria, però jo veig possibilitats de concertar accions, perquè aquests anys de benestar han demostrat, doncs, que sense necessitar-ho, doncs, era possible

compartir projectes i era positiu. Si de cas, quan les coses vagin més mal dades, doncs amb més raó s'hi haurà d'apostar, no?" (MA-ADMINISTRACIÓ_1)

Emergencia y consolidación de iniciativas comunes y nuevos espacios de interacción

Este conjunto de iniciativas creadas se acaban configurando a su vez como espacios de interacción entre estos actores, con lo que se refuerzan las sinergias ya existentes. La composición de los patronatos y/o comisiones ejecutivas de iniciativas como el CFP, la Fundació Lacetània, el Consell Econòmic i Social del Bages, Fira de Manresa, el INAD, entre otros, reúnen a un número elevado de actores comunes. Otras iniciativas como la FUB, la FSSM, el Centre d'Aplicacions TIC de Manresa reúnen parcialmente a alguno de estos actores. Otras iniciativas impulsadas también reúnen a gran parte de estos actores como podría ser el Pacte Territorial del Bages, el Pacte local per l'ocupació i la cohesió social de Manresa.

“El CTM, Comitè Executiu del CTM, qui hi ha? Hi ha el president de la Cambra de Comerç, hi ha tres empresaris de les empreses més avançades, hi ha el degà del Col·legi d'Enginyers, l'Alabern, hi sóc jo per part de l'Ajuntament. Per tant, allà ens trobem. A la Fira de Manresa, pues es troba la Cambra de Comerç, empresaris i l'Ajuntament de Manresa. Vull dir que ens veiem molt sovint, no? És l'avantatge de ser petits.” (MA-ADMINISTRACIÓ_3)

“Tot lo que és el Centre de Formació Pràctica i tot lo que és la Fundació Lacetània, que el Centre de Formació Pràctica penja de Fundació Lacetània i tal, aquest sí que està molt en contacte amb lo que és la Patronal Metal·lúrgica.

Sí, fonamentalment, sí.

Perquè hi tenen molta vinculació. Jo no sé... Dubto una mica que aquest mateix model de col·laboració es pugui prestar o es pugui establir en d'altres apartats.” (MA-ADMINISTRACIÓ_2)

“Qui està darrere del Centre de Formació Pràctica no és la Pirelli, són les petites i mitjanes, que són les que tenen aquestes necessitats molt més concretes. I és amb qui tenim una relació més estreta, eh?” (MA-ADMINISTRACIÓ_1)

“La Fundació [Lacetània] va néixer com una iniciativa privada. Vull dir, varies entitats del territori, entre elles la Cambra, que creien que havien de constituir centres de formació que s'adaptessin a les necessitats de les empreses locals, que sempre han estat molt del món tèxtil i metall. Després això s'ha pogut... una part de les activitats de la Fundació han pogut entrar en el... en l'esquema de funcionament de l'ensenyament reglat i tenim els instituts, que són una part de la Fundació però que no són la Fundació. Vale?” (MA-EMPRESAS_2)

Cabe apuntar también algunos espacios de participación impulsados por la Administración local como son los Consejos sectoriales, los Consejos territoriales y el Consejo de ciudad. Estos espacios no refuerzan el conjunto de relaciones antes expuesto, sino que parecen abrir el espacio a otro tipo de actores en función de si hablamos de sectores (educación, inmigración, etc.) o si hablamos de territorio,

especialmente, barrios del municipio (entidades vecinales, asociaciones de comerciantes, etc.). Finalmente, el Consejo de ciudad, de reciente creación en el momento del trabajo de campo, es un espacio de debate, seguimiento y asesoramiento de diferentes iniciativas locales (Pla Estratègic de Manresa, Plan de actuación municipal), en el que participan representantes municipales, sindicatos, universidades, empresas locales, etc. Aun así, este conjunto de espacios de participación suponen un reflejo de la dinámica de diálogo y comunicación existente entre los actores del municipio y la comarca.

La centralidad de Manresa (o el solapamiento de la relación Manresa-Bages)

A este conjunto de relaciones contribuye, tal y como se ha apuntado en la sección anterior, la propia configuración territorial de la comarca, destacándose como un territorio contenido en términos geográficos así como la centralidad de Manresa dentro de la comarca. Manresa, debido a su centralidad en la comarca, aglutina la gran parte de estos espacios y actores, con lo que se configura como un territorio donde convergen actores que no siempre son de ámbito municipal. Ello hace que actores locales y actores comarcales acaben interaccionando entre ellos (e incluso solapándose) a partir de esta diversidad de espacios comunes.

“El que passa és que aquest és un territori relativament petit, en què, diríem, coincidim tots en els diferents àmbits. Qualsevol iniciativa, doncs, és fàcil que ens hi apleguem. I en aquest sentit, doncs, jo veig que en els darrers anys hi ha hagut un canvi de cultura positiva, no? S’han anat creant els espais de trobada que abans no existien, i penso que hi ha hagut un salt, un salt endavant. Hi ha una bona relació, també sindical-empresarial. S’és molt conscient que no estem en un lloc privilegiat i que, per tant, calia més remar plegats que no pas les baralles, diríem. Hi ha hagut una bona pau social, i en aquest sentit l’Administració hi hem posat de la nostra part, que... Jo no crec... La valoració en aquest sentit és positiva. I hi ha un bon... hi ha uns punts de trobada, m’entens? Hi ha taules en què coincidim i que, des de la confiança, doncs, ens permet tirar endavant.” (MA-ADMINISTRACIÓ_1)

“Igual que en temes de Promoció econòmica, una coseta que és una pinzellada però que també és... també dóna idea de que hi ha llocs de trobada és tot el tema de que el Pacte territorial del Bages, que funciona i, bueno, són... són... A nivell de coses per dinamitzar la ciutat, pues sempre es col·labora normalment amb Ajuntament, amb els organismes que tenen més a dir, que tenen més potència, que en aquest cas, pues, mira, tenim la sort de tenir una caixa d’estalvis local potent, l’Ajuntament, l’Administració més o menys quan tots ens hem posat d’acord sempre ens ha fet costat... Hi han coses -hi han coses. I Manresa està lluitant per intentar posicionar-se com a ciutat, perquè és que, clar, són moltes ciutats de similars característiques que cadascú intentem trobar el nostre posicionament per... per poder atraure gent i inversió.” (MA-EMPRESAS_2)

“A veure, un tema que afavoreix [la interacció entre actors] és que l’àmbit no és excessivament gran. És a dir, home, una ciutat de 75.000 habitants, una comarca de 150, unes institucions que no són gaires i hi ha una estabilitat amb els responsables... Això, bueno, pot ser un element. Un altre element és que, home, ara tot està més obert, la comunicació cap a tot arreu, però potser també venim d’uns temps d’una situació de no massa comunicació amb l’exterior. Igual que té

desavantatges, pues, si no tens una comarca hipercomunicada, en tots els sentits, cap a fora, o projectada cap a fora, pues la gent té molta relació i per moltes coses. Ara, també hi ha llocs que hi ha molta relació i la relació és negativa.” (MA-SINDICATOS_1)

“Un factor és la concentració de serveis que fa que es dinamitzi. Per història s’han concentrat més entitats, més serveis. I això fa que es dinamitzi els territoris i la ciutadania.” (MA_OTROS ACTORES_1)

3. EL CASO DE SANT FELIU DE LLOBREGAT

3.1. El modelo de desarrollo local

3.1.1. La concepción del desarrollo local: las dificultades de un territorio complejo y fragmentado

El análisis de las entrevistas a los actores representativos del territorio da cuenta de una visión fragmentada del desarrollo local que tienen dichos actores que oscila entre una concepción parcial del desarrollo local y una concepción con elementos de integración de diferentes aspectos de éste (Gráfico A.4 en Anexos).

La fragmentación en la concepción del desarrollo local

Esta fragmentación responde, en primer lugar, a una visión parcial del desarrollo local que apuesta por el fomento de la competitividad del tejido empresarial y de la atracción de nuevas actividades económicas al territorio. Cabe apuntar que esta concepción aparece vinculada a una dimensión más comarcal que local. Los argumentos que se defienden están relacionados con la situación del sistema productivo de la comarca del Baix Llobregat. En este sentido, se apuesta por el replanteamiento del modelo o modelos productivos que deben desarrollarse en dicha comarca, teniendo en cuenta el agotamiento del modelo productivo anterior, más intensivo en mano de obra y de poco valor añadido. Y este replanteamiento se hace desde dos puntos de vistas. El primero de ellos apuesta por “renovar” la competitividad de las empresas existentes en el territorio, incidiendo en el apoyo en recursos (formativos, urbanísticos, tecnológicos, de gestión, etc.) a las empresas con dificultades para generar valor añadido, y en la reconversión de aquellas empresas con especiales dificultades.

“Aquí la crítica una mica seria, de cara a l’Administració, en què no han sabut..., no dic que sigui fàcil, eh?, però no han sabut reaccionar quan tothom veia que tard o d’hora això petaria, la famosa bombolla, no han sabut reaccionar amb el temps suficient com perquè això no fes el mal que està

fent ara, en aquest moment, no? Ja sé que això és molt fàcil dir-ho, des del nostre punt de vista, però és la realitat. És a dir, tothom sabia d'alguna manera que tard o d'hora això petaria. Llavors, el que no s'han pres les mesures amb el temps suficient com perquè quan peti, com a mínim no tingués l'efecte que està tenint ara, no?" (SF-EMPRESAS_3)

“Les empreses que van en decreixement, per la realitat del mercat, de lo que sigui, donar-lis un cop de mà amb no sé quina mena d'ajuts, eh?, de suport, per tal de que la reconversió sigui més ràpida, i de les empreses que tinguin... que siguin creixents -de mercats creixents-, que també els donguin un suport. A lo millor una barreja d'aquestes coses podria venir bé. No sé de quina manera, eh? Ara és molt fàcil parlar i tal, però podria ser una realitat. Llavors, jo penso que futur n'hi ha, perquè gent n'hi ha. El que a lo millor sí que una barreja de totes aquestes coses, que fàcil no és, que dèiem la formació, el personal qualificat i la reconversió de sectors, potser serien els punts més estratègics a tocar.” (SF-EMPRESAS_3)

El otro punto de vista de este replanteamiento apunta a la atracción de empresas y de nuevas actividades económicas, una cuestión que resulta compleja debido a la proximidad con la metrópolis de Barcelona y debido a la saturación de un territorio con un nivel de ocupación industrial elevado.

“Doncs, això, una miqueta pel tema de l'esgotament del model productiu del Baix Llobregat, del tradicional, molt intensiu de mà d'obra, però de tan poc valor afegit, això també ens ha portat a fer polítiques per intentar atreure, perquè no a generar -perquè això és molt difícil-, però sí, com a mínim, a atreure empreses al nostre territori que aportin aquest valor afegit al tipu d'activitat que generen, no? I sobretot vinculat amb sectors d'activitats molt determinats, perquè això també ens ha fet veure que el territori o com el Baix Llobregat tampoc podem apostar per tenir de tot, sinó que lo que estem intentant definir de manera estratègica, i aquí sí que -bueno, ara quan entrem en el tema del Parc veiem com és un tema important de (...) amb això-, sí que s'està intentant fer, o des de les administracions locals, atreure determinats sectors d'activitats concretes que s'han apostat al territori, és a dir, s'ha definit un territori amb tres línies bàsiques. És a dir, això és lo que volem ser en un futur com a Baix Llobregat i és per lo que apostem. Llavors, lo que estem intentant fer és atreure empreses dintre d'aquests sectors que aportin -com si diguéssim- un model productiu nou, diferent a aquest que sembla ser que està esgotat per motius diversos que ara tampoc entrarem a aprofundir, no?" (SF-ADMINISTRACIÓN_6)

“També és veritat que la realitat de l'Ajuntament de Sant Feliu és la que és perquè a vegades no coincideix amb la realitat de la Generalitat de Catalunya o amb la realitat de l'Administració central. Però sí que potser s'hauria de fer un esforç més gran amb transmetre aquesta realitat, perquè aquí hi ha molt de treballador -som part del Baix Llobregat, al Baix Llobregat hi ha molta indústria- que pot arribar a desaparèixer -de fet, per exemple, la indústria de la griferia està tocadíssima- i a lo millor l'Administració no ha sapigut veure-ho a temps -les empreses potser tampoc- per poder reconvertir aquest sector en d'altres... en d'altres realitats. No sé en quines. I a lo millor potser sí que s'hauria de fer una insistència amb donar suport a les realitats creixents i donar suport a les realitats minvants.” (SF-EMPRESAS_3)

Esta visión fragmentada o parcial también está condicionada por el énfasis en algunos discursos en el desarrollo de la estructura y recursos en el ámbito de servicios sociales, muy condicionados por el desarrollo, en el momento del trabajo de campo, de la ley de dependencia. Cabe destacar que también se observa una cierta distancia o separación entre las áreas vinculadas a servicios sociales y las áreas vinculadas a promoción económica de la Administración local. Por tanto, nos encontramos ante discursos que

son contradictorios en su contenido, pero que apuntan en una misma dirección: las dificultades para hacer emerger una concepción más integrada del desarrollo local.

“Yo creo que son los aspectos que menos se han cuidado precisamente hasta ahora, ¿eh? Porque, bueno, tú tienes tus prioridades y tus prioridades son, pues eso, asfaltar calles y hacer lo imprescindible. Y creo que el periodo que se abre es, sobre todo, el de atención a las personas. O sea, tú hablas con cualquier ayuntamiento, con cualquier alcalde en estos momentos y todos se están planteando lo mismo.

Más incluso que el tema medioambiental.

Todos se están planteando la atención... -ya te lo digo yo- la atención a las personas. Lo del medio ambiente lo irán cuidando, porque no les va a quedar otro remedio, pero si tú le preguntas a cualquier alcalde, en estos momentos, cuál es su prioridad, te dirá que la atención a las personas.” (SF-SINDICATOS_2)

“Mira, el problema més gran que jo em trobo... Clar, jo no sé si és perquè vinc del món sanitari i, vulguis que no, estàs més sensibilitzat, però el problema més gran que jo em trobo és el gran desconeixement de totes les altres àrees del propi municipi, i els regidors, que tenen un desconeixement profund de la importància d'això. I la prova està que teòricament es diu que hi ha d'haver el quatre per cent del pressupost total dels ajuntaments a serveis socials, i a cap ajuntament s'arriba casi que ni al tres.” (SF-ADMINISTRACIÓN_4)

Los servicios de proximidad como (incipiente) catalizador de una visión integrada del desarrollo local

A pesar de la existencia de cierta separación entre el área económica y el área social de la Administración local, los servicios de proximidad se configuran como un catalizador (todavía incipiente) de concepciones con una visión más integrada del desarrollo local, aunando la potenciación de servicios para la población y la creación de actividad económica y de empleo, especialmente en lo que respecta a la regularización de esta actividad económica y de los puestos de trabajo vinculados a ella.

“Però tenim accions de promoció de l'ocupació amb mesures de discriminació positiva per a col·lectius com dones desocupades; tenim un altre projecte que, tot i que no necessàriament està focalitzat per a la dona, la realitat ens demostra que principalment el que s'ocupa és a la dona, que és la Fundació Domicíla, que aquest és un projecte que ja té prop de vuit anys d'existència i es tracta d'una fundació de la que forma part l'Ajuntament, però també d'altres Ajuntaments diferents del de Sant Feliu, el Consell Comarcal, centrals sindicals del Baix Llobregat, que el que persegueix és, per una banda, fer una provisió de recursos humans per lo que seria la prestació dels serveis personals d'atenció domiciliària, però alhora fent-ho d'una manera que les empreses del sector, que són reconegudes dintre de l'àmbit de la Fundació Domicíla, tinguin avantatges en la contractació de persones que normalment el que fan, preferentment dones, és prestar aquests serveis a l'economia submergida. Llavors lo que es fa és promoure que aquestes empreses puguin contractar aquestes persones, oferir els serveis a través del Pla de comercialització que té la pròpia Fundació, té la seu aquí a Sant Feliu, i a través del xec consum, eh!, d'aquest xec de prestació de servei les persones poden contractar directament a través de la Fundació els serveis que poden prestar les empreses del sector. De tal manera que el que estàs afavorint és la contractació legal i la formació i la promoció d'aquests recursos humans en l'àmbit de l'atenció domiciliària, que de manera, com efecte de tota aquesta política, el que fa és ocupar, preferentment, a dones.” (SF-ADMINISTRACIÓN_3)

“Nosaltres volem tenir informació de lo que està passant i de lo que implica la Llei de serveis socials. Jo he d'anar a l'Àrea de Serveis Socials i demanar-li informació. Ja d'entrada no hi ha cap

comissió transversal on hi estiguem treballant, eh. Llavors, ara nosaltres, des de Promoció Econòmica, hem manifestat que volem crear-la. Perquè, clar, si estem parlant de que és una línia que nosaltres apostem de que és un filó d'ocupació... En aquest sentit generarà molta ocupació, perquè hi ha molta demanda, clar, pues alguna cosa hem de dir, no?" (SF-ADMINISTRACIÓ_6)

Relacionado con esta visión más integrada, cabe apuntar también la importancia de algunos actores y de algunas iniciativas de carácter más global. En este sentido, y para el caso de los actores, destacan la Administración local y los sindicatos. Para el caso de las actuaciones, destaca el proyecto "Sant Feliu ciutat en congrés" que, sin continuidad en el período estudiado⁹¹, supuso una fuente generadora de discursos integradores en donde se tenían en cuenta actores que iban más allá de los tradicionales y actuaciones diversas (más allá de las actuaciones de promoción económica) y que tenían la dimensión local como eje vertebrador.

"Durant la legislatura passada el "projecte estrella", dins el què va ser la participació, va ser Sant Feliu Ciutat en Congrés tot i que alhora s'havia estat fent urbanisme participatiu. Els consells estaven molt dinamitzats, etc. Ara bé, Sant Feliu Ciutat en Congrés no dissenyava un pla estratègic perquè no només parlava del creixement urbà o del creixement econòmic, sinó que la dimensió humana era molt important, la cohesió social, el tema de la convivència. El gran èxit va ser la participació ciutadana (5.500 persones) de diferents maneres i tothom es sentia molt identificat amb el projecte. Va ser un projecte aprovat pel Ple Municipal amb el suport de totes les forces polítiques i amb el seu compromís que en la seva campanya electoral, les línies forces sorgides en els resultats de Ciutat en Congrés les recollirien." (SF-ADMINISTRACIÓ_5)

En esta concepción integrada, así como en las diferentes actuaciones en donde se da cierta cooperación público-privada, tienen una especial importancia la iniciativa y el liderazgo (en algunos casos, personal) de la Administración local a la hora de acercarse al tejido empresarial local y a los diferentes actores que componen el territorio.

3.1.2. El desarrollo local como implementación

Las acciones vinculadas al desarrollo local en el territorio de Sant Feliu de Llobregat también siguen una lógica similar al caso de Manresa, aunque con diferencias en el contenido y en la importancia dentro de la estrategia de desarrollo local del municipio. Así, las acciones de desarrollo local responden a actuaciones de apoyo al tejido empresarial existente, pero con un fuerte componente de fomento del territorio para la

⁹¹ El proyecto "Sant Feliu ciutat en congrés" pretendía ser un proceso participativo de carácter amplio (aspectos económicos, sociales, urbanísticos) y flexible (en relación a la formalización de lo que sería un plan estratégico local) iniciado en 2002. Se realizó un diagnóstico del municipio a partir de un proceso participativo que pretendía establecer las bases del desarrollo local de la ciudad para los siguientes diez años. Sin embargo, el cambio de legislatura en 2003 interrumpió este proceso, reduciendo estas iniciativas de participación ciudadana a ámbitos muy específicos.

nueva creación de empresas. También se observa un conjunto de actuaciones, con una significativa importancia, vinculadas a la lucha contra el desempleo, la creación y promoción de iniciativas de atención ciudadana. En último lugar, y con un peso inferior al caso de Manresa, aparecen algunos espacios de cooperación entre diferentes actores del territorio, en algunos casos con éxito y en otros casos, faltos de continuidad (Gráfico A.5 en Anexos y Tabla 7.2).

Tabla 7.2. Principales iniciativas de desarrollo local en Sant Feliu de Llobregat

Iniciativa/Entidad	Objetivos	Titularidad
Oficina d'informació i suport empresarial (OISE) (Ayuntamiento de Sant Feliu)	Servicios de apoyo a las empresas (Información y asesoramiento a empresas, gestión de ofertas de trabajo, formación a medida, gestión de infraestructuras de apoyo a empresas)	Pública
Servei de creació d'empreses (Ayuntamiento de Sant Feliu)	Servicios de apoyo al emprendimiento (información y orientación, apoyo a planes de empresa, formación en creación de empresas)	Pública
Actuaciones de apoyo al comercio local (Ayuntamiento de Sant Feliu)	Feria comercial e industrial, Feria de Navidad; compremsantfeliu.cat , Programa de orientación de equipamientos comerciales (POEC)	Pública
Plan de actuaciones para el sistema productivo local de grifería del Baix Llobregat y el Vallès Occidental	Plan para la dinamización de clúster de la grifería. Incluye actuaciones individuales (asesoramiento a empresas, acciones de innovación tecnológica) y grupales (fomento de cooperación empresarial, promoción de ventajas competitivas, acciones de proyección del clúster y sus empresas)	Pública
Servicio de empleo (Ayuntamiento de Sant Feliu)	Servicios de formación y orientación laboral a personas desempleadas (Club de feina, Servei d'orientació laboral Borsa de treball, Plans d'ocupació, Formació per a la recerca de feina)	Pública
Centro de Innovación y Formación Ocupacional (CIFO)	Servicios y acciones de formación profesional principalmente dirigidos a personas desempleadas en automoción, electricidad y fabricación mecánica	Pública
Fundación Domicilia	Servicios de atención a personas, cheques-servicio; gestión de catálogo de empresas proveedoras, bolsa de trabajo formación para trabajadores y empresas de servicios	Mixta
Plan de actuación ambiental (2006-2016)	Acciones en favor de conservación de espacios naturales, gestión de residuos, movilidad sostenible	Pública
Pacte per al Desenvolupament econòmic i l'Ocupació del Baix Llobregat	Acuerdo comarcal que incluye diferentes ejes de actuación en función de los actores del pacto.	Mixta
<i>Sant Feliu Ciutat en Congrés</i>	Proceso participativo: diagnóstico y elaboración de estrategias de participación ciudadana	Pública

Fuente: Elaboración propia

Las acciones en favor de las empresas

En el período estudiado el municipio de Sant Feliu de Llobregat ha desarrollado una serie de actuaciones vinculadas con el apoyo al tejido empresarial local así como actuaciones de fomento del territorio con el objetivo de atraer nuevas empresas al territorio. Las actuaciones de apoyo a las empresas se desarrollan, fundamentalmente, desde la Administración local y, particularmente, desde la Oficina d'informació i suport empresarial (OISE), con un conjunto de acciones especialmente dirigidas al tejido empresarial local de pymes. Para el caso del municipio de Sant Feliu, no se observan iniciativas de carácter público-privado similares al caso de Manresa, más allá de las desarrolladas a nivel del Consell Comarcal del Baix Llobregat y que se circunscriben al conjunto de la comarca del Baix Llobregat y que, en algunos casos, se relacionan en mayor medida con otros municipios de la comarca.

“Llavòrens hi ha períodes que s’ha fet més tasca de cara a les empreses. I ara últimament, els últims dos anys em penso que sí que s’ha potenciat i estem fent força cosa amb el teixit empresarial, activitat econòmica, tant des de la part de comerç, com de la part més de serveis a empreses.” (SF-ADMINISTRACIÓN_7)

Otra de las líneas de actuación desarrolladas desde la Administración Local es la formación dirigida a las empresas. Esta formación ha pasado una fase en donde se realizaban acciones de carácter más general a actuaciones formativas más específicas y dirigidas a empresas particulares. La comunicación, por tanto, se desarrolla entre Administración local y empresas concretas, careciendo éstas de interlocutores que las representen a nivel local para este tipo de actuaciones. En algunos casos, las empresas se han dirigido a la Administración local, mientras que en otros casos ha sido ésta la que ha realizado tareas de prospección para detectar necesidades y demandas formativas de las empresas locales.

“El que sí que és veritat és que estem..., jo noto un canvi cada vegada que anem fent més... balanç, més avaluació dels projectes i cap a on anem i què hem de fer, que és que al principi fèiem moltes accions generalistes: «Anem a fer un seminari de... les noves avantatges fiscals per a tot l’empresariat o un projecte que entri que el públic objectiu sigui això, totes les empreses ...» Cada vegada et dones compte que els projectes que et donen més resultats són els que potser són més parcials, no més individuals, però que tens a l’empresa des d’un punt de vista més individual, que potser no arribes a totes, però arribes a un grup i estem intentant, hem experimentat lo que és la formació a mida, que ja és el sùmmum, no?, en una empresa: «Tu, què vols? Jo et porto un docent i te’l porto aquí dos hores i fas.» I estàvem fent una experiència que jo em penso que potser no ho van fer prou bé, perquè jo la trobo perfecte. És a dir, he fet una formació pràctica del teu personal, amb un problema concret i no... es va venir cap, no...” (SF-ADMINISTRACIÓN_7)

“Les empreses venen a vosaltres a plantejar-vos les seves demandes de mà d’obra?”

Sí, nosaltres tenim un volum de gestió d’ofertes d’uns quatre-cents i pico llocs de treball anual i anem cobrint. Tenim un índex de cobertura d’un seixanta per cent, seixanta-cinc per cent de cobertura. També tenim un nivell de llocs de treball doncs mig i baix. Moltes vegades les ofertes que tenim, doncs, no són massa qualificades i un dels objectius que ens estem plantejant aquest any és aconseguir ofertes més... més qualificades.” (SF-ADMINISTRACIÓN_7)

Esta falta de comunicación entre actor público y actores privados a nivel local genera, en algunos casos, un desajuste entre la formación continua ofertada por la Administración local y las necesidades de las empresas del municipio.

“Troblem que l’oferta no està enfocada realment a les necessitats de les empreses. Es fa una formació, però no sempre és la més adient als perfils que estem buscant.

I no ha hagut canvis en aquest sentit des de Promoció Econòmica d’intentar habilitar, adaptar la formació?”

És que els ajuntaments fan una formació una mica genèrica, eh? Vull dir, ells fan formació sobretot per als aturats, reciclatge per als aturats, fan una mica de formació, però no fan gairebé... De Formació Professional, per exemple, els ajuntaments això..., i l’FP és una font important per a les empreses per subministrar personal, nois joves formats i tal, no?” (SF-EMPRESAS_2)

“De l’Ajuntament ens arriben informació de cursos que es fan. Vull dir, això ho tenim. I el que digui que no, és mentida. Almenys a mi, m’arriba. Però una altra cosa és que la gent d’aquí, pues, ho vulgui fer-ho, o necessiti fer-ho. A lo millor si es fan un curs d’Excel i aquí a lo millor la gent sap fer funcionar l’Excel, pues clar, no anirà a fer un altre curs, no? O si la gent, no sé, si fan un curs de..., no sé, de pneumàtica, i aquí estem treballant amb electrònica, pues la gent molt probablement no anirà a fer pneumàtica, no? Clar, jo informació m’arriba, i els arriba als treballadors. A partir d’aquí...” (SF-EMPRESAS_3)

A partir de las entrevistas realizadas también destaca una línea de actuación específica de apoyo al pequeño comercio local, un tejido empresarial con cierta relevancia en el municipio de Sant Feliu de Llobregat. Este tipo de actuaciones de apoyo al pequeño comercio local es compartido por otros municipios colindantes de Sant Feliu como es el caso de Molins de Rei y que responden, en parte, a la tensión generada por la mayor presencia en el territorio de grandes superficies que atraen a importantes contingentes de consumidores en detrimento del comercio de proximidad. En el caso de Sant Feliu destacan actuaciones como la Feria comercial e industrial o la Feria de Navidad, que buscan consolidar el municipio como un polo del comercio de proximidad. En este sentido también destaca la creación de un portal en internet (compremsantfeliu.cat) que busca atraer a potenciales consumidores de fuera del municipio. La Administración local también colabora en campañas y actividades de las asociaciones locales de comerciantes, así como impulsa actuaciones de desarrollo del tejido comercial local como el Programa de orientación para los equipamientos comerciales (POEC).

“I després, un altre que formaria part de... dins de lo que és el paquet de Promoció Econòmica però que té -diguem-ne- una identitat pròpia, una essència pròpia, que és el comerç. Nosaltres estem plantejant-nos la possibilitat de fer una estructuració organitzativa no gaire habitual a dins de la nostra dimensió, que és el promoure un consorci, un consorci de comerç, però encara està en una fase bastant embrionària, eh!” (SF-ADMINISTRACIÓN_3)

La línea de actuación más destacada de apoyo a las empresas es la del apoyo al clúster de empresas vinculadas con la grifería en el municipio. Desde 2002 Sant Feliu de Llobregat pertecene a la red PIC (Puntos de información del CIDEM)⁹². Una de las iniciativas más destacadas desarrolladas desde la OISE, en colaboración con el CIDEM, es la elaboración de un Plan de actuaciones para el sistema productivo local de grifería del Baix Llobregat y el Vallès Occidental. Esta iniciativa parte de una diagnosis del propio CIDEM en el que se alerta de la crisis del sector, especialmente respecto a las pymes que se dedican a la industria auxiliar de la grifería. La línea principal de actuación de este plan consiste en la dinamización de este tejido empresarial a partir de diferentes estrategias como es la reconversión de los productos desarrollados, la apertura hacia nuevos mercados o la creación de recursos desde la Administración local que faciliten la gestión de las empresas. Una de las prioridades de este plan es la creación de un mercado común de la grifería local, en el sentido de conseguir articular el tejido empresarial local (y comarcal más próximo) con el objetivo de poder generar posibles economías de escala que permitan orientar desde un punto de vista nacional e internacional futuras estrategias de mercado. Uno de los objetivos, por tanto, pasa por fomentar el asociacionismo entre las empresas de la grifería, potenciando el establecimiento de redes de innovación a nivel local. Cabe apuntar que, aunque participan empresas de la grifería ubicadas más allá del municipio, en el período estudiado, este proyecto está liderado por el Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat con el objetivo de incorporar progresivamente a otros ayuntamientos de la comarca.

“Hi ha un altre tema que és que aquí Sant Feliu hi ha un cluster molt important que és el de l'aixeta que està en un moment econòmic molt difícil. Aprofitant programes que té el CIDEM hem aconseguit tenir un grup important d'empreses i començar a treballar amb elles tota la qüestió de la formació. L'excusa és començar amb el tema de la formació i acabar aglutinant aquest sector i a veure si podem tirar endavant programes de millora de la situació actual (diversificació de la producció, estratègies, treballar temes de disseny, de gestió, externalitzacions...)” (SF-ADMINISTRACIÓN_5)

“Jo crec que és una iniciativa bona, perquè pensa que és que a Sant Feliu jo ja fa trenta i pico anys que estic a Sant Feliu, per raons diverses, i era capital de la fabricació de l'aixeta. Vull dir, hi havia

⁹² Pertenecientes al Departamento de Treball, Indústria, Comerç i Turisme, los PIC son organismos que desarrollan acciones de asesoramiento y apoyo técnico a empresas y a iniciativas de nueva creación.

pues igual quinze fabricants entre Tebisa, Supergrif i tal. I avui en dia, pues em sembla que no queda ningú que fabriqui aixetes, perquè és un tema que, bueno, pues té uns costos que les empreses o han mantingut la comercial i han subcontractat la producció a Xina i altres països, o bé han tingut que tancar perquè la competència en costos era... en preus era brutal, no? Llavors em sembla molt bé, pues abans de que es mori aquest teixit pues intentar identificar quins són els problemes i fer un clúster d'aquesta..., d'aquest sector, que era molt important per Sant Feliu, abans.” (SF-EMPRESAS_2)

Finalmente, también destacan las actuaciones de apoyo a la nueva creación de empresas y las actuaciones vinculadas a la atracción de nuevas actividades económicas y empresas en el territorio. Respecto al primer tipo de iniciativas, cabe destacar especialmente el apoyo a emprendedores impulsado desde la propia Administración local con el Servicio de autoempleo dentro del departamento de Promoción económica. En el período estudiado la mayoría de las nuevas empresas surgidas desde el Servicio de autoempleo se vinculaban con el comercio y la hostelería y con perfiles de emprendedores de baja formación y/o en situación de desempleo, viendo en el emprendimiento una salida a su situación laboral.

“A veure, a nivell de lo que és pròpiament administracions locals, les polítiques de desenvolupament local que més s'han impulsat i que més s'ha insistit i s'ha treballat han estat sobretot les polítiques de foment de l'ocupació, és a dir, aquelles polítiques adreçades a les persones que es trobaven en situació o bé d'atur o bé de precarietat laboral, i, per tant, estaven en situació de millorar... millora d'ocupació. I, per tant, sobretot de polítiques tant d'orientació laboral com de formació, com polítiques en els casos d'aquelles persones que sí que vèiem clar que una de les sortides professionals era muntar el seu propi negoci, per tant, ser un emprenedor o una emprenedora, doncs són polítiques també foment de l'esperit emprenedor i d'ajudar a lo que seria la constitució de la pròpia empresa.” (SF-ADMINISTRACIÓN_6)

Estas actuaciones, por tanto, tienen un carácter reactivo con el objetivo de subsanar o corregir una débil o precaria situación laboral de los demandantes de información, asesoramiento y apoyo para iniciar un negocio propio. Este carácter más reactivo da paso a una estrategia más prospectiva de búsqueda e identificación de nuevas actividades económicas por desarrollar en el municipio (o, en su defecto, en el territorio más próximo) y de fomento de nuevas actividades económicas estratégicas teniendo en cuenta estos nichos de mercado.

“Nosaltres tenim un servei de suport a la creació d'empresa que, fins ara, la veritat és que era molt reactiu i ara estem intentant que sigui més proactiu, almenys ho estem interioritzant, ho estem discutint, ho estem exposant, estem buscant estratègies. O sigui, a nosaltres ens vénen els emprenedors o emprenedores amb un projecte i nosaltres li donem suport i l'assessorem i, bueno, donem un suport a aquest projecte. Estem fent accions de sensibilització, sempre sota un marc de projecte més de la Diputació, de la Generalitat, estem fent sessions de sensibilització. I ara el que també ens plantejàvem era fer, bueno, tot el tema de nínxols de mercat, és de veure quines activitats falten al territori que poden tenir sortida.” (SF-ADMINISTRACIÓN_7)

Esta nueva lógica más estratégica o proactiva entronca con un debate en el territorio, especialmente a nivel comarcal, desde el punto de vista del replanteamiento de qué modelo o modelos productivos se pueden desarrollar en la comarca del Baix Llobregat. Dentro de este debate cobra especial relevancia la proximidad del puerto de Barcelona, la existencia del aeropuerto del Prat de Llobregat dentro de la comarca, así como el sistema de comunicaciones por carretera que complementa a estos dos grandes polos de actividad económica, lo que plantea en el seno del Consell Comarcal (y, en definitiva, en el conjunto de municipios que lo componen) diferentes apuestas por el desarrollo de nuevas actividades económicas, entre las que destacan la logística y la aeronáutica.

“Sobretot en el tema de la logística hi ha molta..., bueno, hi ha un cert debat de si realment s'ha d'apostar o no s'ha d'apostar per la logística, perquè el paper, de sobretot Comissions, que és -com si diguéssim- qui més està oposat en aquest sector de la logística, perquè s'està fent o s'està utilitzant molt sòl industrial, perquè són naus molt grans i amb poca incidència en quant a l'ocupació que generen. Perquè no sé si... Bueno, quan passes per la C-32, l'autopista aquesta que ve del Garraf, tot aquest litoral de lo que és Gavà, Viladecans, Sant Boi, sobretot Sant Boi, hi ha tot unes naus industrials molt grans on només s'estan fent servir per magatzem.” (SF-ADMINISTRACIÓN_6)

“En estos momentos, tenemos que en El Prat se están dando ya ciclos formativos de grado medio y grado superior en el tema de mantenimiento aeronáutico, para un hangar que en teoría Iberia va a montar en el aeropuerto; que esta gente están conectadas con la universidad, con la UPC; y se va a hacer también en la UPC el tema de aeronáutica, con lo cual estamos incidiendo en alguna cosa. ¿Qué es lo que yo pienso? Que todavía es insuficiente.” (SF-SINDICATOS_2)

“Doncs, això, una miqueta pel tema de l'esgotament del model productiu del Baix Llobregat, del tradicional, molt intensiu de mà d'obra, però de tan poc valor afegit, això també ens ha portat a fer polítiques per intentar atreure, perquè no a generar -perquè això és molt difícil-, però sí, com a mínim, a atreure empreses al nostre territori que aportin aquest valor afegit al tipu d'activitat que generen, no?” (SF-ADMINISTRACIÓN_6)

Las acciones de lucha contra el desempleo

Más allá de las actuaciones en favor de las empresas, en el territorio de Sant Feliu también se dan actuaciones vinculadas a la lucha contra el desempleo. Estas actuaciones se circunscriben fundamentalmente al Servicio de empleo del Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat. Aunque también cabe apuntar iniciativas impulsadas desde el Consell Comarcal del Baix Llobregat, es la Administración local la que desarrolla el grueso de este tipo de actuaciones.

“A veure, aquí lo que fem és treballar amb les línies de col·laboració més, més habituals que ens ofereixen, especialment, el Departament de Treball de la Generalitat. Vol dir que nosaltres som dins... associat al Servei d'Ocupació, tenim el nostre club d'empresa, el Club de Feina, dintre del Club de Feina s'ofereixen tota una sèrie de recursos per afavorir que les persones puguin trobar

feina en aquí, a més es fa un seguiment molt acurat del perfil de la persona i de les demandes de les empreses i es fa de mediador per tal d'aconseguir la millor ocupació per a cada persona. A part de que tenim incorporat dins del nostre Club de Feina un telecentre per tal de que les persones puguin interactuar a la xarxa buscant pels seus propis medis aquelles ocupacions que els semblin més interessants.” (SF-ADMINISTRACIÓN_3)

“S’ha fet molta, hem fet molta formació i hem fet moltes tasques d’orientació i recerca de feina, o sigui, que les persones sempre, doncs, han estat el pilar més important de Promoció Econòmica.” (SF-ADMINISTRACIÓN_7)

Cabe apuntar, tal y como se descatará más adelante cuando se discuta el papel del empleo en la concepción del desarrollo local, que gran parte de estas actuaciones tienen como objetivo la reducción de los niveles de desempleo existentes en el territorio. Unas actuaciones que tienen su origen en los años ochenta y noventa con unas significativas tasas de desempleo. En este sentido, cabe apuntar que el municipio de Sant Feliu ha sido relativamente pionero a la hora de desarrollar iniciativas en la lucha contra el desempleo. En este sentido, cabe destacar la ubicación de uno de los ocho Centros de Innovación y Formación Ocupacional (CIFO) existentes en Cataluña y que forman parte del SOC, cuyas áreas de trabajo son la automoción y la fabricación mecánica. Las grandes líneas de acción de este tipo de iniciativas se centran en el ámbito de la formación y la orientación laboral en aras de potenciar la empleabilidad de las personas desempleadas.

“La gran majoria de polítiques que s’han adreçat han estat, sobretot, en tema de foment de l’ocupació, és a dir, ajudar a les persones en situació d’atur a millorar la seva ocupabilitat ja sigui mitjançant formació, orientació laboral, reciclatge, tot el que sigui. (...) Una miqueta ens hem centrat allò, a... que, és a dir, que tampoc sigui molt diferent del que es fa a la resta de Catalunya, eh? Perquè les polítiques actives d’ocupació són... el tema de treballar amb determinats col·lectius, són els de sempre. És a dir, els que estan en pitjors condicions en quant a l’accés i permanència al mercat de treball, el tema de la formació.” (SF-ADMINISTRACIÓN_6)

“Mira, nosotros en esta comarca dijimos que necesitaríamos tres centros tecnológicos. Bueno, tres centros de formación integral. Cuando hablamos de formación integral, hablamos de todo tipo de formación entre sectores: uno era el de la logística en la zona delta, otro era el de la automoción en la zona norte y otro era para el desarrollo de la aeronáutica. Pero también todo lo que tiene que ver con el tema de servicios, hoteles, camareros... ¿Vale? En la zona centro o de la comarca. El centro de logística, el centro integral de logística, nosotros entendemos por centro integral aquel que aunque no se haga allí toda la formación in situ, sí que esté conectado a través de redes y tú puedas, desde ese mismo centro, operar con distintos pero al final acabar con una formación adecuada para el puesto de trabajo que vas a desarrollar. ¿Vale? El centro de logística, conseguimos a través del tripartito que se abriera en El Prat pero todavía no está funcionando al cien por cien como nosotros pensamos que debería funcionar. El centro de automoción está en Sant Feliu, es un CIFO de Sant Feliu, pero tampoco están todas las empresas de la automoción conectadas y tampoco se está desarrollando como nosotros entendemos que ha de funcionar un centro integral.” (SF-SINDICATOS_2)

Aun así, y más allá de esta línea de actuación dirigida a la lucha contra el desempleo, en el caso de Sant Feliu también destaca el fomento de nuevos yacimientos de empleo muy

vinculados con los servicios de atención domiciliaria, especialmente a partir de la experiencia de la Fundación Domicilia, de la que daremos parte en la siguiente sección. En cualquier caso, destacaremos que es una línea que intenta converger la lucha contra el desempleo con la creación de servicios a la ciudadanía y, por tanto, la creación de empleo, buscando (no siempre con éxito) el fomento de un empleo de cierta calidad.

“I un altre tema que no hem d'oblidar -perquè seria també un error per la nostra part- és el tema d'aquesta llei mal anomenada de dependència, no?, i serveis socials, la llei de l'autonomia personal, no? Que aquí també hi ha tots uns sectors d'activitat que s'obren, que hi ha, bueno, els jaciments d'ocupació, o filons d'ocupació, que li (...), en teoria, obre una demanda molt important fent uns serveis de proximitat, serveis a les persones (...). Per tant, aquí és una altra cosa que hem de treballar.” (SF-ADMINISTRACIÓN_6)

La promoción social y el fomento de servicios de atención ciudadana

Uno de los ejes importantes del desarrollo local en Sant Feliu de Llobregat se refiere al fomento de servicios de proximidad y, particularmente, servicios de atención domiciliaria. En este caso, además de la demanda y fomento de servicios desde la vertiente de la Administración local (desarrollando el área de Servicios sociales del Ayuntamiento a raíz del impulso otorgado por la Ley de dependencia), destaca la iniciativa de la Fundación Domicilia, una entidad sin ánimo de lucro de carácter público-privado. Esta fundación es una iniciativa de varios municipios de la comarca que se constituye en 2000, teniendo su sede en Sant Feliu de Llobregat. Su patronato está constituido por el Consell Comarcal del Baix Llobregat, la Diputación de Barcelona, los sindicatos UGT y CCOO, las organizaciones empresariales Pimec-Sefes Baix Llobregat y la Confederación de Empresarios y los ayuntamientos de Cornellà de Llobregat, El Prat de Llobregat, Gavà, Martorell, Molins de Rei, Sant Andreu de la Barca, Sant Boi de Llobregat, Sant Feliu de Llobregat, Sant Just Desvern, Sant Joan Despí y Viladecans.

El objetivo de la fundación es promover y gestionar acciones a favor de los servicios de proximidad a las personas y otras actividades vinculadas a los nuevos yacimientos de empleo con el fin de mejorar la calidad de vida de las personas y el empleo vinculado a estos servicios. Para ello, la Fundación realiza diferentes estrategias, entre las que destacan: la oferta de servicios de atención a personas (SAD, fisioterapia, limpieza en domicilios, atención a la infancia, etc.) mediante el sistema de pago de cheques-servicio; la gestión de un catálogo de empresas proveedoras (previa certificación), así

como la gestión de una bolsa de trabajo (previa acreditación formativa); finalmente, la realización de actuaciones formativas dirigidas tanto a trabajadores como a gestores de empresas de servicios.

“Per exemple, van arribar a un acord a la comarca, que ara s’està estenent a d’altres comarques de Catalunya, que és la creació..., per exemple, en el tema d’ajuda a persones dependents, la creació de la Fundació Domicília. La creació de la Fundació Domicília neix com una proposta de l’Ajuntament de Sant Feliu de Llobregat, fruit del pacte que hi havia a l’Ajuntament de Sant Feliu, discutit amb els agents econòmics i socials. I vist que una fundació d’aquestes característiques tenia poques possibilitats de poder tenir una volada important, tenint com a referència solament un municipi, com és el de Sant Feliu de Llobregat, vam fer una aposta comarcal. I, en aquest moment, la Fundació està fent activitats a comarques que estan al Pirineu, a comarques que estan a Tarragona, etcètera. O sigui, que està fent activitats. Jo penso que aquesta és una bona experiència.” (SF-SINDICATOS_1)

“Bueno, pues nosotros somos..., bueno, promotores; somos... estamos en la Fundación Domicília como patronos. ¿Vale? Esta Fundación Domicília se hizo como consecuencia de que, bueno, pues sabíamos que había trabajo precario, que era un trabajo que normalmente estaba realizado por mujeres y que habitualmente eran mujeres que no estaban dadas de alta en la Seguridad Social. Bueno, pues a través del Ayuntamiento de Sant Feliu, que además fue el que lo promocionó, hicimos la Fundación Domicília. En esta fundación, solamente se habilitan aquellas empresas que tengan todo el personal dado de alta en la Seguridad Social, aquellas empresas que estén cumpliendo el convenio colectivo y en el momento que se detecta que hay alguna empresa que cualquiera de estas dos cosas no las cumple, se le da de baja de la Fundación y no se la deja trabajar para ella. Yo creo que eso es un ejemplo de buenas prácticas, de decir: «Oye, hay una legislación. Hay que cumplirla. Y si esta legislación no se cumple, nosotros no trabajaremos con este tipo de empresas.» Entonces, yo creo que ése es un ejemplo de... Y no sólo... Y ahí estamos patronales, estamos sindicatos... Quiero decir, bueno, pues es una cosa que hicimos entre todos y que yo creo que estas cosas pues se tienen que seguir fomentando, y sobre todo en un tema como es el de la Fundación Domicília, que es sobre todo atención a las personas.” (SF-SINDICATOS_2)

Esta iniciativa supone una actuación triplemente interesante en tanto que supone una iniciativa con varios objetivos superpuestos. En primer lugar, es una iniciativa que busca suplir unas carencias en la oferta de servicios de proximidad del territorio. Pero, además, busca crear empleo, configurándose no sólo como un instrumento de lucha contra el desempleo, sino como un instrumento de generación de actividad económica y de nuevos empleos. En tercer lugar, cabe apuntar que este fomento de creación de empleo no se limita a paliar las carencias de la demanda en el mercado de trabajo más local. También busca dignificar un tipo de empleo precario en sus condiciones laborales, a partir de una formalización y estandarización de las tareas, cualificaciones requeridas y la formación necesaria, con el objetivo ulterior de reducir los niveles de economía sumergida relacionados con esta actividad.

“Sí, és un sector complicat i tenim una dificultat. A veure, quan es va crear la Fundació Domicília teníem molt clar que el que pretenien... O sigui, nosaltres no preteníem crear grans empreses; el que preteníem és fer aflorar l’economia submergida que hi havia.” (SF-SINDICATOS_1)

“Llavors, fer de l’economia submergida que teníem, economia normalitzada. O sigui, treballadores normalitzades. Això s’està aconseguint -costa molt, eh, està costant molt. I una de les coses que teníem clares era que si aquesta economia submergida sortia, havia d’estar en condicions laborals normalitzades i havia de tenir molt clar que hi havia un conveni de sector i que aquest conveni de sector és el que havia de fer-se servir. Sabent que en el moment en què vam crear la Fundació Domicilia s’estava negociant el primer conveni del sector, ara ja estem pel tercer o pel quart... El tercer conveni del sector. Llavors, s’ha anat avançant en aquest tema.” (SF-SINDICATOS_1)

“Claro, la qualitat, és a dir, anem a fer que la gent vegi que amb professionalitat es pot, i amb confiança, vegin que aquestes empreses, amb aquests ítems no...això no és comparable amb el què ofereix l’economia submergida i intentem també, d’alguna forma, que aquesta gent que està treballant en l’economia submergida passi a una economia regular...la idea no és machacar a les persones, a dones que estiguin treballant, immigrants...sinó tot el contrari, eh? Crear una dinàmica que les empreses agafin aquest personal i aquest personal que ja té una experiència pugui incorporar-se en un mercat regular. Bé, durant un any vam fer aquest projecte, ho vam posar en marxa, amb algunes subvencions, estic parlant sempre de subvencions i pressupost...” (SF-OTROS ACTORES_1)

Otro eje de actuación es la protección del territorio desde el punto de vista medioambiental. Desde finales de los noventa y antes del cambio de gobierno con el mandato de 2003-2007⁹³, se inició un proceso participativo para la elaboración del plan de actuación de la Agenda 21 local que tuvo un escaso éxito de participación. Con el nuevo mandato, desde el área de medioambiente se busca reeditar el proceso, culminando en 2006 con la aprobación del Plan de actuación ambiental (2006-2016) y el desarrollo del Foro ambiental que busca, de nuevo, fomentar la participación de los actores del municipio. Aun así, dicha participación parece limitarse al tejido asociativo local, quedando fuera actores locales significativos como el tejido empresarial del municipio. Los objetivos de este plan son, entre otros, la conservación de los espacios naturales, la gestión eficiente de residuos, así como el fomento de la movilidad sostenible.

“L’Agenda 21 aquí Sant Feliu, teòricament des del 1998 que està funcionant però es va fer un procés molt bèstia i es va fer un Pla d’Acció també molt agosarat i molt així que es va quedar així com passa amb la majoria de plans d’acció i es va quedar allà perdut. Llavors amb el nou equip de govern una de les prioritats de l’àmbit de medi ambient era reeditar el procés i fer-lo viu. Llavors a partir d’aquí es va començar el procés que culminà aquest mes de juny que es va aprovar el pla i paral·lelament ja s’ha començat a dotar d’alguna eina com l’Agenda 21.” (SF-ADMINISTRACIÓN_5).

Los espacios de cooperación y de prospección

Finalmente, cabe apuntar algunos espacios de cooperación en donde diferentes actores vinculados al municipio tienen cabida. En primer lugar, y aunque no sea un espacio a nivel estrictamente local, destaca el Pacte per al Desenvolupament econòmic i

⁹³ En los mandatos de 1995-999 y 1999-2003 el gobierno municipal estaba liderado por ICV-EUiA. Durante el mandato de 2003-2007 la alcaldía queda en manos del PSC.

l'Ocupació del Baix Llobregat, formado por los agentes sociales más representativos de la comarca (CCOO, UGT, Confederació d'empresaris del Baix Llobregat y Pymec-Sefes del Baix Llobregat), los treinta Ayuntamientos que la componen así como el propio Consell Comarcal, y otras organizaciones de ámbito comarcal (Federació Ecom y Fundació Domicilia). Inicialmente, en función del tamaño del ayuntamiento y de su situación socioeconómica particular, la implicación en el pacto varía en intensidad. Uno de las actuaciones más importantes del pacto es el Observatorio permanente del mercado de trabajo del Baix Llobregat (OPMT-BL), el cual elabora el Informe de coyuntura laboral de la comarca desde 1993, utilizado como referencia para el diseño de las diferentes políticas activas de empleo y desarrollo local en el territorio.

“Com participem nosaltres? El Pacte territorial té un comitè de direcció i en aquest comitè de direcció, decidim quines són les polítiques que s'han de portar a terme. Vale? O quines són les necessitats que tenim. Una vegada fet això, el Pacte també està dividit en taules específiques sobre formació, sobre... -com se diu això?- formació... la mesa de formació, la mesa d'innovació i la mesa de... d'empresa. Val? Llavors, en aquestes tres mesos parlem de les necessitats que tenim a cadascuna de... i el mercat, com es comporta i què és el que podem aportar -vale?- al Pacte territorial. I això, una vegada s'ha arribat a un acord, això després es posa en funcionament. I aquí hi participem tots. Participem els agents socials, els agents econòmics i els ens locals, hi participem tots.” (SF-SINDICATOS_1)

Por otro lado, desde la Administración local, y hasta el mandato de 2003-2007, se busca potenciar un tejido asociativo con elevada tradición e historia en el municipio. Este tejido incluye desde entidades vecinales hasta asociaciones de comerciantes locales, las cuales tienen un elevado peso en el municipio (entre otras, Consell local de comerç, Associació Amics del carrer Santa Creu, Associació de comerciants Roses-Castellbell, Associació de forners-pastissers de Sant Feliu, Associació Sant Feliu Centre, Junta Mercat Municipal).

Durante este mismo mandato, otras de las iniciativas destacables en materia de cooperación es el proyecto impulsado por el propio Ayuntamiento *Sant Feliu Ciutat en Congrès*, que consistió en un proceso participativo abierto a toda la población y que consistió, primero, en la elaboración de un diagnóstico de carácter participativo del municipio y, posteriormente, la elaboración de diferentes vías o estrategias de participación ciudadana. Este proceso participativo queda interrumpido con el mandato de 2003-2007, limitando las acciones participativas abiertas a la ciudadanía a determinadas actuaciones, como son determinadas iniciativas de carácter urbanístico

(por ejemplo, el replanteamiento de una plaza o de una calle) o la inclusión de determinadas propuestas en el Plan de actuación municipal por parte del Ayuntamiento.

Por otro lado, tal y como hemos apuntado, desde la OISE se busca también potenciar el asocianismo del tejido empresarial vinculado con diferentes polígonos industriales del municipio, consiguiendo dentro del período estudiado, la formalización de la Associació d'empresaris del polígon del Pla.

“Venim d'un projecte “macro”, hem passat a projectes molt “micro” i curts amb el temps i que allò definitiu és la “pedra”, tot i que la gent diu que la pedra també serveix per cohesionar socialment, però es clar, depèn d'on posis la pedra perquè segons on la posis generes més un conflicte que qualsevol altra cosa. (...) Després de l'experiència de Ciutat en Congrés tot queda petit i costa molt perquè res és igual.” (SF-ADMINISTRACIÓ_5)

“El PAM que hem confeccionat durant aquest primer principi de mandat ha incorporat un procés de participació ciutadana a on s'han incorporat noves propostes que han estat tingudes en compte. Llavors, hi han varies línies del PAM, del Pla d'actuació municipal de Sant Feliu que incorpora com s'ha de comportar en aquests projectes en línies més àmplies, però també en algunes de concretes, en termes de política de promoció econòmica l'Ajuntament de Sant Feliu.” (SF-ADMINISTRACIÓ_3)

3.1.3. La posición del empleo en el modelo del desarrollo local en Sant Feliu: entre la inclusión social, la lucha contra el desempleo y los nuevos yacimientos de empleo

En el caso de Sant Feliu de Llobregat, el empleo tienen una presencia más significativa que en el caso de Manresa. Aun así, también se pueden identificar discursos en donde el empleo tiene un carácter más secundario. Esta concepción se vincula, por un lado, con discursos en favor de la competitividad de las empresas y de las posibilidades de reconversión de éstas, de discursos en favor de la innovación tecnológica y el fomento de mayor valor añadido en las empresas, etc. Por otro lado, este menor protagonismo también aparece en discursos que apuntan al empleo como un medio para la inserción de colectivos vulnerables o en riesgo de exclusión social, diluyendo, por tanto, el posible carácter principal del empleo en estas concepciones. Las acciones implementadas siguen esta doble lógica en la que el empleo no aparece como objetivo principal sino que, en algunos casos, aparece como la consecuencia de una serie de actuaciones (por ejemplo, las iniciativas de atracción de nuevas empresas en el territorio) o como medio para conseguir otros objetivos (por ejemplo, el uso del empleo como mecanismo de inserción social).

“Jo penso que les escoles-taller que hem fet a la comarca han tingut uns resultats molt bons, per als col·lectius amb què vam començar a treballar, i ara amb els col·lectius amb què treballem. Hi ha escoles-taller que estan destinades majoritàriament al col·lectiu d'immigrants, és un bon

instrument d'inserció al territori, i d'inserció també laboral, però d'inserció al territori d'aquest col·lectiu.” (SF-SINDICATOS_1)

“Jo penso que aquesta política ens ha permès millorar alguns aspectes de les polítiques que tenien, que són les que sempre anem fent, i treballar d'una manera conjunta, o sigui, no conjunta, perdó, d'una manera estesa en el temps amb col·lectius de molt difícil inserció: dones, immigrants... Hem tingut a la comarca tres EQUAL, quatre ara l'últim que s'ha acabat. Hem tingut un EQUAL al Prat, hem treballat amb el col·lectiu de gitanos.” (SF-SINDICATOS_1)

Sin embargo, también aparecen otra concepción en donde el empleo es el objetivo principal, aunque esté tenga un carácter fundamentalmente cuantitativo. Aquí incidimos en los discursos que apuestan por la lucha contra el desempleo, unos discursos que oscilan entre una visión más reactiva (ante situaciones de desempleo) y una visión más estratégica, que incluye diferentes aspectos de planificación, impacto medioambiental, modelo productivo, etc.

“Tots som conscients de que ja no són tan efectives aquestes polítiques com ho eren abans. Perquè, clar -és el que deies-, és un model de polítiques pensades per un atur massiu, perquè sí que hi havia problemes formatius... Però ara estem en un altre... Jo crec que ara la dinàmica que portem, o la dinàmica que s'hauria de portar, és molt diferent. Sí que és necessari, perquè sí que jo crec que sempre haurem de tenir un servei obert per a la persona que està en atur i tal, però el tipus de polítiques que hauríem de fer haurien d'anar en una altra línia (...) més de tenir en compte això d'intentar treballar en d'altres àrees, per tant, més transversalment, tenir en compte l'impacte mediambiental que pugui tenir (...) o les empreses que puguin instal·lar-se al territori... Però és més un tema de llenguatge incorporat al discurs que tenim que no que realment les polítiques que fem siguin així. És a dir, sí que estem intentant... important el tema de la cohesió social i que tot el que fem, doncs, no hi hagi territoris que quedin darrere o que quedin..., pugui haver el tema d'immigració, s'està treballant molt el tema de la convivència... Però està costant, com a mínim a les àrees de promoció econòmica. Això no vol dir que des d'altres àrees de l'Ajuntament no estiguin fent coses amb aquestes eines, no?” (SF-ADMINISTRACIÓN_6)

Finalmente, aparece una concepción en donde el empleo tiene un carácter principal (es decir, es el objetivo de las actuaciones), en donde este carácter tiene que ver con la creación de empleo de calidad, y que se conjuga la creación de servicios para el territorio. Esta convergencia se observa en discursos vinculados con un tipo de nuevo yacimiento de empleo como son los servicios de proximidad, especialmente en iniciativas de carácter público-privado. Bajo esta concepción se aúnan aspectos como la emergencia de actividades desarrolladas en el ámbito de la economía sumergida y, por tanto, la defensa de la regulación de las condiciones de trabajo de las trabajadoras vinculadas a esta actividad. Pero los discursos van más allá y se apuesta por mejores condiciones de trabajo y por mejores condiciones de una actividad económica que se concibe simultáneamente como una una fuente de riqueza y como un servicio para la población.

“Aquesta és una bona matització, perquè Sant Feliu abans, i alguns ajuntaments encara, opten per la Fundació Domicília com la fórmula per externalitzar el seus propis serveis d’atenció domiciliària, i és una opció. El que passa és que aquí, nosaltres fa tres anys vam optar per no fer-ho d’aquesta manera per la següent raó: nosaltres estem contents de la línia que treballem a través de Fundació Domicília, però el nostre objectiu amb Fundació Domicília no és... la finalitat en si de la Fundació Domicília no és la prestació dels serveis d’atenció domiciliària, perquè la prestació de serveis d’atenció domiciliària és una finalitat de caràcter social, diguem que és un efecte col·lateral positiu que aconseguim, però la finalitat de Fundació Domicília és de promoció econòmica. Consisteix precisament en aflorar al mercat legal serveis que es presten habitualment i sense les condicions adequades en l’economia submergida.” (SF-ADMINISTRACIÓN_3)

“Aquí tenim nosaltres la Fundació Domicília, que és una fundació que ja porta anys treballant en el tema de l’atenció domiciliària -que no seria tot, però que sí una part-, i aquí s’està fent un treball també en aquests temes, no? S’intenta fomentar, potenciar el tema de la formació perquè les dones que treballen en aquest sector, doncs, la formació és molt escassa. També és un sector que, bueno... però això ja veurem com ho podem solucionar pel tema del conveni de dignificar, d’alguna manera, la professió, perquè és en condicions molt precàries i és normal que la gent no estigui formada perquè és gent que entra i surt. Bé, de l’economia submergida s’ha fet una gran (...) a les empreses i les ofertes que n’hi han, doncs, és normal que la gent no vulgui treballar en aquest sector. Llavors, hem d’intentar veure com des de l’Administració, amb l’excusa que ens ofereix la nova llei, per tant, que hem de garantir serveis a tothom, doncs és el moment de dignificar aquesta professió.” (SF-ADMINISTRACIÓN_6)

Desde el punto de vista de las actuaciones implementadas, el mayor protagonismo aparece en iniciativas desarrolladas fundamentalmente por la Administración local y que se circunscriben a acciones en favor de reducir los niveles de desempleo del municipio. Iniciativas como la Fundación Domicilia también tienen el empleo como protagonista, y de forma combinada con la creación de servicios a las personas. Aquí, la Administración local (tanto el Ayuntamiento de Sant Feliu como el resto de ayuntamientos y el Consell Comarcal del Baix Llobregat) también juega un rol significativo.

Desarrollo local, empleo y posición de los actores: diferencias y semejanzas

El análisis realizado por tipologías de actores refuerza lo expuesto hasta ahora sobre el modelo de desarrollo local en el caso de Sant Feliu de Llobregat. El actor que está presente en mayor medida en una visión parcial del desarrollo local es la Administración local, tanto desde el punto de vista de la apuesta por un modelo económico-competitivo como la apuesta por el desarrollo de una estructura de servicios sociales desde un punto de vista más asistencial y no siempre relacionados con la promoción económica en el territorio. Se observan, por tanto, las tensiones entre los diferentes departamentos de la Administración con visiones no siempre comunes y transversales. Las empresas, por su parte, apuestan fundamentalmente por el fomento de la competitividad y la innovación tecnológica. Desde las empresas también se reconoce

el liderazgo del actor público y la influencia de instancias supralocales a la hora de implementar el desarrollo local. Sin embargo, el empleo desaparece de sus discursos. La Administración local, por su parte, incluye ambas concepciones del empleo: el empleo con un carácter secundario, como medio en favor de la inclusión social de determinados colectivos, pero también el empleo como objetivo, apuntando especialmente a la creación de empleo y, en algunos casos, a la creación de empleo de calidad.

Los actores presentes en una concepción más integrada del desarrollo local más cercana a un modelo de desarrollo social-sostenible son la Administración pública, los sindicatos y otros actores de carácter público-privado. El primero de los actores, además de estar presente en una concepción parcial o fragmentada del desarrollo local, también contiene elementos de defensa de una concepción más integrada de éste, aglutinando, por tanto, discursos contradictorios con respecto al modelo de desarrollo local. Las empresas, en el caso de Sant Feliu, no están presentes en esta concepción más integradora. Por su parte, los sindicatos sí parecen apostar por esta visión más integrada del desarrollo local, especialmente centrados en el papel del empleo en este modelo, defendiendo la cooperación público-privada y espacios de participación a nivel comarcal.

3.2. Los mecanismos de gobernanza: la importancia de la Administración local en un escenario con actores económicos poco consolidados

El caso de Sant Feliu contiene tres elementos que definen el modelo de desarrollo local en términos de gobernanza. En primer lugar, destaca la no articulación del actor económico en el nivel local. En segundo lugar, la debilidad de este actor se contrapone con el protagonismo y liderazgo de la Administración local, que resulta el actor fundamental a la hora de defender una concepción más integradora del desarrollo local en el territorio. Finalmente, las relaciones que se dan entre los diferentes actores y la concepción y las actuaciones que desde el territorio se articulan están condicionadas por la elevada complejidad de la comarca del Baix Llobregat (Gráfico A.6 en Anexos).

La debilidad del actor económico a nivel local

Cierto es que a nivel comarcal existen una serie de actores económicos significativos que tienen un peso en el modelo de desarrollo local de Sant Feliu, pero, en términos

generales, defienden intereses a este nivel supralocal. A nivel local, sin embargo, el actor económico no aparece como un actor bien articulado y consolidado, lo cual, como veremos más adelante está altamente relacionado con la composición territorial de la comarca del Baix Llobregat.

“Sí, bueno, contactes bàsicament dins del Consell Comarcal, eh?, però a part d’això, no. És que ells tenen una altra mentalitat. La Confederació, bueno, pues és una filial de Fomento i Fomento és gran empresa, que aquí a Catalunya hi ha poqueta d’aquesta, vull dir... Lo que és petita, mitjana i micro, tot és Pimec.” (SF-EMPRESAS_2)

“El que passa que suposo que no és fàcil, perquè la realitat... Per exemple, d’aquest mateix polígon, no?, jo ara parlo... la realitat que més conec. En aquí, per exemple, Les Grases, hi ha set o vuit empreses, i jo recordo només haver fet una reunió, en els gairebé cinc anys que porto jo al capdavant d’aquesta empresa, una reunió, i per un motiu molt concret, amb totes les empreses d’aquí. Però, és clar, és que les realitats de cada una de les empreses són molts diferents, vull dir, els sectors són completament diferents. I si ho faig extensiu a tot el polígon del Pla o a tota la indústria de Sant Feliu, la de Molins de Rei, suposo que la realitat de cada una de les empreses és molt diferent, i la realitat d’una empresa petita de deu treballadors, o la nostra, que en tenim vint-i-cinc o vint-i-set i algunes de les altres, que en tenen cinquanta, i les que en tenen dos-cents, són realitats molt diferents. I llavors posar-se d’acord... I el pes específic de cada una d’aquestes és molt diferent, prou diferent com perquè sigui difícil prendre acords de vegades, no?, però sí que d’alguna manera hi hauria d’haver...” (SF-EMPRESAS_3)

Esta no articulació o consolidació del actor económico local tiene como consecuencia una falta de interlocución entre el actor público y el actor económico, lo que genera un bajo nivel de relaciones a nivel del caso estudiado, más allá de las relaciones de concertación más tradicionales existentes a nivel comarcal.

“Després, també hi ha un problema de representativitat, eh?, que és molt important també. És a dir, tenim un teixit empresarial on n’hi han moltes pimes, per tant, moltes empreses que també trobem una falta, com a mínim, de representativitat entre elles o d’organització, perquè tenim... sí és cert que tenim a Pimec, però Pimec no arriba a totes les empreses. La confederació d’aquestes empreses -que parlava- tampoc és que sigui molt..., lideri molt o pugui representar a moltíssim empresariat, per tant, hi ha un problema de representativitat i, clar, lògicament anar empresa per empresa individualment és impossible. Llavors, sí que ens trobem amb això, que aquí hi ha una manca de comunicació perquè no tenim identificats potser les persones que... o les empreses motors que haurien de... que podrien manifestar-nos aquestes necessitats, llavors... Però, bueno, segueix sent una assignatura pendent important la comunicació aquesta amb el teixit empresarial.” (SF-ADMINISTRACIÓ_6)

“Però sí que és veritat que, jo insisteixo, si no hi han hagut a lo millor més actuacions apretant a l’Administració és perquè a lo millor ens hem basat en això, en què la realitat nostra és la que és i ens hi dediquem el dia a dia, perquè de fet és la feina per la qual cobrem i ens guanyem la vida. Però, per altra banda, a lo millor sí que hauríem de pressionar més a nivell de l’Associació, a l’Ajuntament, o a la Generalitat o a Pimec-Sefes, o a qui fos, no?, per tal de que es fes més pressió en certs aspectes. Ara, probablement, primer ens hauríem de posar d’acord nosaltres mateixos, no?” (SF-EMPRESAS_3)

“Però un dels problemes que tenim amb les empreses, amb totes les empreses, siguin petites, siguin mitjanes, siguin grans -i m’imagino que és perquè és la forma d’actuar de les empreses- és la poca participació que, sobre el territori, aquestes empreses tenen. La participació que tenen és:

paguen els impostos i estan ficades dins d'un territori. Però, és igual, Seat podria estar a Abrera com podria estar -jo què sé- a Saragossa, en aquest sentit, eh, perquè faria lo mateix.” (SF-SINDICATOS_1)

Por ello, nos encontramos ante una situación en la que intereses vinculados con la revitalización del tejido empresarial, el fomento de la competitividad y la innovación no tienen un interlocutor desde el lado del actor económico. Esta falta de interlocutores consolidados por el lado de las empresas está detrás de la existencia de conflictos de intereses entre empresas y la Administración local

“Ara hi ha més comunicació, però sí que és veritat que l'Administració prou feina té a fer coses que no pas a comunicar amb les empreses. És a dir, sí que comunica amb les empreses, però són reunions molt periòdiques.” (SF-EMPRESAS_3)

¿El liderazgo “por defecto” de la Administración local?

Ante la falta de interlocutores válidos, la Administración local aparece como el actor preponderante en la concepción del desarrollo local en el municipio de Sant Feliu de Llobregat. Y este protagonismo tiene varias implicaciones en relación al modelo de desarrollo local del caso estudiado. En primer lugar, la ausencia de actores económicos que defiendan un modelo social-competitivo hace que, paradójicamente, la Administración local también se postule como el principal defensor de este modelo. Aunque este actor también apuesta, teniendo en cuenta la tradición histórica de la comarca, por actuaciones relacionadas con la lucha contra el desempleo. En este sentido, el peso y tradición de ciertos sindicatos en la comarca también tienen relación con ello. También es importante el peso de entidades ciudadanas como las Asociaciones de vecinos en tanto que interlocutores más consolidados que los anteriormente descritos.

“Aquí en el Baix Llobregat ha habido una trayectoria muy importante en el tejido asociativo, sobre todo en el tema de asociaciones de vecinos y, bueno, porque los sindicatos, sobre todo Comisiones, pues siempre hemos tenido lo que hemos venido denominando dos patas: una pata que era la que teníamos dentro de la empresa y otra que ha sido la que hemos tenido fuera. Y cuando digo la que hemos tenido fuera es para intervenir en temas como educación, en temas como sanidad, en temas como vivienda, en temas como movilidad, en todos estos temas que tienen que ver también al final con las condiciones de vida de las personas.” (SF-SINDICATOS_2)

La segunda implicación tiene que ver con la propia apuesta de la Administración local por determinadas líneas de actuación (apuesta por servicios sociales, creación de empleo, etc.). Teniendo en cuenta la ausencia de interlocutores del lado del actor económico, esto hace que el actor público a nivel local tenga un especial protagonismo

en la concepción del desarrollo local de Sant Feliu. A este liderazgo se debe añadir cierto personalismo en la persona del exalcalde Àngel Merino⁹⁴, que parece asentar las bases para un modelo (interrumpido posteriormente en los siguientes mandatos) más participativo y transversal.

“Si en comptes de tenir a l'Àngel Merino haguéssim tingut a una altra persona que no tingués aquesta sensibilitat no hauríem...

Ja.

A veure és una mica la persona que està al front, que és la que marca, no? L'Àngel creu en la democràcia participativa i creu en la política entenent la polis, el significat de la paraula polis i per això vam treballar en aquesta línia.

Llavors tu creus que en aquest cas ha estat una qüestió molt lligada al tipus de lideratge que hi havia en aquell moment?

Exactament, lo que passa és que clar, ell va crear podríem dir escola dins de la ciutadana i ara això és imparable, vull dir és que clar és com quan tu...a veure és com quan tu fas un bon treball de docència allò queda.” (SF-ADMINISTRACIÓ_5)

La complejidad del territorio de la comarca del Baix Llobregat

Junto a este protagonismo del actor público local también destaca la fragmentación discursiva en las entrevistas realizadas. Cabe señalar la elevada complejidad de la comarca del Baix Llobregat que implica un mayor nivel de dificultad en la coordinación o en la emergencia de prioridades compartidas entre el nivel local y el nivel comarcal entre los diferentes actores entrevistados.

“A veure, lo que s'està fent ara és nosaltres la comarca del Baix Llobregat la tenim... bueno, de manera operativa treballam... l'hem dividit en quatre zones, perquè és una comarca molt gran, molt heterogènia, és a dir, els municipis que estan a prop de la ciutat de Barcelona, pues, membres de l'Àrea Metropolitana, no tenen res a veure, doncs, amb els municipis més de la Barcelona nord, més cap al centre de Catalunya, és a dir, és una realitat molt diferent, el teixit productiu és molt diferent, la tipologia d'empreses, fins i tot la grandària dels municipis, és a dir, són realitats molt diferents. Llavors, tenim dividida la comarca en quatre zones. Llavors, lo que estem intentant, o lo que s'està fent, és que cadascuna de les zones intenti definir-se quin model territorial vol que no sigui un únic Baix Llobregat, perquè -diguem- ja hem vist que, bueno, que el centre és molt sector serveis perquè Barcelona és molt gran i lo que aconsegueixen... la dinàmica que porta Barcelona, doncs, arrossega els municipis del seu voltant. I després municipis més de la zona nord que és una altra dinàmica molt diferent.” (SF-ADMINISTRACIÓ_6)

“Llavors, és per la debilitat d'altres el que s'ha arribat a acord. Bueno, en aquest cas per la debilitat ben bé de tots, perquè no són poblacions molt, molt grans; no són com Sant Boi o Cornellà, que té més de 90.000 habitants, són poblacions més petites.” (SF-SINDICATOS_1)

A esta diversidad y complejidad desde el punto de vista de los diferentes municipios que componen la comarca del Baix Llobregat también cabe añadir la diversidad de empresas y sectores de actividad que conviven en la comarca y la existencia de otros municipios con volúmenes de población superiores a Sant Feliu y con niveles de

⁹⁴ Perteneciente a ICV-EUiA, fue Alcalde de Sant Feliu de Llobregat durante el mandato de 1999 a 2003.

actividad económica significativamente más elevados que éste. También cabe apuntar el contraste entre el tejido de pymes y la existencia de grandes empresas o polos industriales que aglutinan un gran volumen de actividad económica y de empleo. Entre ellos, destaca la empresa SEAT en Martorell o el aeropuerto ubicado en el Prat de Llobregat.

“Sí, en una visió molt general. Nosaltres, la comarca que tenim és una comarca, majoritàriament de petita i mitjana empresa. Tenim algunes grans empreses, una molt gran i una zona industrial al voltant d’una empresa molt important. O sigui, nosaltres tenim... Pues podem tenir... quasi el 90 per cent de les empreses que tenim són de petites i mitjanes, i la resta són mitjanes grans.” (SF-SINDICATOS_1)

“De fet, tenim un dels motors que és la Seat, que això condiciona molt el perfil del Baix Llobregat, no? Llavors, la zona nord és l’automoció, això està clar, perquè la Seat és la Seat i això, bueno, no es pot obviar el pes i, a més, que és un motor importantíssim que si no l’aprofitem seríem tontos, no?, aquí a la comarca, però, bueno, ja és el tema d’automoció en aquesta zona.” (SF-ADMINISTRACIÓN_6)

“No, hi ha més d’una gran empresa, però n’hi ha una que és Seat. Depèn molt la nostra economia, eh!, de Seat.” (SF-SINDICATOS_1)

A ello se une, además, la cercanía de Barcelona lo que implica un aumento de la complejidad de la dinámica comarcal del Baix Llobregat y que dificulta, aún más, articular discursos compartidos.

“Competir amb una ciutat com la de Barcelona. Ni tan sols volem competir amb una ciutat com la de Barcelona, no és la nostra pretensió. Però sí que ens hem de defensar dels atacs que sobre el territori patim per estar tan a prop de Barcelona.” (SF-SINDICATOS_1)

“I amb el tema de la proximitat a Barcelona passa exactament lo mateix. Nosaltres podem fer elements comercialment molt atractius, fomentar molt el petit comerç, etcètera, però si el públic té una preferència per l’oferta lúdica, comercial, cultural, etcètera, que té només agafant un tramvia, un tren o el seu cotxe particular, no podem lluitar contra això. I, evidentment, el que no farem serà posar tanques per impedir que la gent surti del municipi, això és evident. Per tant, hi han elements sobre els quals podem actuar, però de manera tendencial; el resultat final no podem, no el podem controlar.” (SF-ADMINISTRACIÓN_3)

4. COMPARACIÓN DE LOS CASOS ESTUDIADOS

4.1. Sobre los modelos de desarrollo local

El análisis de los dos casos seleccionados permite realizar una comparativa entre los dos modelos de desarrollo local concebidos e implementados y los posibles factores que los explican (Tabla 7.3). Partiendo de la tipología presentada en el capítulo 5 sobre los dos modelos ideales de desarrollo local, podemos realizar inferencias sobre los territorios estudiados y observar qué elementos recogen de los modelos ideales planteados. A su vez, presentamos la posible relación entre la variable independiente y los modelos de desarrollo local finalmente planteados.

Tabla 7.3. Los modelos de desarrollo local de Manresa y Sant Feliu de Llobregat

Dimensiones	Manresa	Sant Feliu de Llobregat
Transversalidad	Parcial (foco en promoción económica) Distancia entre ámbito social y económico	Parcial (foco en promoción económica) Distancia entre ámbito social y económico Servicios de proximidad como integrador de ámbitos diversos (economía, empleo, servicios a la población)
Ideas fuerza	Competitividad e Innovación empresas, Atracción de empresas, Comunicaciones e Infraestructuras	Competitividad empresas, Atracción de empresas, Comunicaciones e Infraestructuras
Cooperación y liderazgo	Concertación público-privada Tensión entre intereses compartidos e intereses propios	Concertación público-privada Tensión entre intereses compartidos e intereses propios
	Importancia del actor económico (empresas), Colaboración de Administración local, Comunidad local restringida a ámbitos específicos	Liderazgo Administración local, No articulación de actor económico, Importancia sindicatos, Comunidad local restringida a ámbitos específicos
Papel del empleo	Papel secundario (“el empleo como consecuencia y como medio”) Concepción cuantitativa Papel principal (“el empleo como objetivo”)	Papel secundario (“el empleo como consecuencia y como medio”) Concepción cuantitativa (más empleos) Concepción cualitativa (empleos con mejores condiciones)
Estrategia de desarrollo local	Fomento de la competitividad (“Hacer los territorios más competitivos”, “Del territorio hacia fuera del territorio”)	Fomento de la competitividad (apoyo a empresas) Fomento de creación de actividades sostenibles en el territorio (“Del territorio para el territorio”)

Fuente: Elaboración propia.

La preponderancia de la lógica económico-competitiva

En primer lugar, cabe destacar la lógica de la competitividad presente en ambos modelos. En los dos casos estudiados se apuesta por estrategias y se defienden ideas fuerza relacionadas con el fomento de la competitividad de las empresas existentes en el territorio, así como con la potenciación de éste como motor de nuevas actividades económicas. Por tanto, estamos ante dos modelos con un nivel de transversalidad o de integración reducidas. Cabe destacar que en ambos casos esta reducida transversalidad también está presente en los discursos de actores más vinculados con ámbitos sociales, enfatizando las dificultades para conectar el ámbito social y el económico a la hora de definir estrategias y verbalizar discursos sobre el modelo a seguir de desarrollo local. Esta distancia está presente en la estructura de la Administración pública en ambos casos, aunque con intensidades diferentes. Ciertamente es que, en el caso de Sant Feliu, el ámbito de los servicios de proximidad permite alumbrar ciertos aspectos más próximos a una visión integrada del desarrollo local, en el que confluyen ideas fuerza como la creación de actividad económica, la creación de empleo y la generación de servicios en beneficio de la ciudadanía y sostenibles en el territorio. Por tanto, la “literatura alternativa” sobre el desarrollo local (en el sentido en que hemos definido el modelo teórico social-sostenible como un modelo alternativo al modelo económico-competitivo de desarrollo local) no parece tener un reflejo en el territorio, al menos en el nivel de las prácticas.

La no centralidad del empleo

En cuanto al papel del empleo, los dos casos estudiados comportan ciertas semejanzas y diferencias. En ambos casos, el fomento de la competitividad empresarial desplaza la centralidad del empleo abocándolo a un papel secundario (como la consecuencia lógica de una mayor competitividad). Más allá de iniciativas de corte más estrictamente económico de fomento de actividades empresariales, también se observa en ambos casos un papel secundario del empleo en tanto que medio para conseguir la inclusión social de colectivos vulnerables. En términos generales, el empleo también tiene un papel más cuantitativo que cualitativo en el sentido de que se apuesta más por la creación de empleo (o si se prefiere, por la lucha contra el desempleo) que por una mayor calidad del empleo o mejoras en él. En estos casos, el empleo sí que presenta una mayor centralidad en los discursos, aunque esta centralidad se reduce

fundamentalmente, en ambos casos, a la Administración Local (a determinados ámbitos relacionados con políticas o actuaciones en favor del empleo) y a los sindicatos. En el caso de Sant Feliu, además, el fomento de los servicios de proximidad sí que incide en la calidad del empleo y tienen a éste (juntamente al desarrollo de servicios y de actividad económica) como un objetivo principal.

4.2. Sobre las variables que explican los modelos de desarrollo local

En términos generales, el desarrollo local en el caso de Manresa parece tener un mayor nivel de cohesión interna que en el caso de Sant Feliu de Llobregat. Ello está relacionado con aspectos que hablan de la configuración del territorio en términos de gobernanza (Tabla 7.4).

Tabla 7.4. Mecanismos de gobernanza en Manresa y Sant Feliu de Llobregat

Dimensiones	Manresa	Sant Feliu de Llobregat
Actores participantes en actuaciones/políticas locales	Importancia de actores económicos (empresas y entidades vinculadas)	No articulación del actor económico a nivel local Liderazgo Administración local
Mecanismos/espacios de participación	Existencia de espacios comunes compartidos	Pocos espacios comunes “reales”
	Coordinación y cooperación público-privada en función de intereses compartidos	Búsqueda de interlocución por parte de Administración local
Relaciones entre actores	Existencia de intereses comunes	Existencia de intereses diversos
	Iniciativa compartida de actores económicos y de Administración local	Liderazgo de Administración local
Estructura sociopolítica	Centralidad Manresa en comarca, replicación de actores a nivel local-comarcal	Territorio fragmentado, dificultades para identificar actores a nivel local

Fuente: Elaboración propia.

Los espacios comunes

Es cierto que existen espacios comunes en donde la limitada transversalidad presente en ambos casos se reduce y se observan relaciones de cooperación. En algunos de estos

espacios se vehiculan intereses comunes, especialmente en el caso de Manresa con iniciativas promovidas desde el lado de los actores económicos. Otros espacios supuestamente más transversales como los correspondientes pactos territoriales de cada comarca responden más a una agregación de intereses propios que a una confluencia real de intereses compartidos. El sistema de financiación y de subvenciones de las actuaciones incluidas en dichos pactos es una de las causas de la perversión de este tipo de espacios, que pretenden generar espacios de cooperación, cuando en realidad parecen asemejarse más a mecanismos de repartición de recursos.

En este sentido, cabe destacar que estos espacios de intercambio dependen en gran medida de la configuración del territorio y de la gobernanza existente en términos de qué tipo de actores existen en él, como se relacionan y el nivel de articulación o fragmentación del territorio (y de los actores que lo componen y lo gestionan). Así, en el caso de Manresa parece observarse una mayor cooperación y sinergias entre los diferentes actores del territorio, especialmente empresas, agentes sociales y la Administración local. En el caso de Sant Feliu de Llobregat, en cambio, este nivel de cooperación parece reducirse ostensiblemente.

La importancia del liderazgo y de la articulación de los actores locales

Teniendo en cuenta esta configuración, resulta clave la existencia de actores suficientemente consolidados en el territorio a la hora de implementar estrategias y desarrollar discursos sobre el modelo de desarrollo local. En el caso de Manresa, podemos observar la existencia de un tejido empresarial históricamente enraizado en el territorio así como un abanico de entidades o instituciones de carácter privado y, en algunos casos, de carácter público-privado que permiten retroalimentar los intereses compartidos por estos actores. De esta manera, la lógica de la competitividad prevalece en los discursos de dichos actores, expandiéndola hacia otros actores decisores en el territorio. Los discursos presentes en las diferentes familias de actores del caso de Manresa parecen tener más puntos en común que los discursos presentes en las diferentes familias de actores existentes en Sant Feliu de Llobregat. De alguna manera, parece observarse un “acercamiento” del actor público al actor económico local en Manresa.

Como contrapunto, en el caso de Sant Feliu de Llobregat el actor económico local no parece ser un actor articulado o consolidado en el tiempo. Además, como ya se ha apuntado, los espacios comunes son muy inferiores a los existentes en Manresa. De hecho, las dificultades por parte de la Administración local para encontrar un interlocutor válido entre los actores económicos son considerables. Esta situación hace que, sea por propia iniciativa, sea por defecto o por ambas situaciones, el actor público local en el caso de Sant Feliu sea protagonista del desarrollo local implementado. Ello hace que, además de aspectos como el fomento de la competitividad del tejido empresarial local (industrial y comercial), aparezcan otros aspectos significativos tales como la creación de empleo y de servicios a la población.

La estructura territorial: un elemento que refuerza los mecanismos de gobernanza

También cabe destacar la importancia del contexto territorial en ambos casos a la hora de reforzar los argumentos expuestos en los dos apartados anteriores. En el caso de Manresa, la centralidad de la ciudad en la comarca multiplica la importancia de los espacios comunes existentes y las relaciones entre los actores locales. La frontera entre el nivel local y comarcal se acaba diluyendo dentro de iniciativas en las que actores a nivel local comparten espacio de relación, intereses y discursos con actores a nivel comarcal. El nivel de coherencia interna de los discursos, por tanto, se ve reforzado.

En cambio, en el caso de Sant Feliu de Llobregat, a la fragmentación del actor económico local se une la fragmentación y complejidad del nivel comarcal, lo que dificulta encontrar interlocutores válidos que tengan una especial incidencia en el modelo de desarrollo local del municipio. Ello refuerza el protagonismo de la Administración local como actor generador de discursos.

La Unión Europea y su influencia en los modelos de desarrollo local

Finalmente, cabe destacar la importancia del nivel europeo en los modelos de desarrollo local concebidos e implementados en ambos territorios. Las exigencias de los diferentes programas financiados total o parcialmente por los fondos y recursos de la UE, a través de las convocatorias de organismos como el SOC o la Diputación de Barcelona, en parte condicionan unos discursos con pocas diferencias entre ambos territorios. Mecanismos de desarrollo local como los pactos territoriales son un ejemplo de ello. Suponen espacios de interrelación y cooperación entre actores diversos (fundamentalmente,

Administración local y agentes sociales), pero más que espacios, se acaban convirtiendo en “mecanismos temporales” de conjunción de intereses. Pero esta conjunción de intereses no es real, sino instrumental. Cabe preguntarse si estamos ante mecanismos que, de alguna manera, acaban vaciando de contenido determinados discursos planteados por algunos actores locales. En este sentido, no deja de ser llamativo el nivel de semejanza en algunos aspectos de los discursos sobre desarrollo local de territorios con realidades y mecanismos de gobernanza relativamente diferentes.

En ambos casos estudiados el papel de la UE parece tener un papel importante en la definición, planificación y desarrollo de determinadas iniciativas, que acaban resolviéndose en espacios comunes de interacción y que, a su vez, retroalimentan ciertos discursos sobre el desarrollo local. Gran parte de estas iniciativas vienen condicionadas por los criterios exigidos por convocatorias públicas provenientes de instancias supralocales (particularmente fondos europeos canalizados por convocatorias provenientes de la Diputación de Barcelona o el SOC⁹⁵), muchas de las cuáles aparecen vehiculadas por la figura de los consejos comarcales y los pactos territoriales relacionados con ellos. Esta articulación evidencia el papel de la UE en la configuración de la concepción que se tienen del desarrollo local en el territorio. Como apuntamos, esta situación puede “vaciar” de contenido los discursos sobre el desarrollo local, en el sentido de que supone una adaptación de intereses particulares a exigencias de las diferentes convocatorias sin que estos intereses “trasciendan” en intereses colectivos reales para el territorio, lo que redundaría en las propias actuaciones implementadas.

⁹⁵ Entre otros, por la parte del SOC, las siguientes convocatorias: *Pactes Territorials per a l'Ocupació, Nous Jaciments d'Ocupació, Agents d'Ocupació i Desenvolupament Local, Estudis i Campanyes per a la promoció local, Empreses qualificades d'Iniciatives Locals d'Ocupació, Programa "Treball als barris"*; por la parte de la Diputación de Barcelona, las diferentes ayudas y convocatorias incluidas en los siguientes programas: *Programa de suport a l'optimització de la gestió del desenvolupament econòmic local, Programa de suport a la concertació territorial, Programa de suport a les estratègies per al desenvolupament econòmic local.*

Capítulo 8

CONCLUSIONES

1. INTRODUCCIÓN

Una vez presentados los resultados de esta tesis, cabe preguntarse sobre el nivel de cumplimiento de las hipótesis planteadas en el capítulo 5, que derivan de un modelo de análisis que plantea el grado de aplicación del modelo económico-competitivo o del modelo social-sostenible de desarrollo local a partir de una serie de factores que pueden tener incidencia. La pregunta de partida interroga sobre la traslación o aplicación de estos modelos teóricos ideales a dos territorios determinados. Teniendo en cuenta que estos dos modelos teóricos se han planteado como dos extremos ideales, lo que cabe preguntarse es hasta qué punto (y de qué manera) el desarrollo local que se aplica en un determinado territorio se asemeja en mayor o menor medida a uno u otro modelo, qué aspectos incluye y, especialmente, qué factores hacen que en un territorio determinado se desarrollen. Los objetivos de esta tesis, por tanto, pasan por identificar, en primer lugar, los modelos finalmente aplicados en los dos casos estudiados para, a continuación, identificar aquellos factores que los articulan. En segundo lugar, esta tesis busca estudiar la posición que el empleo tiene en la configuración de los dos casos estudiados. Por tanto, se pregunta, más allá del papel teórico que los modelos de

desarrollo local otorgan al empleo, qué posición real tiene éste en la articulación de un modelo de desarrollo local.

Este capítulo analiza el nivel de cumplimiento de las hipótesis planteadas, las cuales apuntan a una hegemonía del modelo económico-competitivo y al refuerzo de éste por parte de los mecanismos de gobernanza existentes en cada territorio. Tras la exposición del balance de las hipótesis planteadas, se pretende cerrar esta tesis con una serie de reflexiones sobre el desarrollo local, atendiendo a su nivel de complejidad y a la incidencia de la crisis económica en éste. Finalmente, se apuntan algunas ideas sobre nuevas líneas de investigación teniendo por objeto de estudio el desarrollo local

2. REVISIÓN DE LAS HIPÓTESIS

2.1. Las hipótesis

Hipótesis 1:

El tipo de gobernanza predominante, en el sentido de la tipología de actores presentes, las relaciones entre ellos y los espacios de interacción existentes en un determinado territorio condicionan significativamente el modelo del desarrollo local que se aplica.

Esta hipótesis apuntaba a la importancia de los mecanismos de gobernanza (y su articulación en el territorio) a la hora de aplicar un modelo de desarrollo local. Las subhipótesis planteadas apuntaban a la importancia del liderazgo de los actores locales a la hora de poner un mayor énfasis en un modelo u otro. En este sentido, en cuanto al liderazgo se defendía la diferencia entre el actor económico (o el conjunto de actores compuesto por empresas del territorio y por organizaciones que defienden sus intereses) y el actor político (o la Administración local) a la hora de apostar por unos objetivos u otros. Además del liderazgo de los actores locales, también resultaban significativos factores como la existencia de actores consolidados en el territorio (que permite la existencia de relaciones entre ellos de manera sostenida en el tiempo) o la existencia de espacios de interacción (que permiten canalizar parte de estas relaciones).

Antes de responder a esta hipótesis cabe recordar que los dos casos estudiados responden a unos modelos aplicados de desarrollo local próximos al modelo teórico económico-competitivo, aunque con matices entre ambos casos. Estos matices están en relación con las dos primeras hipótesis de esta tesis. En el caso de Manresa se observan unos actores económicos consolidados en el tiempo y con una fuerte presencia en las diferentes iniciativas existentes en el territorio, entre ellos: PIMEC Catalunya Central, la Patronal Metal·lúrgica, Cambra de Comerç de Manresa, Consell Econòmic i Social del Bages además de actores singulares (principalmente empresas con un especial arraigo en el territorio y con una fuerte presencia en el patronazgo de diferentes instituciones e iniciativas). Por otro lado, también se observan espacios en donde una serie de actores (que en gran parte de estos espacios aparecen de forma recurrente) interaccionan de forma continuada, permitiendo articular iniciativas conjuntas y aunar intereses diversos. En este tipo de iniciativas, además de los actores ya mentados, son recurrentes el Ayuntamiento de Manresa y algunos sindicatos del territorio. Cabe apuntar que algunos de estos espacios tienen un carácter muy vinculado al objetivo del fomento de la competitividad de las empresas del territorio (CFP, CTM, etc.). Esta conjunción de factores permite reforzar un modelo de desarrollo local, tanto desde el punto de vista de las actuaciones desarrolladas como desde el punto de vista del discurso de los actores sobre el desarrollo local del territorio, que tiene un marcado carácter económico-competitivo. En el caso de Sant Feliu de Llobregat, en cambio, el actor económico local está poco articulado, con una posición manifiestamente débil en relación a la Administración local. En este municipio (y más allá de las asociaciones de comerciantes con tradición en el territorio) las pocas asociaciones empresariales que existen se refieren a asociaciones de empresas ubicadas en determinados polígonos, con poco recorrido histórico y con escasa relación con la Administración local. En el periodo estudiado, de hecho, el Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat intentaba, por un lado, dinamizar las pocas asociaciones existentes y, por otro lado, desarrollar una asociación de empresas vinculadas con el clúster local de la grifería, con el objetivo de encontrar interlocutores válidos a la hora de plantear actuaciones en el municipio. Esta debilidad del actor económico local está detrás de un modelo de desarrollo local (al menos, en términos discursivos) menos articulado que el analizado en Manresa. La ausencia de espacios de interacción entre los diferentes actores también debilita este discurso o, tal y como se ha argumentado en el capítulo de resultados, refuerza el discurso del actor político local en ausencia de actores consolidados en el municipio.

Sin embargo, y en relación con la segunda subhipótesis, cabe apuntar que el mayor liderazgo de la Administración local en el caso de Sant Feliu de Llobregat no se traduce necesariamente en una renuncia a un modelo de desarrollo local de carácter económico-competitivo. Sí que se puede afirmar que en el caso de Sant Feliu aparece en mayor medida una concepción del desarrollo local más vinculada con intereses de tipo colectivo, relacionados con la generación de sistemas locales de provisión de bienestar o la creación de empleo, pero esta mayor presencia no dista en exceso de la existente en el caso de Manresa. Ello puede estar relacionado con la existencia de otros factores de tipo supralocal que condicionan los modelos de desarrollo local aplicados en ambos territorios. Aquí se puede apuntar al papel que instituciones supralocales (SOC, Diputación de Barcelona, programas provenientes de la UE) pueden tener a la hora de configurar o condicionar los discursos y las actuaciones en desarrollo local en los diferentes territorios en la línea apuntada por algunos autores (Pichierri, 2002b; Trigilia, 2001) cuando defienden que las instituciones supralocales como la UE pueden canalizar intereses diversos bajo un esquema de intereses y objetivos planteados desde este tipo de programas.

Cierto es que las iniciativas vinculadas con la Administración local están manifiestamente más relacionadas con iniciativas que atienden intereses de tipo colectivo. Pero, teniendo en cuenta los dos territorios estudiados, el papel de la Administración local difiere en ambos casos estudiados. En el caso de Manresa, la Administración local no parece ostentar un liderazgo claro, sino más bien un papel de acompañante o incluso de mediador entre otros actores existentes en el territorio. El liderazgo (o, si se prefiere, el coliderazgo) del desarrollo local en el caso de Manresa se desplaza hacia el actor económico local. En el caso de Sant Feliu de Llobregat, en cambio, la Administración local tiene un papel protagonista, lo que puede conllevar asumir de forma casi exclusiva el modelo de desarrollo local finalmente aplicado.

Otra cuestión a destacar bajo esta hipótesis se refiere a las diferencias internas encontradas en ambas Administraciones locales. En ambos territorios se observan discursos contrapuestos sobre el desarrollo local en relación a los objetivos o ideas-fuerza y a las estrategias de desarrollo local a implementar por parte de las Administraciones locales. Tal y como se ha presentado en el capítulo de resultados, esta

contraposición de los discursos está relacionada con la propia parcelación o departamentalización de la Administración local, en donde se pueden observar áreas de actuación dirigidas al fomento de la competitividad de las empresas de un territorio, así como áreas más dirigidas a la creación de servicios a las personas o a la defensa del territorio en términos medioambientales. En cualquier caso, esta fragmentación de la Administración local no contribuye a una visión más integrada del desarrollo local y que estaría más próxima al modelo social-sostenible. En definitiva, este carácter fragmentado es el que se observa en el caso de Sant Feliu de Llobregat. La propia asunción del liderazgo del desarrollo local por parte de la Administración local hace aflorar un modelo con contradicciones internas o poco articulado, oscilando entre aspectos propios del modelo económico-competitivo con otros aspectos más próximos al modelo social-sostenible. En el caso de Manresa, en cambio, aparece un modelo de desarrollo local con más coherencia interna, con una mayor apuesta por todos los actores por el fomento de la competitividad de un territorio alejado de la gran metrópolis de Barcelona y que reclama cierto protagonismo.

Hipótesis 2:

La particular estructura sociopolítica de un territorio condiciona, a su vez, los mecanismos de gobernanza y, por tanto, la aplicación de un modelo u otro de desarrollo local.

Esta hipótesis suponía un complemento a la anterior, en el sentido de que ampliaba los factores que pueden explicar la existencia de un modelo u otro de desarrollo local a partir de la consideración de la estructura sociopolítica de un territorio en la articulación de los mecanismos de gobernanza de éste y del modelo de desarrollo local finalmente desarrollado. Dicho factor podía potenciar los mecanismos de gobernanza existentes y, por tanto, la aplicación de un modelo determinado de desarrollo local o, por el contrario, debilitarlos haciendo más difícil la articulación coherente de un modelo de desarrollo local en un territorio dado.

Los datos analizados permiten afirmar el cumplimiento de esta hipótesis, reforzando los argumentos presentados en la respuesta a la primera hipótesis. En el caso de Manresa se observa claramente una centralidad del municipio con respecto a la comarca del Bages, lo que genera que actores consolidados en el territorio y espacios de interacción tengan

un mayor efecto en la articulación y configuración del modelo de desarrollo local. En este territorio, en muchos casos, actores locales y comarcales se confunden con lo que la participación de éstos en los diferentes espacios de interacción se redobla, dando lugar a la existencia de actores (desde el punto de vista institucional pero también desde el punto de vista personal) con un nivel de presencia muy significativo tanto a nivel local como comarcal. Los espacios comunes compartidos son más compartidos aún, permitiendo una mayor sinergia entre intereses diversos y articulando un modelo de desarrollo local más coherente. El municipio de Sant Feliu de Llobregat, en cambio, se encuentra en un territorio más fragmentado y diverso, con una centralidad inexistente, más allá de la capitalidad oficial de la comarca. Esta fragmentación dificulta la identificación de actores a nivel comarcal con el municipio de Sant Feliu de Llobregat, en contraste con el caso de Manresa. Aquí cabe recordar que los agentes sociales tradicionales (sindicatos y organizaciones empresariales) se suelen articular en el nivel comarcal. Mientras que en el caso de Manresa los sindicatos y las organizaciones patronales participan tanto en iniciativas y espacios comarcales y locales, en el caso de Sant Feliu de Llobregat la presencia de estos actores comarcales en el municipio es más bien escasa. Ello es debido, como ya se ha dicho, a la diversidad de una comarca con municipios con igual o superior población y con diversas zonas de actividad económica que articulan en mayor medida a estos actores. Ciertamente es que espacios como el pacto territorial de la comarca (*Pacte per al Desenvolupament econòmic i l'Ocupació del Baix Llobregat*) ponen en contacto a estos actores de nivel comarcal con actores de nivel local, pero aquí el Ayuntamiento de Sant Feliu no deja de ser uno más de los treinta ayuntamientos que componen la comarca. Más allá de este pacto (y del fallido plan estratégico local) no se observan espacios de interacción entre estos actores y la Administración local. Ello obliga al actor político a buscar interlocutores en el nivel local y, en ausencia, a liderar el desarrollo del municipio.

Hipótesis 3:

En la agenda sobre desarrollo local, el empleo aparece como un objetivo secundario de menor protagonismo frente al objetivo del fomento de la competitividad.

La tercera hipótesis ponía el foco en la posición que el empleo podía tener en los modelos de desarrollo local aplicados en los dos territorios estudiados. Por tanto, se ponía especial atención a una de las dimensiones del desarrollo local como es el empleo,

muy manida en cierta literatura sobre el desarrollo local y, especialmente, en el marco de la EEE. Aquí se defendía la hipótesis de que la apuesta por el empleo como objetivo central (y especialmente la apuesta por la calidad del empleo) en el marco de la UE y de la EEE no era más que retórica, en tanto que éste aparecía subyugado al objetivo central del fomento de la competitividad de las empresas. Aun así, se proponía la posibilidad de que en aquellas iniciativas más vinculadas a la satisfacción de necesidades no estrictamente económicas, el empleo tuviera un mayor protagonismo. También se planteaba la importancia del actor político (la Administración local) como actor intrínsecamente ligado a una situación de mayor importancia del empleo en la aplicación efectiva del desarrollo local en un territorio.

La información analizada parece reforzar este argumento. En los modelos de desarrollo local aplicados en ambos territorios el empleo tiene un menor protagonismo en relación con el fomento de la competitividad. El mayor carácter económico de los modelos de desarrollo local estudiados desplaza la atención del empleo en favor de actuaciones de fomento del tejido empresarial local o iniciativas de apoyo a la creación de nuevas empresas. En el caso de Manresa, los objetivos pasan por hacer más competitivo un territorio, reduciendo éste al conjunto de empresas y a los recursos vinculados a ellas (creación de más suelo industrial, mejora de comunicaciones, etc.). En el caso de Sant Feliu de Llobregat, los objetivos pasan por dinamizar un tejido empresarial en crisis (el clúster de la grifería), además (ya en términos supralocales o comarcales) de hacer más atractivo un territorio en el que nuevas empresas se puedan ubicar. En el modelo o esquema de desarrollo local de cada territorio el empleo, por tanto, adquiere una posición derivada o no central respecto al fomento de la competitividad (el empleo como *consecuencia* frente al empleo como *objetivo*).

Sin embargo, las dos subhipótesis planteadas, que hacían referencia a factores que podían dar un mayor protagonismo al empleo en dichos modelos aplicados, parecen cumplirse sólo de forma parcial. En la primera subhipótesis se planteaba la relación entre actuaciones o iniciativas basadas en la satisfacción de necesidades vinculadas con el bienestar de la población y del territorio con un mayor protagonismo del empleo. Es cierto que, en términos generales, iniciativas que van más allá de lo estrictamente económico parecen estar vinculadas con visiones más integradoras e integradas del desarrollo local, con lo que el empleo adquiere un papel más significativo (no todo es

economía). Sin embargo, en los dos territorios estudiados se observa que en algunas iniciativas el empleo sigue teniendo un carácter derivado o no central en relación a otros objetivos (en estos casos, dicho objetivos no son de carácter necesariamente económico). Estas iniciativas hacen referencia a actuaciones vinculadas con la utilización del empleo como medio para conseguir la inclusión de determinados colectivos en riesgo de exclusión social (el empleo como *medio* frente al empleo como *objetivo*). Aquí no se utiliza el empleo de forma estratégica, con el objetivo de generar empleos de calidad y sostenibles en el territorio, sino que el empleo es utilizado como mecanismo de lucha contra la exclusión, perdiendo, así, su posible carácter central en estas iniciativas. En las iniciativas analizadas más vinculadas a aspectos de tipo medioambiental el empleo tampoco parece tener un papel protagonista. Ciertamente es que en ambos territorios también destaca todo un conjunto de actuaciones dirigidas a personas desempleadas, en donde el empleo tiene un papel central, aunque cabe apuntar que en la concepción discursiva de estas actuaciones se atiende más al carácter cuantitativo de éste (crear *más* empleos para tener *menos* nivel de desempleo) que a la calidad misma del empleo. También se observan algunos casos en donde el empleo adquiere un papel más significativo, como es el caso de la Fundación Domicilia en el caso de Sant Feliu de Llobregat, una iniciativa con origen en la Administración local, de carácter mixto y que tiene como objetivos tanto la creación de servicios de proximidad (especialmente, de atención domiciliaria pero también servicios de limpieza en domicilios particulares) como la creación de empleo y, particularmente, de un empleo de cierta calidad (al menos, en referencia a lo existente), buscando combatir la economía sumergida vinculada con este sector de actividad. En contraste, tenemos el caso del INAD en Manresa que también tiene como objetivos el desarrollo de servicios de proximidad, pero el empleo se diluye entre los objetivos que motivaron su creación. En el primer caso, se observa una visión más integrada del desarrollo local, intentando aunar economía, empleo y bienestar de la población. En el segundo caso, en cambio, tenemos una iniciativa que busca generar servicios de proximidad, pero sin tener necesariamente un objetivo claro de generación de puestos de trabajo vinculados a ellos. Por tanto, más que iniciativas basadas en unos aspectos u otros lo que parece marcar el mayor protagonismo del empleo en las iniciativas de desarrollo local es el mayor o menor carácter integrador de dichas iniciativas.

Cabe apuntar que estos hallazgos también aparecen vinculados con la segunda subhipótesis en la que se enfatizaba la importancia del liderazgo del actor político (la Administración local) para que la dimensión más cualitativa (la calidad del empleo) tuviera una mayor presencia en el desarrollo local con respecto a aspectos más cuantitativos (más empleos independientemente de su calidad). Aquí, de nuevo, vemos que la Administración atiende a aspectos de carácter cualitativo o sólo a aspectos de carácter más cuantitativo, en función de las iniciativas existentes. Lo que sí que se puede afirmar en relación a la subhipótesis es que la presencia de la Administración local (en el origen o en el desarrollo posterior de actuaciones) resulta fundamental para la inclusión de aspectos cualitativos vinculados al empleo en el modelo de desarrollo local. En este sentido, cabe apuntar también el protagonismo evidente de este tipo de aspectos cualitativos en los discursos de los sindicatos entrevistados en ambos territorios. El papel de la Administración local, en tanto que mediadora entre los intereses de estos actores con otros intereses más distantes de otros actores existentes en el territorio resulta fundamental para que el empleo tenga un mayor protagonismo en el conjunto de estrategias de desarrollo local.

2.2. Balance de las hipótesis

La presentación de los resultados y la revisión de las hipótesis planteadas permiten alumbrar una serie de conclusiones de esta tesis. En primer lugar, cabe destacar la preeminencia del modelo económico-competitivo en la aplicación del desarrollo local. La literatura que plantea un modelo alternativo de desarrollo local (el modelo social-sostenible) no parece tener una traslación efectiva en los casos estudiados. Por tanto, el desarrollo local no deja de seguir una parte importante de las premisas de modelos de desarrollo económico más tradicionales. Una de las principales diferencias, entre otras, es la importancia del anclaje de la economía en la dimensión local en el sentido de vincular la actividad económica (o la actividad de cierta tipología de empresas) con el territorio en el que se ubica en la línea marcada por el estudio de los distritos industriales y sus variantes. Pero, sin embargo, este modelo de desarrollo local sigue respondiendo fundamentalmente a intereses limitados a una parte de los actores que están presentes en el territorio y que responden fundamentalmente a las necesidades de carácter económico de estos actores. El modelo social-sostenible, sin embargo, no parece tener un claro reflejo en el desarrollo local de los casos estudiados. Al menos,

aparece de forma minoritaria y siempre subyugado al esquema general del modelo económico-competitivo. También cabe destacar una mayor presencia de concepciones fragmentadas o parciales por encima de concepciones más integradas o integradoras del desarrollo local. Esto se puede explicar por dos situaciones. En primer lugar, la preeminencia del modelo económico-competitivo tiene como rasgo fundamental un nivel de transversalidad limitado, en tanto que responde fundamentalmente a los intereses de unos actores específicos en el territorio como es el tejido empresarial local y sus organizaciones. En segundo lugar, la estructura organizativa de la Administración local dificulta desarrollar concepciones (y actuaciones) de forma transversal o integrada. Hemos podido observar discursos contrapuestos en relación a los dos modelos de desarrollo local, cuestión que también se observa en las propias acciones que la Administración local desarrolla en el seno de sus áreas o ámbitos de trabajo.

El análisis realizado también permite afirmar la importancia de los mecanismos de gobernanza en la aplicación del desarrollo local en un territorio dado. Más allá de la Administración local (presente en todo territorio), la mayor presencia organizada de determinados actores, especialmente el actor económico, condiciona unos discursos y unas iniciativas desplegadas en el territorio que se desplazan hacia el modelo económico-competitivo. Aun así, la ausencia (de forma articulada y organizada) de este actor económico hace que la Administración local asuma, en mayor medida, los postulados del modelo económico-competitivo, lo que apunta a la hegemonía de este modelo con respecto al desarrollo local y que se traslada a las concepciones que tienen estos actores y que se materializan en las actuaciones desplegadas. Otra de las posibles explicaciones puede ser la influencia (en términos discursivos y en términos de recursos dirigidos a este tipo de actuaciones de carácter más economicista) de instancias supralocales, como es la propia UE, a través de los fondos europeos y la EEE, o las políticas dirigidas al desarrollo local de España y Cataluña.

Además de la importancia de la presencia o no de determinados actores, también cabe apuntar la existencia de relaciones entre los actores del territorio y de espacios de interacción en donde se dan estas relaciones. Hemos visto como, en el caso de Manresa, a la existencia de actores económicos organizados en el territorio se suma un nivel de interacción entre actores económicos, pero también con otros actores como son la propia Administración local, los sindicatos, además de otros actores que incluyen

universidades, institutos de formación profesional, etc. Este conjunto de relaciones se articula y se mantiene en el tiempo a partir de una serie de espacios de cooperación en donde se refuerzan estas relaciones, consolidando un modelo coherente de desarrollo local. La importancia del actor económico dentro de este conjunto de relaciones y espacios condiciona que este modelo de desarrollo local se “desplace” hacia el modelo económico-competitivo. En el caso de Sant Feliu de Llobregat, en cambio, el actor económico (al menos a nivel local) no está presente de forma organizada, teniendo poco peso en el territorio (en términos de desarrollo local), con lo que se refuerza el protagonismo del actor político, o si se prefiere la Administración local. Ésta presenta un modelo de desarrollo local relativamente fragmentado, en relación con la propia estructura fragmentada de la Administración que se ha apuntado más arriba. El actor político en Sant Feliu de Llobregat también parece asumir un modelo económico-competitivo, aunque con algunos planteamientos de carácter más integrador. De nuevo, podemos observar el papel de las instancias supralocales en la concepción e implementación del desarrollo local, pero matizada por la importancia del liderazgo en el territorio, especialmente en lo que respecta al actor político a la hora de plantear ciertas alternativas al modelo hegemónico de desarrollo local

También hemos visto como la propia configuración territorial, especialmente en cuanto a la estructura de la comarca en términos de número y características de municipios existentes, mayor o menor capitalidad del caso estudiado, etc., refuerza los mecanismos de gobernanza en los territorios analizados. La situación de Manresa en la comarca y la propia estructura de ésta refuerzan a los actores existentes y a la influencia de éstos en el desarrollo local y comarcal. La propia estructura de la comarca del Bages también permite plantear iniciativas más allá del municipio de Manresa y que articulan un modelo más coherente de desarrollo local. Sin embargo, la estructura de la comarca del Baix Llobregat dificulta articular un modelo claro de desarrollo para la comarca, teniendo en cuenta la complejidad de ésta en términos de la existencia de “capitalidades” diversas con municipios poblacionalmente importantes y con zonas con mayor importancia en términos de actividad económica. Esta situación territorial no sólo dificulta alumbrar un modelo de desarrollo local para toda la comarca, sino que también hace más complejo poder articularlo en el propio municipio de Sant Feliu de Llobregat en tanto que los intereses y las inercias existentes más allá del municipio son variados y no siempre coinciden con los del municipio. Así, en el caso de Manresa, el

Ayuntamiento interacciona con actores que, en gran parte, pertenecen al nivel comarcal. Sin embargo, la mayoría de estas relaciones se desarrollan en el municipio de Manresa. Una parte importante de las concepciones e iniciativas sobre desarrollo local tienen a Manresa (en tanto que capital efectiva y no sólo oficial de la comarca) como referencia o eje fundamental de este desarrollo. En el caso de Sant Feliu de Llobregat, en cambio, el municipio debe interaccionar con otros actores políticos tan o más significativos en la comarca que él (en el caso, por ejemplo, del pacto territorial comarcal), así como con actores que pertenecen al nivel comarcal (organizaciones empresariales, sindicatos) que tienen intereses y focalizan sus objetivos en zonas que van más allá del municipio de Sant Feliu de Llobregat. También cabe apuntar la ubicación geográfica de ambas comarcas, la cual refuerza ambas estructuras territoriales. La cercanía de la comarca del Baix Llobregat a la metrópolis de Barcelona incide en la complejidad de esta comarca. En cambio, la lejanía de la comarca del Bages con respecto a Barcelona y a otros grandes núcleos urbanos permite reforzar las sinergias territoriales y relacionales de esta región.

Como ya se ha adelantado, también cabe destacar la importancia de instancias supralocales, especialmente la UE, en la configuración de los modelos de desarrollo local. En este sentido, los modelos de desarrollo local finalmente aplicados no dejan de seguir, en parte, la propia concepción del desarrollo local que se plantea desde la UE, en el sentido de mayor protagonismo o preeminencia del modelo económico-competitivo con ciertos matices que apuntan al modelo social-sostenible, atendiendo a cuestiones como la creación de empleo, los nuevos yacimientos de empleo (articulando economía, servicios y empleo), pero siempre subyugados a la corriente principal de corte economicista que pone un mayor énfasis en la dinamización de las empresas locales y el fomento de la innovación en pro de mayores niveles de competitividad.

Finalmente, en este esquema general, otros actores como la comunidad local parecen tener un nivel participación más reducido y restringido a aspectos puntuales o específicos. En capítulos anteriores ya hemos argumentado la diferente posición de la comunidad local con respecto a actores que tienen una mayor capacidad de decisión y que, en términos de definición del desarrollo local de un territorio, tienen un lógico mayor protagonismo. Pero ello no obsta para que la comunidad local, articulada de forma diversa (asociaciones vecinales, organizaciones culturales, ecológicas y

deportivas, movimientos colectivos de distinto tipo, etc.) pueda ser consultada y pueda formar parte, si no de la gestión de determinadas actuaciones, al menos de la propia concepción del desarrollo local del que, en definitiva, forma parte.

3. REFLEXIONES FINALES Y POSIBLES LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN EN DESARROLLO LOCAL

3.1. Desarrollo local y crisis económica

A lo largo de esta tesis se ha puesto el énfasis en que el estudio del desarrollo local se ha limitado al período anterior a la crisis económica de 2007-2008. En el capítulo introductorio ya se han explicado las razones para ello. Sin duda, la crisis económica supone un punto de inflexión para una multitud de fenómenos de carácter socioeconómico. El desarrollo local no es una excepción. Pero haber limitado en clave temporal la investigación de este objeto de estudio no obsta para poder dedicarle algunas líneas a modo de reflexión final.

La crisis económica internacional da lugar a una serie de debates sobre sus efectos en las políticas y estrategias de desarrollo local. Un argumento bastante utilizado hace referencia a las dificultades que comporta la crisis económica para el desarrollo local a causa de la reducción de los recursos destinados a éste, además de las dudas planteadas sobre el hecho de que actuaciones a nivel local puedan aportar grandes soluciones a una crisis con un carácter marcadamente global. Entre estos recursos, Calvo (2016b) alerta sobre el futuro profesional de los agentes de empleo y desarrollo local, los cuáles han sido figuras clave en algunos territorios para el desarrollo de políticas de empleo a nivel local. En la misma línea se encuentran Calvo, Signalat y Portet (2017) o Pitarch y Planell (2013) cuando defienden la idoneidad de evaluar las políticas públicas de desarrollo local y los agentes insertos en ellas para poder plantear escenarios de futuro adaptados al período de crisis económica.

Otros argumentos defienden la crisis económica como una oportunidad para apostar de forma renovada por el desarrollo local (Calvo, 2011; Jouen, 2011; Vázquez Barquero, 2009). Desde el punto de vista del desarrollo local, la crisis económica, iniciada en

2007-2008 tiene efectos negativos en el tejido de pymes y en la dotación de recursos en ámbitos sociales (educación, sanidad, etc.), por no decir las implicaciones en términos de pérdida de puestos de trabajo. Bajo esta premisa, el desarrollo local se plantea como un instrumento adecuado para combatir estas deficiencias. Los mecanismos para ello, en un contexto de restricción del gasto público, no deberían pasar exclusivamente por un aumento de recursos (o por insistir en el desarrollo económico de un territorio), sino por la creación de fórmulas alternativas para poder luchar contra estas deficiencias, en la línea de lo apuntado en el marco teórico de esta tesis cuando se presentaba el modelo social-sostenible del desarrollo local. En este sentido, los resultados de la tesis también apuntan a que las iniciativas vinculadas con la dimensión social del desarrollo local parecen tener una mayor incidencia tanto en la creación de empleo como en la creación de servicios en favor de la población. Otras estrategias en la misma línea apuestan por políticas locales en el ámbito de la vivienda, políticas de autosuficiencia energética y soberanía alimentaria, etc. (Buhigas et al 2016). En este sentido, suponen apuestas que van más allá del esquema tradicional en favor del crecimiento económico y que buscan complementar el tradicional desarrollo económico a partir de iniciativas alternativas que sean viables tanto desde el punto de vista económico, como social y medioambiental (Casellas 2014). Esto supondría pasar del concepto de “territorios competitivos” a lo que Alburquerque (2017) define como “territorios competentes”, en el sentido de que es necesario poner el foco en una mejor gestión de los recursos del territorio (entendidos éstos de forma amplia) por parte de los actores implicados.

Entre estas nuevas apuestas, una revisión somera de la literatura nos permite apuntar a varios focos en el esquema del desarrollo local más allá de la crisis. Entre estas apuestas destaca la atención al desarrollo urbano. En un contexto de crisis económica y de aumento de desigualdades, las ciudades suponen el escenario en donde se observan en mayor medida estos efectos, con lo que es necesario apostar por un desarrollo sostenible y viable de las urbes (Domínguez, Simó y Daza, 2017; Pascual, 2012; Vitali, 2014). Sin embargo, y de forma paralela, como alternativa a las ciudades, también encontramos planteamientos que ponen el foco en el desarrollo de zonas rurales. El argumento es básicamente el contrario: si las ciudades han sido las más afectadas tras la crisis económica, aglutinando un mayor nivel de desigualdades sociales y efectos negativos en los recursos dirigidos a la población, quizás cabe plantearse ir al encuentro de otros escenarios, en este caso las zonas rurales menos desarrolladas y con un mayor potencial

de desarrollo (Doneddu, 2012; Guirado et al. 2017; Méndez, 2015). También hay autores que intentan combinar las posibles sinergias de ambos escenarios (Farinós, 2015; Forlani, 2015; Rossi, 2015), con el objetivo, de nuevo, de ir más allá de la ecuación desarrollo-economía en favor de estrategias complementarias entre el ámbito urbano-rural con estructuras más flexibles de gobernanza y de acceso a los recursos por parte de municipios de ámbito más rural y próximos a un centro urbano de referencia, siempre con el objetivo ulterior de optimizar los recursos disponibles y de aumentar los niveles del bienestar de la población. De nuevo, he aquí la mayor atención a dimensiones que van más allá de la estrictamente económica, recogidas en el modelo social-sostenible planteado. Estos debates también tienen relación con el factor de la configuración territorial estudiado en la tesis. En el caso de Manresa observábamos un mayor equilibrio en el modelo de desarrollo local del territorio en relación con su comarca, en el sentido de que se daba un mayor nivel de sinergias entre actores e iniciativas entre la ciudad y su ámbito comarcal. En el caso de Sant Feliu de Llobregat y su comarca, en cambio, observábamos un mayor nivel de disrupciones o de visiones fragmentadas del desarrollo local del territorio (a nivel comarcal), lo que suponía una dificultad añadida para articular un modelo más coherente tanto a nivel comarcal como a nivel municipal.

Más allá de la atención a la dicotomía urbano-rural, también podemos observar argumentos que presentan otras potencialidades que van más allá de la línea tradicional económica del desarrollo local. Entre ellos destaca la apuesta por el fomento del capital social del territorio y de la innovación desde una vertiente social. Bajo esta premisa se busca reforzar las redes sociales de actores como alternativa al uso indiscriminado de fondos públicos y que permiten mayores niveles de democracia participativa (Calvo y Portet, 2017; Corò y Gurisatti, 2013; Merinero, 2010) lo que redundaría en un uso más sostenible de los recursos por parte del conjunto del territorio (Ramella y Trigilia, 2010). En la misma línea encontraríamos estudios que ponen la atención en fórmulas cooperativas de índole diverso y que buscan superar las limitaciones que la crisis financiera impone en términos de restricciones en el gasto público de los entes locales (Barra, 2014; Percoco, 2012). La tesis apunta a la importancia de la existencia de espacios para conseguir la convergencia de intereses diversos. Aun así, en esta tesis hemos podido observar como el mayor protagonismo del actor económico condiciona los objetivos del desarrollo local de un territorio. Hemos visto también que en esta

situación, el actor político suele ejercer un papel de acompañante de estos intereses. Cabría, quizás, tal y como se apunta más arriba, dar una mayor voz o presencia a otros actores que van más allá de los actores tradicionales y que en la literatura sobre el desarrollo local se suelen agrupar bajo la acepción de la comunidad local. La creación de sistemas efectivos de relaciones entre este tipo de actores con actores más tradicionales podría permitir el desarrollo de modelos con un carácter más social y sostenible.

Ya hemos apuntado en el capítulo 3 la emergencia del desarrollo local en el marco de la UE, y particularmente de la EEE. Entre finales de los años noventa y principios del siglo XXI se dio una eclosión de programas piloto y acciones experimentales que buscaban dibujar el esquema de actuación del desarrollo local dentro de la EEE (Strauss, 2005). Este desarrollo de iniciativas y de recursos dedicados a la dimensión local de las políticas de empleo y políticas de corte social fue acompañado por el desarrollo de todo un programa de investigación sobre desarrollo local, ya existente anteriormente, pero que se consolidó a partir del estudio de estas nuevas experiencias a nivel local. Sin embargo, la crisis económica planteó dudas sobre una cuestión tan básica como los recursos destinados al desarrollo local y al empleo (Bieling, 2012). Parece que ser que la Estrategia europea 2020 supone un cambio de tendencia, al menos en cuanto al aumento del presupuesto del FSE para el período 2014-2020 (aun así, cabe apuntar que se limitaron los objetivos y prioridades a financiar, así como que se aumentó el nivel de cofinanciación más allá del 30% entre Estados miembro y entidades privadas) (Brunet y Rodríguez-Soler, 2012), aunque diversos autores apuntan a un inicio nada esperanzador en términos de políticas de empleo (Copeland y ter Haar, 2013; Miguélez, 2013; Molina e Ibáñez, 2013). Lo que sí que parece emerger, en este escenario multinivel es una mayor demanda de políticas descentralizadas (Cueto, 2015) o, si se prefiere, de la asunción por los entes locales de mayores competencias y recursos para poder actuar eficazmente en favor de sus territorios (Calvo y Aguado, 2012; Nieto, 2012). En este sentido, la tesis muestra evidencias del protagonismo de la Administración local en, uno, el desarrollo de actuaciones en favor de la creación de empleo y, dos, la mayor atención a actuaciones e iniciativas más allá del esquema tradicional económico del desarrollo local y que buscan potenciar actividades y servicios sostenibles (ecológica y económicamente hablando) y vinculados a la comunidad local. En este sentido, desde la Administración local parece, por tanto,

observarse un concepción más próxima al modelo social-sostenible, aunque, como se apunta más arriba, cabría tender puentes a otros actores del territorio para poder integrar un modelo de desarrollo local sostenible y que permitiera aunar el máximo posible de intereses de los actores que, en definitiva, forman parte del territorio.

3.2. Algunas propuestas de líneas de investigación en desarrollo local

Esta tesis pretende acabar reflexionando sobre nuevas líneas o propuestas de investigación sobre desarrollo local, algunas de las cuáles están intrínsecamente ligadas a ciertos puntos débiles de esta tesis (en el sentido de aspectos no estudiados o no suficientemente estudiados); otras, en cambio, suponen simples interrogantes o intereses personales del que escribe estas líneas. Como consideración previa, cabe reflexionar sobre la aproximación de conjunto o relativamente holística de esta tesis hacia los modelos de desarrollo local. Ciertamente es que se ha intentado poner el foco en tres grandes dimensiones o ámbitos dentro del conjunto de iniciativas de desarrollo local como son la dimensión más económica, la dimensión social y la dimensión ecológica. Pero, a pesar de esta aparente criba, la estrategia de aproximación al objeto de estudio ha sido amplia y compleja. Cabe apuntar, por tanto, la necesidad o el interés en poner el foco en aspectos más específicos con el objetivo de poder profundizar en un mayor grado en el fenómeno del desarrollo local.

Los actores no tradicionales

Entre algunos de estos aspectos cabría preguntarse por el estudio del papel de actores locales que van más allá de los actores tradicionales. Siguiendo la línea apuntada en el apartado anterior, resulta interesante estudiar el impacto de la comunidad local y sus formas diversas de organización en el desarrollo local de un territorio dado. Ciertamente es, como ya se ha apuntado en esta tesis, que son los actores tradicionales (agentes sociales pero, especialmente, la Administración local) los que tienen una mayor capacidad de impacto en el desarrollo local de un territorio. Pero no deja de ser interesante poner una mayor atención a actores que van más allá de estos actores tradicionales. El estudio de redes locales y de sus manifestaciones diversas (asociaciones vecinales, cooperativas, etc.) nos acerca a un prisma de estudio del desarrollo local que, necesariamente, se aleja de la investigación tradicional de corte más económico. Ello permite dos cuestiones. Por un lado, abre el foco de atención a nuevas formas de entender el desarrollo local y a

nuevos mecanismos que canalizan estas concepciones; y, por otro lado, incluye en la investigación a unos actores no siempre tenidos en cuenta cuando se habla de desarrollo local.

El límite del territorio o el estudio de las sinergias territoriales

Ya se ha apuntado en el anterior apartado y en anteriores capítulos que el concepto de territorio no es algo nuevo en la investigación sobre desarrollo local. Pero ello no significa que sea un aspecto “fácil” de afrontar cuando se hace investigación empírica (más allá de teorizar sobre un u otro objeto de estudio). En el capítulo metodológico ya se han presentado algunas de estas dificultades. Ello no obsta para que sea interesante estudiar las posibles sinergias entre entes dentro de un territorio determinado (dinámica local-regional) o incluso entre entes territoriales vecinos (mancomunidades, alianzas entre municipios, etc.), o las posibles sinergias entre ámbito rural y urbano en la línea de lo expuesto en el apartado sobre desarrollo local y crisis económica; o incluso el estudio del desarrollo local de territorios en el contexto más amplio de un área metropolitana. Ello hace plantearse dónde reside el límite del territorio, si éste puede ser flexibilizado y, si es así, con qué criterios.

El empleo como “resultado”

En esta tesis se ha estudiado la posición del empleo en dos modelos aplicados de desarrollo local. Cuando se ha analizado esta posición se ha realizado diferenciando entre un carácter más derivado o menos central (el empleo como *medio* y el empleo como *consecuencia*) y un carácter más central del empleo en la agenda del desarrollo local (el empleo como *objetivo*). Esta distinción nos ha permitido estudiar el mayor o menor protagonismo del empleo en términos de prioridades y presencia tanto en los discursos de los actores como en las actuaciones de desarrollo local. Sin embargo, no se ha atendido al estudio del empleo como *resultado*, un aspecto que no es menor si se apuesta por la dimensión local como dimensión fundamental a la hora de desarrollar convenientemente estrategias y/o políticas de empleo. Ciertamente es que, entendido el desarrollo local de una forma más holística, resulta complejo establecer el nivel de causalidad entre los niveles de creación de empleo de un territorio determinado y las estrategias y políticas de empleo desarrolladas. Ello no es óbice para que no se busquen estrategias de investigación que permitan asumir este objetivo.

BIBLIOGRAFÍA

- AGLIETTA, M. (1976). *Régulation et crises du capitalisme: l'expérience des États-Unis*. Paris: Calmann-Lévy.
- AGUADO, I.; ECHEBARRIA, C. y BARRUTIA, J. M. (2007). Implicación de la Agenda 21 local en Europa: divergencias en ritmos y enfoques. *Geographicalia*, 51, 107-132.
- ALBURQUERQUE, F. (2002). *Desarrollo económico territorial. Guía para agentes*. Sevilla: IDR-FU.
- ALBURQUERQUE, F. (2017). Prólogo. En R. Calvo, R. y J. Portet (Dir.). *Efectos de la crisis sobre el modelo de desarrollo local. La necesidad de aprender de la crisis* (pp.9-12). Alzira: Neopàtria.
- ALLENDE LANDA, J. (1995). Desarrollo sostenible. De lo global a lo local. *Ciudad y Territorio*, III (104), 267-281.
- ALONSO, L.E. (1998). *La mirada cualitativa en sociología: una aproximación interpretativa*. Madrid: Fundamentos.
- ALONSO, L. E. (1999). *Trabajo y ciudadanía: estudios sobre la crisis de la sociedad salarial*. Madrid: Trotta, Fundación 1º de Mayo
- ALÒS, R. (1999). Las políticas de desarrollo local en Cataluña. *Papers, Revista de Sociología*, 58, 75-93.
- ALUJAS, J.A. (2007). El Servicio Público de Empleo y la intermediación laboral. *VII Jornadas de la Asociación Española de Economía Laboral*, Gran Canaria, 12 y 13 de julio.
- ALVIRA, F. (1991). Diseños de investigación. En M. Latiesa (Ed.). *El pluralismo metodológico en la investigación social: ensayos típicos* (pp. 17-39). Granada: Universidad de Granada.

- AMABLE, B.; DEMMOU, L. y LEDEZMA, I. (2009). The Lisbon Strategy and structural reforms in Europe. *Transfer*, 15 (1), 33-52.
- AMIN, A. y ROBINS, K. (1993). Distritos industriales y desarrollo regional: límites y posibilidades. En F. Pyke; G. Becattini y W. Sengenberger (Comps.). *Los Distritos industriales y las pequeñas empresas I: distritos industriales y cooperación interempresarial en Italia* (pp. 245-289). Madrid: MTSS.
- AMIN, A. y ROBINS, K. (1992). Le retour des économies régionales? La géographie mythique de l'accumulation flexible. En G. Benko y A. Lipietz (Dir.). *Les régions qui gagnent: districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique* (pp. 123-161). Paris: PUF.
- ANDER-EGG, E. (1987). *Técnicas de investigación social*. México D.F.: El Ateneo.
- ANDRÉU, J. (2012). La descodificación de la agenda: Un modelo analítico para el conocimiento manifiesto y latente de la agenda pública. *Intangible capital*, 8(3), 520-547.
- ARAGÓN, J. (1994). El debate sobre el empleo en Europa: Propuestas y contradicciones del Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 5, 41-56.
- ARAGÓN, J. (1998). Globalización económica, crisis del empleo y tiempo de trabajo. En Consejo Económico y Social (Ed.). *Crecimiento, empleo y reducción del tiempo de trabajo* (pp. 47-62). Madrid: Ediciones GPS.
- ARAGÓN, J. (2002). La estrategia europea de empleo: aportaciones y contradicciones. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 20 (1), 15-56.
- ARAGÓN, J. y CACHÓN, L. (1999). Mercado de trabajo, empleo y políticas de empleo: Consideraciones desde una perspectiva europea. *Cuadernos de relaciones laborales*, 15, 51-76.
- ARAGÓN, J. y ROCHA, F. (2003). *La dimensión territorial de las Políticas de fomento del empleo en España*. Documento de Trabajo de la Fundación 1º de Mayo, nº 3/2003.
- ARAGÓN, J.; ROCHA, F. y FERNÁNDEZ, A. (2002). *Políticas de fomento del empleo en el ámbito local*. Documentos de Trabajo de la Fundación 1º de Mayo, nº 2/2002.
- ARGULLOL i MURGADAS, E. (1996). Ordenación de competencias y desarrollo de servicios. *Autonomies*, 21, 129-135.

- ASHIAGBOR, D. (2005). *The European Employment Strategy. Labour Market Regulation and New governance*. Oxford: Oxford University Press.
- AVOLA, M.; CORTESE, A. y PALIDDA, R. (2007). *Sfide e rischi dello sviluppo locale. Patti territoriali, imprenditori e lavoro in Sicilia*. Milano: FrancoAngeli.
- AYDALOT, P. (Ed.) (1986). *Milieux innovateurs en Europe*. Paris: GREMI.
- BAGLIONI, M. y VICARI, S. (1995). Two models of local development politics. *Environment and Planninc C: Government and Policy*, 13, 179-194.
- BAGNASCO, A. (1977). *Tre Italie: La problematica territoriale dello sviluppo italiano*. Bologna: Il Mulino.
- BAGNASCO, A. (2006). Imprenditorialità e capitale sociale: il tema dello sviluppo locale. *Stato e Mercato*, 78, 403-425.
- BALBO, L. (1978). La doppia presenza. *Inchiesta*, 32 (8), 3-11.
- BARBIER, C. (2012). *La prise d'autorité de la BCE et les dangers démocratiques de la nouvelle gouvernance économique dans l'UE*. OSE Research Paper, (9), november 2012. Brussels: OSE.
- BARDIN, L. (1986). *Análisis de contenido*. Madrid: Akal.
- BARRA, C. (2014). Lo sviluppo finanziario locale e la crescita economica: prospettive su dati territoriali italiani. *Rivista economica del Mezzogiorno*, 1-2, 187-216
- BARROSO, M. de la O (2010). La teoría del Desarrollo Local. En M. de la O Barroso y D. Flores. *Teoría y estrategias de Desarrollo Local* (pp. 41-74). Sevilla: Universidad Internacional de Andalucía.
- BARTHES, R. (1964). Rhétorique de l'image. *Communications*, 4 (1), 40-51.
- BECATTINI, G. (1979). Dal 'settore' industriale al 'distretto' industriale. Alcune considerazioni sull'unità d'indagine dell'economia industriale. *Rivista di Economia e Politica Industriale*, 1, 7-21.
- BECATTINI, G. (1988). Los distritos industriales y el reciente desarrollo italiano. *Sociología del Trabajo*, nueva época, 5, 3-17.
- BECATTINI, G. (2002). Del distrito industrial marshalliano a la «teoría del distrito» contemporánea. Una breve reconstrucción crítica. *Investigaciones regionales*, 1, 9-32.
- BECATTINI, G.; BELLANDI, M.; DEI OTTATI, G.; SFORZI, F. (A cura di) (2001). *Il caleidoscopio dello sviluppo locale. Trasformazioni economiche nell'Italia contemporanea*. Torino: Rosenberg&Sellier.

- BECATTINI, G. y SFORZI, F. (A cura di) (2002). *Lezione sullo Sviluppo Locale*. Torino: Rosenberg&Sellier.
- BECK, U. (1998). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós.
- BELLANDI, M. (1989). Appendice: rassegna bibliográfica sui modelli di sviluppo locale. En G. Becattini (A cura di). *Modelli locali di sviluppo* (pp. 195-228). Bologna: Il Mulino.
- BELLANDI, M. (2006). A perspective on clusters, localities, and specific public goods". En C. Pitelis; R. Sugden y J.R. Wilson (Eds.). *Clusters and Globalisation. The Development of Urban and Regional Economies* (pp. 96-113). Cheltenham: Edward Elgar.
- BELLANDI, M. (2007). Industrial Disctricts and Waves of Industrialization: A Rich and Contested Terrain. *Scienze regionali*, 6 (2), 7-33.
- BELLANDI, M. y SFORZI, F. (2001). La molteplicità dei sentieri di sviluppo locale. En G. Becattini; M. Bellandi; G. Dei Ottati y F.Sforzi, (A cura di). En G. Becattini; M. Bellandi; G. Dei Ottati y F.Sforzi, (A cura di). *Il caleidoscopio dello sviluppo locale. Trasformazioni economiche nell'Italia contemporanea* (pp. 41-63). Torino: Rosenberg&Sellier.
- BELLANDI, M. y TRIGILIA, C. (2007). Innovazione e politica per lo sviluppo locale: alcune note introduttive. *Incontri di Artimino sullo sviluppo locale*, Artimino 12-13 ottobre.
- BENAVIDES, C. (2001). Detección de los factores endógenos de competitividad y declive. En F. Rodríguez Gutiérrez. *Manual de desarrollo local* (pp. 225-244). Gijón: Trea. (1ª ed 1999)
- BENKO, G. y LIPIETZ, A. (1992) (Dirs.). *Les régions qui gagnent: districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique*. Paris: PUF.
- BERELSON, B. (1952). *Content analysis in communication research*. New York: Hafner Publishing Co.
- BERZOSA, C. (2002). Los efectos negativos de la globalización y propuestas alternativas. En Barañano, M. (Dir.). *La globalización económica. Incidencia en las relaciones sociales y económicas* (pp. 151-152). Madrid: Consejo General del Poder Judicial.
- BIELING, H-J. (2012). EU facing the crisis: social and employment policies in times of tight budgets. *Transfer*, 18 (3), 255-271.

- BILBAO, A. (1998). Crisis y lírica progresista. En M.A. García Calavia y A. Santos (Eds.). *El reparto del trabajo*, vol. 2 (pp. 51-78). Valencia: Germania.
- BILBAO, A. (1999). La globalización y las relaciones laborales. *Cuadernos de relaciones laborales*, 15, 123-137.
- BLAKELY, E. J. (1994). *Planning Local Economic Development. Theory and Practice*. California: Sage.
- BLANCO, I. y GOMÀ R (2002). Proximidad y participación: marco conceptual y presentación de experiencias. En I. Blanco y R. Gomà (Coords.) *Gobiernos locales y redes participativas* (pp. 21-41). Barcelona: Ariel.
- BODE, I.; GARDIN, L.; LAVILLE, J-L.; LHUILLIER, V. y PETRELLA, F. (2003). Introduction. Social Economy and Welfare Mix: A Framework for the Analysis of Relational Services. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 74 (4), 585-590.
- BOISIER, S. (2005). ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? *Revista de la CEPAL*, 86, 47-62.
- BOIXADER, J. (2007). Estrategias para el desarrollo local. Aproximación a la provincia de Barcelona desde el modelo SLOT. *Revista OIDLES*, 1 (2), 1-21.
- BOLTON, S.; LAASER, K. y MCGUIRE, D. (2015). Quality Work and the Moral Economy of European Employment Policy. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 1-16.
- BOULIN, J-Y. y MÜCKENBERGER, U. (2005). Is the societal dialogue at the local level the future of social dialogue? *Transfer: European Review of Labour and Research*, 11 (3), 439-448.
- BOYER, R. (Dir.) (1986a). *Capitalismes fin de siècle*. Paris: PUF.
- BOYER, R. (1986b). *La flexibilidad del trabajo en Europa: un estudio comparativo de las transformaciones del trabajo asalariado en siete países, entre 1973 y 1985*. Madrid: MTAS.
- BOYER, R. (1987). *La théorie de la régulation: une analyse critique*. Paris: La Découverte.
- BRADBURY, J. (2009). The European Union and the Contested politics of ‘Ever Closer Union’: Approaches to Integration, State Interests and Treaty Reform since Maastricht. *Perspectives on European Politics and Society*, 10 (1), 17–33.
- BRAUDEL, F. (1967). *Civilisation matérielle et capitalisme: XVe-XVIIIe siècle*. Rennes: Armand Colin.

- BRUGUÉ, Q. y GOMÀ, R. (1998). La dimensión local de la promoción económica: el marco conceptual. En Q. Brugué y R. Gomà (Coords.). *Gobiernos locales y políticas públicas* (pp. 117-132). Barcelona: Ariel.
- BRUGUÉ, Q. GOMA, R. y SUBIRATS, J. (2001). Les polítiques municipals a Catalunya: cap a una *governance* de proximitat, estratègica i relacional. En R. Gomà y J. Subirats (Coords.). *Govern i polítiques públiques a Catalunya: 1980-2000. Coneixement, sostenibilitat i territori* (pp. 213-237). Bellaterra: UAB Servei de Publicacions, Edicions de la UB.
- BRUGUÉ, Q. y JARQUE, M. (2002). Planes estratégicos locales y redes participativas: entre el discurso y la práctica. En I. Blanco y R. Gomà (Coords.). *Gobiernos locales y redes participativas* (pp. 43-63). Barcelona: Ariel.
- BRUNET, I. y CINCUNEGUI, C. (2010). *Desarrollo regional*. Madrid: Entinema.
- BRUNET, I. y RODRÍGUEZ-SOLER, J. (2012). Desarrollo local y crisis económica: ¿nuevos escenarios? *XXV Seminario Internacional AISO (Asociación Iberoamericana de Sociología de las Organizaciones)*, Buenos Aires, Argentina, 30 Julio – 4 Agosto.
- BRUSCO, S. (1975). Economie di scala e livello tecnologico nelle piccole imprese. En A. Graziani (A cura di). *Crisi e ristrutturazione nell'economia italiana* (pp. 530-559). Torino: Einaudi.
- BRUSCO, S. (1982). The Emilian model: productive decentralisation and social integration. *Cambridge journal of economics*, 6, 167-184.
- BURRONI, L. (2001). *Allontanarsi crescendo. Politica e sviluppo locale in Veneto e Toscana*. Torino: Rosenberg & Sellier.
- BURRONI, L. (2005). La governance territoriale dell'economia in Italia, Francia e Regno Unito. *Stato e Mercato*, 1, 131-166.
- BURRONI, L. y CALENDÀ, D. (2008). La 'nuova' governance delle politiche locali del lavoro. *Sociologia del lavoro*, 109, 101-116.
- BURRONI, L.; CROUCH, C. y KEUNE, M. (2005). Governance caleidoscopica, debolezza istituzionale e sviluppo locale. *Stato e Mercato*, 75, 423-453.
- CÁCERES, A. (2000). Las Diputaciones Provinciales y el Desarrollo Local. En B. Pérez Ramírez, y E. Carrillo Benito (Coords.). *Desarrollo local: manual de uso* (pp. 751-756). Madrid: Federación Andaluza de Municipios y Provincias.
- CACHÓN, L. (1995). Los 'nuevos yacimientos de empleo' en España: una (pimera) visión general. *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, 29-30, 124-142.

- CACHÓN, L. (1997a). A la búsqueda del empleo perdido: los nuevos yacimientos de empleo. *Sistema*, 140-141, 245-264.
- CACHÓN, L. (1997b). La formación y los nuevos yacimientos de empleo. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 77-78, 117-135.
- CACHÓN, L. (1998). Nuevos empleos: el reto de la Unión Europea. En Consejo Económico y Social (Ed.). *Crecimiento, empleo y reducción del tiempo de trabajo* (pp. 95-105). Madrid: Ediciones GPS.
- CACHÓN, L. (1999a). Sobre desarrollo local y nuevos yacimientos de empleo. *Política y Sociedad*, 31, 117-130.
- CACHÓN, L. (1999b). *Nuevos yacimientos de empleo en España. Potencial de crecimiento y desarrollo futuro*. Madrid: MTAS.
- CALVO, R. (2011). Una mirada crítica al modelo de desarrollo económico en el ámbito local valenciano. Estrategias para su posible redefinición. *Investigaciones regionales*, 20, 141-152.
- CALVO, R. (2016). Profesionales del desarrollo local: pasado, presente y, ¿ futuro incierto o inexistente? En A. Martínez Puche; X. Amat Montesinos; I. Sancho Carbonell; D. Sanchiz Castaño (Eds.). *Profesionales y herramientas para el desarrollo local y sus sinergias territoriales. Evaluación y propuestas de futuro: IX Coloquio Nacional de Desarrollo Local del GTDL-AGE* (pp. 779-789). Sant Vicent del Raspeig: Publicacions de la Universitat d'Alacant.
- CALVO, R. y AGUADO, J. (2012). Modelo para el desarrollo del territorio: ¿un modelo descentralizado? El análisis del caso valenciano. *P3T, Journal of public policies and territory*, 1(1), 28 p.
- CALVO, R. y LERMA, I. (2008). Desarrollo local: ¿clientelismo subvencionado? conclusiones críticas al modelo actual. *Acciones e Investigaciones Sociales*, 25, 5-22.
- CALVO, R. y PORTET, J. (2017). *Efectos de la crisis sobre el modelo de desarrollo local. La necesidad de aprender de la crisis*. Alzira: Neopàtria.
- CALVO, R.; SIGNALAT, E. y PORTET, J.J. (2017). La importancia de lo local en situaciones de crisis. El estudio de la provincia de Valencia 2007-2015. *Prisma Social: revista de investigación social*, 19, 236-266.
- CAMAGNI, R. (2003a). Incertidumbre, capital social y desarrollo local: enseñanzas para una gobernabilidad sostenible del territorio. *Investigaciones Regionales*, 2, 31-57.

- CAMAGNI, R. (2003b). Città, governance urbana e politiche urbane europee. *DISP-The Planning Review*, 39 (152), 26-36.
- CARDOSO, F.E. y FALETTO, E. (1968). *Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica*. México: Siglo XXI.
- CARRASQUER, P. y MARTÍN ARTILES, A. (2005). La política de conciliación de la vida laboral y familiar en la negociación colectiva. Un aspecto de la estrategia europea de empleo. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 23 (1), 131-150.
- CARRILLO BENITO, E. (2000). Desarrollo Local, Iniciativa Pública y Empleo. En VV.AA. *Desarrollo local y empleo en tiempos de globalización* (pp. 41-84). Granada: Apfe.
- CASTELLS, M. (2000). *La era de la información. La sociedad red*. Madrid: Alianza.
- CASTILLO, J.J. (1989a). *La división del trabajo entre empresas*. Madrid: MTSS.
- CASTILLO, J.J. (1989b). La división del trabajo entre empresas. *Sociología del trabajo*, 5, 19-39.
- CASTILLO, J.J. (1995). Distritos industriales y detritus industriales: la nueva organización productiva. *Revista Internacional de Sociología*, 9, 29-58.
- CEBRIÁN ABELLÁN, F. (Coord.) (2008). *Turismo rural y desarrollo local*. Cuenca: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Castilla-La Mancha; Sevilla: Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla.
- CES (2000). *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España 1999*. Madrid: CES.
- CES (2001a). *La Estrategia Europea de Empleo*. Madrid: CES.
- CES (2001b). *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España 2000*. Madrid: CES.
- CES (2006). *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España en 2005*. Madrid: CES.
- CES (2015). *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España en 2014*. Madrid: CES.
- COHEN, S.; GUILLAMÓN, M. D.; LAPSLEY, I. y ROBBINS, G. (2015). Accounting for austerity: the Troika in the Eurozone. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 28(6). 966-992.
- COLEMAN, J. (1990). *Foundations of social theory*. Cambridge: Harvard University Press.

- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1993). *Crecimiento, Competitividad, Empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI. El Libro Blanco*. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1997). *Employment in Europe 1997, including An Employment Agenda for the Year 2000*. COM (97) 479 final.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2001). *Comunicación de la Comisión sobre la puesta en práctica de las acciones innovadoras previstas en el artículo 6 del Reglamento relativo al Fondo Social Europeo durante el periodo de programación 2000-2006*. COM(2000) 894 final. Bruselas, 12.01.2001
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2004). *Informe de la Comisión XV Informe Anual sobre la Ejecución de los Fondos Estructurales. Ejecución 2003*. COM (2004) 721 final. Bruselas, 28.10.2004
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2005). *Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo - Relanzamiento de la estrategia de Lisboa*. Comunicación al Consejo Europeo de primavera, COM (2005) 24 final, Bruselas, 2.2.2005.
- COMISIÓN EUROPEA (1995): *Iniciativas locales de desarrollo y de empleo*. SEC (95) 564, de marzo de 1995.
- COMISIÓN EUROPEA (1999): Segundo informe intermedio relativo a los Pactos territoriales en favor del empleo. SEC (99)1930, Bruselas, noviembre de 1999.
- COMISIÓN EUROPEA (2000). *Actuación local a favor del empleo. Una dimensión local para la Estrategia Europea de Empleo*. Bruselas: Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA (2001). *Fortalecimiento de la dimensión local de la Estrategia Europea de Empleo*. Bruselas: Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA (2002a). *Acciones Locales en favor del empleo. Resultados de las Medidas Preparatorias para un Compromiso Local para el Empleo 2001*. Bruselas: Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA (2002b). *Balance de cinco años de aplicación de la Estrategia Europea de Empleo*. Bruselas: Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA (2003a). *Los nuevos actores locales en materia de empleo. Síntesis de la acción piloto "Tercer sistema y empleo" (1997-2001). Hacia un mejor conocimiento del empleo a nivel local*. Luxemburgo: Comisión Europea.

- COMISIÓN EUROPEA (2003b). *Trabajar juntos a nivel local para crear más y mejor empleos para todos. La dimensión local de la Estrategia Europea para el Empleo*. Luxemburgo: Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA (2005). *Promoting Benchmarking within Local Employment Development (LED)*. Background paper.
- COMITÉ DE LAS REGIONES (2009). *Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza Multinivel*. 80° Pleno, 17 y 18 de junio de 2009, CONST-IV-020.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1989). "1992" *The environmental dimension. Task Force Report on the Environment and the Internal Market*. Brussels: Commission of the European Communities.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1992). *Towards sustainability. A European Community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development*. COM (92) 23 final. Brussels
- CONSEJO EUROPEO (1994). *Conclusiones de la Presidencia*. Essen, 9 y 10 de diciembre de 1994.
- CONSEJO EUROPEO (1997). *Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo Extraordinario sobre el Empleo*. Luxemburgo, 20 y 21 de noviembre de 1997.
- CONSEJO EUROPEO (2000). *Conclusiones de la Presidencia*. Lisboa, 23 y 24 de marzo de 2000.
- CONTI, S.; GIACCARIA, P. (2001). *Local Development and Competitiveness*. Dordrecht: Kluwer Academic.
- COOKE, P. (2007). High Technology Cluster in UK: Science Parks and Incubators for Innovation and Entrepreneurship. *Incontri di Artimino sullo sviluppo locale*, Artimino 12-13 ottobre.
- COPELAND, P. y TER HAAR, B. (2013). A toothless bite? The effectiveness of the European Employment Strategy as a governance tool. *Journal of European Social Policy*, 23 (1), 21-36.
- CORIAT, B. (1982). *El taller y el cronómetro. Ensayos sobre el taylorismo, el fordismo y la producción en masa*. Madrid: Siglo XXI.
- CORÒ, G. y GURISATTI, P. (2013). Local capacities: focusing on a new economy for productive territories. *Redes*, 18 (2), 55-85.
- COSTAS, A. (1998). *Descentralización y calidad de las políticas locales*. Barcelona: Servei de Cooperació Local.

- CROUCH, C.; LE GALÈS, P.; TRIGILIA, C. y VOELZKOW, H. (2001). *Local Production Systems in Europe. Rise or Demise?* Oxford: Oxford University Press.
- CROUCH, C.; LE GALÈS, P.; TRIGILIA, C. y VOELZKOW, H. (2004). *Changing governance of local economies: Responses of European local production systems.* Oxford: Oxford University Press.
- CROUCH, C. y TRAXLER, F. (Eds.) (1995). *Organized industrial relations in Europe: what future?* Aldershot: Ashgate.
- CROUCH, C. y TRIGILIA, C. (2001). Conclusions: Still Local Economies in Global Capitalism?. En C. Crouch; P. Le Galès; C. Trigilia. y H. Voelzkow. *Local Production Systems in Europe. Rise or Demise?* Oxford: Oxford University Press.
- CUENCA GARCÍA, E. (2000). Corolario de los Programas de Desarrollo llevados a cabo por la Unión Europea. En B. Pérez Ramírez y E. Carrillo Benito (Coords.). *Desarrollo local: manual de uso* (pp. 693-730). Madrid: ESIC-FAMP.
- CUETO, B. (2012). La escala local en las políticas activas de empleo. *P3T, Journal of public policies and territory*, 1(1), 1-8.
- DAVIES, J. S. (2005). Local Governance and the Dialectics of Hierarchy, Market and Network. *Policy Studies*, 26 (3), 311-335.
- DE PABLOS, J.C. y MARTÍNEZ, A. (2008). La Estrategia Europea de Empleo: Historia, consolidación y claves de interpretación. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 77, 105-133.
- DEI OTTATI, G. (2009). Semi-automatic and deliberate actions in the evolution of industrial districts. En G. Becattini; M. Bellandi y L. De Propris (Eds.). (2009). *A handbook of industrial districts* (pp. 204-215). Cheltenham: Edward Elgar.
- DEL CASTILLO, J. (1994). *Manual de Desarrollo Local*. Vitoria-Gasteiz: Departamento de Economía y Hacienda, Eusko Jaurlaritza – Gobierno vasco (“Estudios de Economía”).
- DEMATTEIS, G. y GOVERNA, F. (Coords.) (2005). *Territorialità, Sviluppo Locale, Sostenibilità : il modello SLoT*. Milano : FrancoAngeli.
- DEMAZIÈRE, Ch. (Dir.) (1996). *Du local au global. Les initiatives locales pour le développement en Europe et en Amérique*. Paris: L’Harmattan.
- DOMÍNGUEZ, M.; SIMÓ, M. y DAZA, L. (2017). Canvi social i processos de transformació urbana en un context de crisi a les perifèries urbanes de les grans Àrees Metropolitanes d'Espanya. El cas de la Regió Metropolitana de Barcelona. *VII Congrés Català de Sociologia*, Tarragona, 21 i 22 de abril.

- DONEDDU, S. (2012). *Territorios en transición. Retos y oportunidades del mundo rural en tiempos de crisis*. Universitat Autònoma de Barcelona, Departament de Sociologia, Tesis doctoral.
[Disponible en https://ddd.uab.cat/pub/tesis/2012/hdl_10803_98345/sd1de1.pdf]
- DUCH, N. (2005). *Polítiques de desenvolupament local a la Província de Barcelona. Informe Territorial de la Província de Barcelona 2005*. Barcelona: Cambra de Comerç de Barcelona; Diputació de Barcelona.
- EBRÓPOLIS (2001). *Inventario de Planes Estratégicos Urbanos y Territoriales*. [Disponible en <http://www.ebropolis.net/files/File/Plan%20Estrategico/Inventario01-Ebropolis.pdf>]
- ECONOMIX (2004). *Horizontal Evaluation of Local Employment Development*. Research Contract VC/2002/0355 for the European Commission Employment and Social Affairs DG. Brussels.
- ECOTEC (2005). *IDELE (Identification, Dissemination and Exchange of Good Practice in the Field of Local Employment Development and Promoting Better Governance)*. Report for 2004-05, submitted to the Employment, Social Affairs and Equal Opportunities DG of the European Commission.
- EICKELPASCH, A. (2007). The promotion of regional innovative networks. Lessons from the German InnoRegio-Programme. *Incontri di Artimino sullo sviluppo locale*, Artimino 12-13 ottobre.
- ELO, S.; KÄÄRIÄINEN, M.; KANSTE, O.; PÖLKKI, T.; UTRIAINEN, K. y KYNGÄS, H. (2014). Qualitative content analysis: A focus on trustworthiness. *SAGE open*, 4(1). [Disponible en <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/2158244014522633>]
- ETXEBARRIA, C.; BARRUTIA, J. M. y AGUADO, I. (2007). La Agenda 21 Local en Europa: una visión general. *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, 64, 72-91.
- EUROPEAN COMMISSION (1990). *Green Paper on the Urban Environment: Communication from the Commission to the Council and Parliament*. COM (90) 218 Final, Brussels.
- EUROPEAN COUNCIL (2005). *Working together for growth and jobs: A new start for the Lisbon Strategy*. COM (2005). Brussels: 2.02.2005.
- FAIRCLOUGH, N. (2003). *Analysing discourse: Textual analysis for social research*. London: Routledge.

- FAIRCLOUGH, N.; MULDERRIG, J. y WODAK, R. (2011). Critical discourse analysis. En T.A. Van Dijk (Ed.). *Discourse studies: A multidisciplinary introduction* (pp. 357-378) (2ª ed.). London: Sage.
- FARINÓS, J. (2015). Desarrollo Territorial y Gobernanza: refinando significados desde el debate teórico pensando en la práctica. Un intento de aproximación fronética. *DRd –Desenvolvimento Regional em debate*, 5 (2), 4-24.
- FARINÓS, J. et al. (2005). Planes estratégicos territoriales de carácter supramunicipal. *Boletín de la A.G.E.*, 39, 117-149.
- FEATHERSTONE, K. (2015). External conditionality and the debt crisis: the ‘Troika’ and public administration reform in Greece. *Journal of European Public Policy*, 22 (3), 295-314.
- FONT, J.; FONT, N. y SUBIRATS, J. (2002). Las Agendas 21 Locales: la experiencia de Barcelona en perspectiva comparada. En I. Blanco y R. Gomà (Coords.). *Gobiernos locales y redes participativas* (pp. 93-116). Barcelona: Ariel.
- FORLANI, M.C. (2015). Sviluppo locale/sviluppo sostenibile, nuove integrazioni tra «città e campagna». *TECHNE: Journal of Technology for Architecture & Environment*, 10, 85-92.
- FRANK, A. G. (1971). *Sociología del desarrollo y subdesarrollo de la sociología. El desarrollo del subdesarrollo*. Barcelona: Anagrama.
- FRESCHI, A. C. (2006). Le reazioni istituzionali. En P. Giovannini (A cura di). *La sfida del declino industriale: un decennio di cambiamenti* (pp. 59-86). Roma: Carocci.
- FUÀ, G. (1991). The environmental bases of diffuse industrialization. *International Studies of Management & Organization*, 21 (1), 5-20.
- FUENTES RUIZ, A. (2000). El papel de los Organismos Internacionales y el Desarrollo Local. En B. Pérez Ramírez, y E. Carrillo Benito (Coords.). *Desarrollo local: manual de uso* (pp. 151-182). Madrid: Federación Andaluza de Municipios y Provincias.
- GAROFOLI, G. (1983). Sviluppo regionale e ristrutturazione industriale: il modello italiano degli anni ‘70. *Rassegna economica*, 37(6), 1263-1295.
- GAROFOLI, G. (1994). *Modelli locali di sviluppo*. Milán: Franco Angeli.
- GAROFOLI, G. (2006). Desarrollo endógeno y globalización. En A. Fuster; J.M. Giner y M.J. Santa María (Eds.). *La Economía Regional ante la Globalización* (pp. 13-34). San Vicente del Raspeig: Universidad de Alicante.

- GASKELL, G. y BAUER, M.W. (2000). Towards public accountability: beyond sampling, reliability and validity. En M. W. Bauer y G. Gaskell (Eds.). *Qualitative Researching with Text, Image and Sound. A Practical Handbook* (pp. 336-350). Londres: Sage,
- GIBERT, F.; LOPE, A. y ROSETTI, N. (2002). Los pactos locales por el empleo: los casos del Vallès Occidental y de Mataró. En I. Blanco y R. Gomà (Coords.). *Gobiernos locales y redes participativas* (pp. 207-232). Barcelona: Ariel.
- GIOVANNINI, P. (a cura di) (2006). *La sfida del declino industriale. Un decennio di cambiamenti*. Roma: Carocci.
- GOETSCHY, J. (1999). The European Employment Strategy: Genesis and Development. *European Journal of Industrial Relations*, 5 (2), 117-137.
- GOETSCHY, J. (2001). The European Employment strategy from Amsterdam to Stockholm: Has it reached its cruising speed. *Industrial of Relations Journal*, 32 (5), 401-418.
- GÓMEZ BARAHONA, A. (1988). Entes locales y desarrollo económico en España. *Anales de estudios económicos y empresariales*, 3, 147-160
- GONZÁLEZ ESQUINAS, M.J. y GARCÍA PALOMARES, J.C. (1998). Fuentes documentales sobre Desarrollo local. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 18, 337-353.
- GONZÁLEZ LIMÓN, J.M. (2000). Desarrollo local y medioambiente. En B. Pérez Ramírez y E. Carrillo Benito (Coords.). *Desarrollo local: manual de uso* (pp. 343-369). Madrid: ESIC-FAMP.
- GOODWIN, M. y PAINTER, J. (1996). Local governance, the crisis of Fordism and the changing geographies of regulation. *Royal Geographical Society*, 21, 635-648.
- GRANOVETTER, M. (1973). The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology*, 78 (6), 1360-1380.
- GRANOVETTER, M. (1985). Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology*, 91 (3), 481-510.
- GRAZIANO, P.; FERRERA, M.; VESAN, P.; BASSOLI, M. y SPARANO, V. (2007). *Local partnership consolidation in Italy—Analytical framework, research strategy and case selection*. Research project in the context of New Modes of Governance Project. Reference number: 18b/D05a.
- GUALINI, E. (2005). L'«europeizzazione» delle politiche regionali: mutamento di policy e innovazione istituzionale nel caso italiano. *Stato e Mercato*, 75, 499-515.

- GUBA, E. G. (1981). Criteria for assessing the trustworthiness of naturalistic inquiries. *Educational Technology Research and Development* 29(2), 75.
- GUIRADO, C.; TULLA, A.; VALLDEPERAS, N. y VERA, A. (2017). La Agricultura Social en Cataluña: una alternativa de desarrollo local sostenible frente a la crisis económica y social. *GOT - Revista de Geografía e Ordenamento do Território*, 0 (11), 189-213.
- HEMERIJK, A. y FERRERA, M. (2004). Welfare reform in the shadow of EMU. En A. MARTIN y G. ROSS (Eds.) *Euros and Europeans. Monetary Integration and the European Model of Society* (pp. 248-277). Cambridge: Cambridge University Press.
- HERNANDO, M. (2007). *El desenvolupament local*. Barcelona: UOC.
- HOLLINGSWORTH, J. R. y BOYER, R. (1997). *Contemporary capitalism: The embeddedness of institutions*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- HUBER, P. (2001). Territorial Employment Pacts in Austria. Discussion Paper. [Disponible en <http://pdf.mutual-learning-employment.net/pdf/ind-exp-paper-Aust-may01-p.pdf>]
- HYMAN, R. (1992). *Industrial relations in the new Europe*. Oxford: Basil Blackwell.
- IUCN/UNEP/WWF (1991). *Caring for the Earth: a strategy for sustainable living*. Gland, Switzerland.
- JACOBSSON, K. (2004). Soft regulation and the subtle transformation of states: the case of EU employment policy. *Journal of European Social Policy*, 14 (4), 355-370.
- JEPSEN M. y SERRANO PASCUAL A. (2005). The European Social Model: an exercise in deconstruction. *Journal of European Social Policy*, 15 (3), 231–245.
- JEPSEN M. y SERRANO PASCUAL A. (2011). El modelo social europeo: la frágil producción política de un proyecto social comunitario. *Pasajes*, (35), 53-66.
- JIMÉNEZ, E. (1997). Five territorial employment pacts underway in Spain, *Eironline*, Dublin. [Disponible en <https://www.eurofound.europa.eu/sr/publications/article/1997/five-territorial-employment-pacts-underway-in-spain>]
- JIMÉNEZ, E.; BARREIRO, F. y SÁNCHEZ, J-E. (1999). *Los nuevos yacimientos de empleo. Los retos de la creación de empleo desde el territorio*. Barcelona: Icaria.

- JOHANSSON, B.; KARLSSON, C.; BACKMAN, M. y JUUSOLA, P. (2007). *The Lisbon Agenda from 2000 to 2010*. Paper No.106. CESIS Electronic Working Paper Series.
- JOUEN, M. (2011). Local development in Europe. Assessment and prospects after the economic crisis. *Notre Europe*, 21, 1-6.
- JOUEN, M. et al. (2010). *Cohesion policy support for local development: best practice and future policy options*. DG Regional Policy, European Commission.
- KAEFER, F.; ROPER, J. y SINHA, P. (2015). A software-assisted qualitative content analysis of news articles: Example and reflections. *Forum Qualitative Sozialforschung/Forum: Qualitative Social Research*, 16(2). [Disponible en <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/2123>]
- KÖHLER, H. D. (2001). Corporatismo local, ¿una estrategia de consenso para el desarrollo? En F. Rodríguez Gutiérrez (2001). *Manual de desarrollo local* (pp. 91-110). Gijón: Trea.
- KOK, W. et al. (2003). *Jobs, jobs, jobs: creating more employment in Europe*. Brussels: European Commission, Employment Taskforce.
- KOK, W., et al. (2004). *Facing the Challenge. The Lisbon Strategy for Growth and Employment*. Brussels: European Commission.
- LALLEMENT, M. (2001). Globalización: ¿qué podemos decir de ella? *Cuadernos de relaciones laborales*, 19, 31-68.
- LAVILLE, J-L. (1992). La création institutionnelle locale: l'exemple des services de proximités en Europe. *Sociologie du Travail*, 3, 353-368.
- LAVILLE, J-L. (2003). Économie solidaire: les enjeux européens. *Hermès, La Revue*, 36 (2), 27-35.
- LAVILLE, J-L. y GARDIN, L. (2006). Le iniziative locali. Realtà europea e insegnamenti trasversali. *Sociologia del lavoro*, 101, 17-30.
- LÁZARO ARAUJO, L. (1999). "Viejos y nuevos paradigmas, desarrollo regional y desarrollo local. *Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*, 31 (122): 685-706.
- LE GALÈS, P. (2002). Government e governance urbana nell città Europee: argomenti per la discussione, *FOEDUS. Culture, Economie e Territori*, 4, 8-31.
- LE GALÈS, P. y VOELZKOW, H. (2001). Introduction: The Governance of Local Economies. En C. Crouch et al. *Local Production Systems in Europe. Rise or Demise?* (pp. 1-24) Oxford: Oxford University Press.

- LÉONARD, E. (2001). Industrial Relations and Regulation of Employment in Europe. *European Journal of Industrial Relations*, 7 (1), 27-47.
- LEWIS, J. (2006). Gender and welfare in Modern Europe. *Past and Present: A Journal of History Studies*, 1, 39-54.
- LEWIS, J. (2007). Gender, Ageing and the 'New Social Settlement'. The Importance of Developing a Holistic Approach to Care Policies. *Current Sociology*, 55 (2), 271-286.
- LINCOLN, Y.S. y GUBA, E.G. (1985). *Naturalistic inquiry*. Beverly Hills, California: Sage.
- LIPIETZ, A. (1979). *Crise et inflation, pourquoi?: l'accumulation intensive*. Paris: François Maspero.
- LIPIETZ, A. (1988). Après-fordisme et son space. *Les temps modernes*, 501, 2-19.
- LIPIETZ, A. (1989). *Choisir l'audace. Une alternative pour le XXI^e siècle*. Paris : La Découverte.
- LIPIETZ, A. (1992). *Towards a new economic order: postfordism, ecology and democracy*. Cambridge: Polity Press.
- LIPIETZ, A. (1996). *La société en sablier. Le partage du travail contre la déchirure sociale*. Paris: La Découverte.
- LIPIETZ, A. (2001). Aménagement du territoire et développement endogène. En Conseil d'Analyse Économique. *Aménagement du territoire* (pp. 111-128). Paris : La Documentation Française.
- LLORENS, C.; MARTÍ, J. y VERD, J.M. (1996). El debat sobre la formació. *Revista catalana de sociologia*, 2, 51-82.
- LOIS, R.; MIRAMONTES, A.; PIÑEIRO, A. y RODRÍGUEZ, R. (2005). Los pactos territoriales a favor del empleo en España. *Boletín de la A.G.E.*, 39, 335-360.
- LOPE, A. (2013a). La lejanía de la acción local sobre el empleo respecto a las premisas de la activación. Dos ejemplos locales de políticas activas de empleo. *Anuario IET de trabajo y relaciones laborales*, (1), 91-110.
- LOPE, A. (2013b). Las políticas comunitarias y el enfoque territorial: UE 2012-2014. El empleo, ¿una prioridad en las políticas locales?, *P3T. Journal of Public Policies and Territory*, 2 (4), 6-16.
- LOPE, A.; GISBERT, F. y ORTIZ, D. (2002). *Atajar la precariedad laboral. La concertación local ¿un marco para abordar las nuevas formas de empleo?* Barcelona: Icaria.

- MAGNATTI, P.; RAMELLA, F.; TRIGILIA, C. y VIESTI, G. (2005). *Patti territoriali. Lezioni per lo sviluppo*. Bologna: Il mulino.
- MARGINSON, P. y WELZ, C. (2015). European wage-setting mechanisms under pressure: negotiated and unilateral change and the EU's economic governance regime. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 21 (4), 429-450.
- MARSHALL, A. (1920). *Principles of economics* (8ª ed.). London: Macmillan (1ª ed. 1890).
- MARSHALL, A. (1970). *Industry and trade: a study of industrial technique and business organization: and of their influence of the conditions of various classes and notes* (4ª ed.). New York: A.M. Kelley (1ª ed. 1919).
- MARTIN, A. y ROSS, G. (2004). Conclusions. En A. Martin y G. Ross (Eds.) *Euros and Europeans. Monetary Integration and the European Model of Society* (pp. 309-330). Cambridge: Cambridge University Press.
- MARTÍN ARTELES, A. (1995). *Flexibilidad y relaciones laborales: estrategias empresariales y acción sindical*. Madrid: CES.
- MARTÍN ARTELES, A.; ALÒS, R. y JÓDAR, P. (2000). Acuerdos de empleo y pactos locales: el Pacto por el empleo del Vallès Occidental. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 17, 207-224.
- MARTÍNEZ GONZÁLEZ-TABLAS, A.M. (2000). *Economía política de la globalización*. Barcelona: Ariel.
- MARTÍNEZ GONZÁLEZ-TABLAS, A.M. (2002). Aspectos más relevantes de la globalización económica. En Barañano, M. (Dir.). *La globalización económica. Incidencia en las relaciones sociales y económicas* (pp. 69-130). Madrid: Consejo General del Poder Judicial.
- MAYRING, P. (2000). Qualitative Content Analysis. *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research*, 1(2). [Disponible en <http://qualitative-research.net/fqs/fqs-e/2-00inhalt-e.htm>]
- MAYRING, P. (2014). *Qualitative content analysis: theoretical foundation, basic procedures and software solution*. [Disponible en <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/39517>]
- MEARDI G. (2012). Employment relations under external pressure: Italian and Spanish reforms in 2010-12. *International Labour Process Conference*, Stockholm, 27-29 Marzo.

- MÉNDEZ, R. (2015). Crisis económica y desarrollo metropolitano: una propuesta de investigación. *TERRA: Revista de Desarrollo Local*, 1, 1-22.
- MERINERO, R. (2010). Desarrollo local y Análisis de Redes Sociales: el valor de las relaciones como factor del desarrollo socioeconómico. *REDES- Revista hispana para el análisis de redes sociales*, 18 (#11), 277-304.
- MIGUÉLEZ, F. (2002). ¿Por qué empeora el empleo? *Sistema*, 168-169, 37-52.
- MIGUÉLEZ, F. (2004). La flexibilidad laboral. *Trabajo*, 13, 17-36.
- MIGUÉLEZ, F. (2007). Flexiseguridad, bienestar y cohesión social. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 1, 145-160.
- MIGUÉLEZ, F. (2013). ¿Están fallando las políticas de empleo? *Anuario IET de Trabajo y Relaciones Laborales*, 1, 143-156.
- MIGUÉLEZ, F. y PRIETO, C. (2001). Crisis del empleo y cohesión social. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 19, 223-240.
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE (2003). *La lezione dei patti territoriali per la progettazione integrata territoriale nel Mezzogiorno*. Dipartimento per le Politiche di Sviluppo.
- MOLINA, O. y IBÁÑEZ, Z. (2013). Políticas de empleo en la UE: respuestas nacionales y europea a la crisis. *Anuario IET de Trabajo y Relaciones Laborales*, 1, 127-142.
- MORENO, L. y SERRANO PASCUAL, A. (2007). Europeización del Bienestar y activación. *Política y sociedad*, 44 (2), 31-44.
- MORENO, L. y SERRANO PASCUAL, A. (2009). Modelo Social Europeo y políticas sociales: una evaluación formativa institucional. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (2), 11-32.
- MORGAN, D.L. (1993). Qualitative content analysis: a guide to paths not taken. *Qualitative health research*, 3(1), 112-121.
- MOSLEY, H. (2004). Spain: Towards an Integrated Approach to Economic and Employment Development. En OECD. *New Forms of Governance for Economic Development*. Paris: OECD.
- MURGA MENOYO, M.A. (Coord.) (2006). *Desarrollo local y Agenda 21: una visión social y educativa*. Madrid: Prentice Hall.
- NATALI, D. (2010). *The Lisbon Strategy, Europe 2020 and the crisis in Between*, OSE Research Paper, (4), may 2010. Brussels: OSE.

- NAVARRO, V. (2000). Are pro-welfare state and full-employment policies possible in the era of globalization? *International Journal of Health Services*, 30(2), 231-251.
- NAVARRO, C. J.; MAGNIER, A. y RAMÍREZ, M. A. (2008). Local Governance as Government–Business Cooperation in Western Democracies: Analysing Local and Intergovernmental Effects by Multi-Level Comparison. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32 (3), 531-547.
- NIETO, A. (2000). El Marco Jurídico del Desarrollo Local. En B. Pérez Ramírez, y E. Carrillo Benito (Coords.). *Desarrollo local: manual de uso* (pp. 209-243). Madrid: Federación Andaluza de Municipios y Provincias.
- OECD (2007). *Linking Regions and Central Governments: Contracts for Regional Development*. Paris: OECD.
- OECD (2010). Spain. En OECD. *Regional Development Policies in OECD Countries*, OECD Publishing.
- ORTÍ, A. (1994). La apertura y el enfoque cualitativo o estructural: La entrevista abierta semidirectiva y la discusión de grupo. En M. García Ferrando; J. Ibáñez y F. Alvira (Comps.). *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación* (2ª ed.) (pp. 189-221). Madrid: Alianza.
- PALAZUELOS, E. (Coord.) (1988). *Dinámica capitalista y crisis actual*. Madrid: Akal.
- PALIER, B. (2008). *The EU as a Cognitive and Normative Entrepreneur: The Europeanization of Welfare Reforms*. [Disponible en <https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01070796>]
- PASCUAL, J.M. (2012). Crisis y estrategias urbanas. *P3T, Journal of public policies and territory*, 1(1), 34-42.
- PATTON, M.Q. (2002). *Qualitative Research and Evaluation Methods* (3ª ed.), Thousand Oaks, California: Sage.
- PECQUEUR, B. (1989). *Le développement local : mode ou modèle ?* Paris : Syros.
- PEÑA-CASAS, R. (2013). Desperately seeking the European Employment Strategy in the new economic governance of the European Union. En D. Natali y B. Vanhercke (Eds.). *Social developments in the European Union, Fourteenth annual report* (pp. 129-152). Brussels, ETUI.
- PERCOCO, M. (2012). Banfield aveva ragione. Sviluppo locale ed imprese cooperative in Italia. *L'industria*, 2, 283-304.

- PÉREZ RAMÍREZ, B. (2000a). Estrategias y Modelos de Desarrollo Local. En VV.AA. *Desarrollo local y empleo en tiempos de globalización* (pp. 113-139). Granada: Apfe.
- PÉREZ RAMÍREZ, B. (2000b). Las Administraciones Públicas y el Desarrollo Local. En B. Pérez Ramírez, y E. Carrillo Benito (Coords.). *Desarrollo local: manual de uso* (pp. 183-208). Madrid: Federación Andaluza de Municipios y Provincias.
- PÉREZ RAMÍREZ, B. y CARRILLO BENITO, E. (2000a). El modelo teórico del Desarrollo Local. En B. Pérez Ramírez, y E. Carrillo Benito (Coords.). *Desarrollo local: manual de uso* (pp. 39-58). Madrid: Federación Andaluza de Municipios y Provincias.
- PÉREZ RAMÍREZ, B., y CARRILLO BENITO, E. (Coords.) (2000b). *Desarrollo local: manual de uso*. Madrid: Federación Andaluza de Municipios y Provincias.
- PERRIN, J-C. (1974). *Le développement régional*. Paris: PUF.
- PICHIERRI, A. (2002a). Concertation and Local Development. *International Journal of Urban and Regional Research*, 26 (4), 689-706.
- PICHIERRI, A. (2002b). La regolazione dei sistema locali: temi e tendenze. *Sociologia del lavoro, Monografia: La Regolazione Concertata dell'economia fra globale e locale*, 88, 32-40.
- PICHIERRI, A. (2003). Tesi sullo sviluppo locale. *Studi organizzativi*, 3, 69-88.
- PIORE, M. J. y SABEL, C. F. (1984). *The second industrial divide: possibilities for prosperity*. New York: Basic books.
- PISCITELLI, G. (2004). Decentramento amministrativo e realizzazione del *welfare* locale: alcune incidente tra i due processi. En N. Bortoletto, ; F. Cimagalli; G. D'ottavio y G. Piscitelli. *Esplorazioni sociologiche del locale. Questione di metodo e ricerca applicata* (pp. 43-75). Teramo: Il Piccolo libro.
- PITARCH, M.D. y PLANELLS, M. (2013). Las agencias de desarrollo local: evaluación y propuestas de futuro. El caso del área metropolitana de valencia. *Cuadernos de geografía*, 93, 1-26.
- PLOOM, I. (2014). Towards neoliberal imperialism? Discussing the implications of the new European governance emerging from the fiscal crisis and administrative reforms for the identity of the EU. *Administrative Culture*, 15 (1), 21-38.
- POCHET, PH. y BOULIN, J-Y. (2009). Introduction. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 15 (1), 21-32.

- POLANYI, K. (1989). *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*. Madrid: La Piqueta.
- PORTER, M. E. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. London: Macmillan.
- PRIETO, C. (1999). Globalización económica, relación de empleo y cohesión social. *Papers*, 58, 13-37.
- PUTNAM, R. (1993). *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- PYKE, F.; BECATTINI, G. y SENGENBERGER, W. (Comps.) (1993). *Los Distritos industriales y las pequeñas empresas III: distritos industriales y regeneración económica local*. Madrid: MTSS.
- RACO, M.; PARKER, G. y DOAK J. (2006). Reshaping spaces of local governance? Community strategies and the modernisation of local government in England. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 24, 475-496.
- RAMELLA, F. y TRIGILIA, C. (2006). *Reti sociali e innovazione. I sistemi locali dell'informatica*. Firenze: Firenze University Press.
- RAMELLA, F. y TRIGILIA, C. (2010). Legami forti e deboli nella costruzione sociale delle invenzioni. *Stato e mercato*, 1, 77-112.
- RAMOS, F. (2004). Pactes Territorials. En *Informe territorial de la provincia de Barcelona 2004*. Barcelona: Cambra de Comerç de Barcelona; Diputació de Barcelona.
- RAVEAUD, G. (2007). The European Employment Strategy: Towards More and Better Jobs? *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 45 (2), 411-434.
- REGALIA, I. (1998). Industrial Relations in Europe: Strengths and Weaknesses of an intermediate level of Social Regulation. *European Journal of Industrial Relations*, 4 (2), 157-176.
- REGALIA, I. (Ed.) (2003). *Regulating New Forms of Employment: Local Experiments and Social Innovation in Europe*. London-New York: Routledge.
- REGALIA, I. (Ed.) (2009): *Regolare le nuove forme di impiego. Esperimenti locali di flexicurity in Europa*. Milano: FrancoAngeli.
- REGINI, M. (1991). *Confini mobile. La costruzione dell'economia fra politica e società*. Bologna: Il Mulino.
- REGINI, M. (1995). *Lavoro e relazioni industriali in Europa*. Roma: La Nuova Italia Scientifica.

- REGINI, M. (a cura di) (2007). *La sociologia economica contemporanea*. Roma: Laterza.
- RHODES, R. (1997). *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability*. Buckingham: Open University Press.
- ROBERTSON, R. (2000). Glocalización: tiempo-espacio y homogeneidad-heterogeneidad. *Zona Abierta*, 92-93, 213-241.
- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J.M. (2001). La importancia de las políticas de desarrollo local en los albores del siglo XXI En J.M. Rodríguez Álvarez. *Experiencias y prácticas de desarrollo local* (p. 25-50). Barcelona: Bayer Hnos.
- RODRÍGUEZ GÓMEZ, G.; GIL FLORES, J. y GARCÍA JIMÉNEZ, E. (1996). *Metodología de la investigación cualitativa*. Málaga: Aljibe.
- RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, F. (1999). *Manual de desarrollo local*. Gijón: Trea.
- RODRÍGUEZ VICTORIANO, M. y SANTOS ORTEGA, A. (1998). Quien tiene hambre, sueña bollos: yacimientos de empleo, precariedad laboral y ecología. *Revista de Juventud*, 41, 61-68.
- ROMERO GARCÍA, J.L. (2000). Desarrollo Local, Calidad de Vida y Bienestar Social. En B. Pérez Ramírez, y E. Carrillo Benito (Coords.). *Desarrollo local: manual de uso* (pp. 319-342). Madrid: Federación Andaluza de Municipios y Provincias.
- ROSS, G. (2009). Functionalism vs Westphalia: the looking glass of employment policy. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 15 (1), 93-110.
- ROSSETTI, N.; LOPE, A. y GIBERT, F. (2002). Los pactos locales por el empleo: proximidad y cooperación para crear empleo y dinamizar los territorios. Los casos del Vallés Occidental y de Mataró. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 8-11 Octubre.
- ROSSI, U. (2015). Ripensare le politiche di sviluppo locale in Italia: un approccio territoriale-relazionale. *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 112, 11-33.
- RUBERY, J.; BOSCH, G. y LEHNDORFF, S. (2008a). *The Influence of the EU on the Evolution of National Employment Models*. Geneva: ILO.
- RUBERY, J.; BOSCH, G. y LEHNDORFF, S. (2008b). Surviving the EU? The future for national employment models in Europe. *Industrial Relations Journal*, 39 (6), 488-509.
- SAGLIO, J. (1991). Intercambio social e identidad colectiva en los sistemas industriales. *Sociología del Trabajo*, nueva época, núm. extraordinario, 45-61.

- SANCHIS, E. (1982). El trabajo a domicilio en el País Valenciano. Una aproximación a la economía sumergida. En VV. AA. *Estructura social al País Valencià* (pp. 539-562). Valencia: Diputación de Valencia.
- SANCHIS, E. (1988). La economía sumergida en el País Valenciano. En E. Sanchis y J. Miñana. *La otra economía. Trabajo negro y sector informal* (pp. 403-418). Valencia: Alfons El Magnànim.
- SANTOS ORTEGA, A. y POVEDA, M. (2002). *Trabajo, empleo y cambio social*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- SAUSSURE, F. (1972). *Course de linguistique générale*. París: Payot.
- SCHÄFER, A. y LEIBER, S. (2009). The double voluntarism in EU social dialogue and employment policy”. En S. Kröger (Ed.). *What we have learnt: Advances, pitfalls and remaining questions in OMC research*. European Integration online Papers (EIoP), 13(9). [Disponible en <http://eiop.or.at/eiop/texte/2009-009a.htm>]
- SCHULTEN, T. (2013). The Troika and multi-employer bargaining: How European pressure is destroying national collective bargaining systems. *Global Labour Column*, 139, June 2013.
- SCHULTEN, T. y MÜLLER, T. (2013). A new European interventionism? The impact of the new European economic governance on wages and collective bargaining. En D. NATALI y B. VANHERCKE (Eds.). *Social developments in the European Union, Fourteenth annual report* (pp. 181-213). Brussels, ETUI.
- SCOTT, J. (1990). *A Matter of Record: Documentary Sources in Social Research*. Cambridge: Polity Press.
- SEN, A. (2000). El desarrollo como libertad. *Gaceta Ecológica*, (55), 14-20.
- SERRANO PASCUAL A. (2003). The European strategy for youth employment: a discursive analysis. En A. López Blasco; W. Mcneish y A. Walther (Eds.) *young People and Contradictions of Inclusion: Towards Integrated Policies in Europe*. Bristol: The Policy Press.
- SERRANO PASCUAL A. (2009). The battle of ideas in the European field: the combat to defeat unemployment and the struggle to give it a name. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 15 (1), 53 70.
- SIEBER, W. (2001). Los actores en la dimensión local. En F. Rodríguez Gutiérrez. *Manual de desarrollo local* (pp. 445-458). Gijón: Trea. (1ª ed. 1999)

- SEYFREID, E. (2005). *Local Employment Development in the EU and the US. Promoting successful policies and practices*. Seminar, Brussels 13-14 June 2005, Rapporteur's Report.
- STÖHR, W. B. y TAYLOR, D. R. F. (Eds.). (1981). *Development from above or below? The dialectics of regional planning in developing countries*. Chichester: Wiley&Sons.
- STORPER, M. (2007). Does local innovation policy make sense? Lessons from a US-Europe Comparison. *Incontri di Artimino sullo sviluppo locale*, Artimino 12-13 ottobre.
- STRAUSS, R. (2005). The Local Dimension of the European Employment Strategy. En S. Guiguère et al. *Local Governance for Promoting Employment. Comparing the Performance of Japan and Seven Countries* (pp. 41-51). Tokyo: The Japan Institute for Labour Policy and Training.
- STREECK, W. y SCHMITTER, P.C. (1985). Community, Market, State – and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order. *European Sociological Review* 1 (2), 119-138.
- SUSO ARAICO, A. (1999). La cuestión de los Nuevos Yacimientos de Empleo en la Unión Europea. *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*, 27, 299-317.
- TÀBARA, J. D.; COSTEJÀ, M. y WOERDEN, F. V. (2004). Las culturas del agua en la prensa española. Los marcos culturales en la comunicación sobre el Plan Hidrológico Nacional. *Papers: revista de sociologia*, (73), 153-179.
- TESSIERI, N. (2001). Rassegna bibliográfica sullo sviluppo locale e sui sistemi locali di piccola e media impresa in Italia. En G. Becattini; M. Bellandi; G. Dei Ottati y F.Sforzi, (A cura di). *Il caleidoscopio dello sviluppo locale. Trasformazioni economiche nell' Italia contemporanea* (pp.419-477). Torino: Rosenberg&Sellier.
- THOLONIAT, L. (2010). The career of the open method of coordination: lessons from a 'Soft'EU instrument. *West European Politics*, 33 (1), 93-117.
- TORNS, T. (1997). Los servicios de proximidad, ¿un yacimiento de empleo? *Revista de treball social*, 147, 40-54.
- TORNS, T. (2005). De la imposible conciliación a los permanentes malos arreglos. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 23 (1), 15-33.

- TORNS, T.; BORRÀS, V. y CARRASQUER, P. (2003-2004): “La conciliación de la vida laboral y familiar: ¿un horizonte posible?”, *Sociología del Trabajo*, 50, 111-137.
- TORNS, T.; CASTELLÒ, L. y RECIO, C. (2009). “El desarrollo local y el bienestar de la ciudadanía: ¿una relación necesaria? *Revista Internacional de Organizaciones*, 3, 111-129.
- TORTOSA, J. M. (1997). Introducción: Global-local, globalismo-localismo, globalización-fragmentación. En J.M. Tortosa (Coord.): *De lo global a lo local. Relaciones y procesos* (pp. 1-6). Alicante: ECU.
- TRIGILIA, C. (1999). Capitale sociale e sviluppo. *Stato e Mercato*, 57, 419-440.
- TRIGILIA, C. (2001). Patti per lo sviluppo locale: un esperimento da valutare con cura. *Stato e Mercato*, 63, 359-367.
- TRIGILIA, C. (2002a). Capitale sociale e sviluppo locale. En G. Becattini y F. Sforzi (A dura di). *Lezioni sullo sviluppo locale* (pp. 289-311). Torino, Rosenberg & Sellier.
- TRIGILIA, C. (2002b). *Economic Sociology. State, Market and Society in Modern Capitalism*. Oxford: Blackwell Publishing.
- TRIGILIA, C. (2005). *Sviluppo locale: un progetto per l'Italia*. Roma: Laterza.
- TRIGILIA, C. (2007). *La costruzione sociale dell'innovazione. Economia, società e territorio*. Firenze: Firenze University Press.
- ULIED, A.; CARRERAS, B.; BIOSCA, O., RODRIGO, R.; BOIXADER, J. y ESTELA, O. (2017). *Models i factors per a un nou desenvolupament econòmic local AtlasDEL*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- VACHON, B. (1993). *El Desarrollo Local. Teoría y práctica. Reintroducir lo humano en la lógica del desarrollo*. Gijón; Trea.
- VALCÁRCEL-RESALT, G. (1992). Balance y perspectivas del desarrollo local en España. En C. Del Canto (Ed.). *Desarrollo rural. Ejemplos europeos*. Madrid: IRYDA, Ministerio de Agricultura y Pesca.
- VALLECILLO GÁMEZ, M.R. (2011). *Políticas de empleo y nuevos territorios de la regulación: discursos y prácticas para un modelo de gestión regional-local*. Sevilla: Consejo Andaluz de Relaciones Laborales.
- VALLES, M.S. (1997). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Síntesis.
- VAN DIJK, T. A. (2000). *El discurso como estructura y proceso*. Barcelona: Gedisa.

- VAN RIE, T. y MARX, I. (2012). The European Union at Work? The European Employment Strategy from Crisis to Crisis**” *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 50 (2), 335-356.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1988). *Desarrollo Local. Una estrategia de creación de empleo*. Madrid: Pirámide.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1993). *Política económica local. La respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo*. Madrid: Pirámide.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1999). *Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno*. Madrid: Pirámide.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (2000a). Desarrollo local y territorio. En B. Pérez Ramírez, y E. Carrillo Benito (Coords.). *Desarrollo local: manual de uso* (pp. 93-107). Madrid: Federación Andaluza de Municipios y Provincias.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (2000b). La política de desarrollo local en tiempos de globalización. En VV.AA. *Desarrollo local y empleo en tiempos de globalización* (pp. 11-20). Granada: Apfe.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (2005). *Las nuevas fuerzas del desarrollo*. Barcelona: Antoni Bosch.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (2009). Desarrollo local, una estrategia para tiempos de crisis. *Apuntes del CENES*, 23 (47), 117-132.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. y GAROFOLI, G. (Eds.). (1995). *Desarrollo económico local en Europa*. Madrid: Colegio de Economistas de Madrid.
- VELTZ, P. (2002). *Des Lieux et des liens. Politiques du territoire ‘a l’heure de la mondialisation*. La Tour d’aigues: Éditions de l’Aube.
- VERD, J.M. (2002). *Itinerario biográfico, recursos formativos y empleo. Una aproximación integrada de carácter teórico y metodológico*. Universitat Autònoma de Barcelona, Departament de Sociologia. Tesis Doctoral. [Disponible en: <https://ddd.uab.cat/record/37320>]
- VERD, J.M. y LOZARES, C. (2016). *Introducción a la investigación cualitativa: fases, métodos y técnicas*. Madrid: Síntesis.
- VITALI, W. (2014). *Un'Agenda per le città: nuove visioni per lo sviluppo urbano*. Bologna: Società editrice il Mulino.
- VV. AA. (2006). How can social economy contribute to local development?. *EQUAL Learning Seminar*. Tivoli, 4-5 December, Final Report.

- WALLERSTEIN, I. (1974). *The Modern World-System. Vol. I: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*. New York: Academic Press.
- WCED (1987). *Our Common Future (Brundtland Report)*. Report of the World Commission on Environment and Development, United Nations.
- WEILER, A. (2009). *Formulation of the European Employment Strategy for the post-Lisbon period in the context of economic crisis*. European Employment Observatory (EEO) Thematic Paper.
- WONG, C. (1998). Interrelationships between key actors in local economic development. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 16, 463-481.
- YBÁÑEZ, I. (2006). Revisión de la Estrategia de Lisboa en la UE: Trabajar juntos para el crecimiento y el empleo. *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, 829, 165-174.
- YBARRA, J-A. (1992). Entre la cooperación y la competencia: los distritos industriales en el País Valenciano. *Economía industrial*, 286, 72-74
- YBARRA, J-A. (2000). La informalización como estrategia productiva: un análisis del calzado valenciano. *Revista de estudios regionales*, 57, 199-220.
- YBARRA, J-A. (2003). Empleo y trabajo desde la perspectiva local. *Arxius de Ciències Socials*, 8, 15-34.
- YBARRA, J-A. (2006). La experiencia española en distritos industriales: realidad de un concepto para la PYME y el territorio. *Economía industrial*, 359, 89-94.
- YBARRA, J-A.; HURTADO, J. y SAN MIGUEL, B. (2001). La economía sumergida revisitada. *Sociología del Trabajo*, 43, 29-70.
- ZEITLIN, J. (1993). Distritos industriales y regeneración económica local: visión general y comentarios. En F. Pyke; G. Becattini y W. Sengenberger (Comps.). *Los Distritos industriales y las pequeñas empresas III: distritos industriales y regeneración económica local* (pp. 359-378). Madrid: MTSS.

Todos los enlaces fueron revisados el 11 de enero de 2019.

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ACCIÓ: Agència per la Competitivitat de l'Empresa
CCAA: Comunidades Autónomas
CCOO: Comisiones Obreras
CEDEM: Centre de Desenvolupament Empresarial
CEE: Comunidad Económica Europea
CFP: Centre de Formació Pràctica
CIDEM: Centro de Información y Desarrollo Empresarial
CIO: Centre d'Iniciatives per l'Ocupació
CTM: Centre Tecnològic de Manresa
EEE: Estrategia Europea de Empleo
FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FEMP: Federación Española de Municipios y Provincias
FEOGA: Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola
FSE: Fondo Social Europeo
FSSM: Fundació Sociosanitària de Manresa
FUB: Fundació Universitària del Bages
GOPE: Grandes Orientaciones de las Políticas Económicas
ICLEI: International Council for Local Environmental Initiatives
IDESCAT: Institut d'Estadística de Catalunya
IFOP: Instrumento Financiero de Orientación Pesquera
IGAE: Intervención General de la Administración del Estado
ILE: Iniciativas locales de empleo
INAD: Institut de Promoció i Innovació a l'Atenció a la Dependència
INE: Instituto Nacional de Estadística
INEM: Instituto Nacional de Empleo de España
LRBL: Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local
MAC: Método Abierto de Coordinación
NUTS: Nomenclatura de las Unidades Territoriales Estadísticas
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODECAT: Observatorio de desarrollo estratégico de Cataluña
OISE: Oficina d'informació i suport empresarial
OIT: Organización Internacional del Trabajo
OTEDE: Oficina Técnica de Desarrollo Económico
PIMEC: Micro, petita i mitjana empresa de Catalunya
PNAE: Planes nacionales de acción por el empleo
PNR: Programas nacionales de reformas
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SAD: Servicios de atención domiciliaria
SOC: Servei d'Ocupació de Catalunya
UE: Unión Europea
UGT: Unión General de Trabajadores
UNICE: Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe
UPC: Universitat Politècnica de Catalunya
XODEL: Xarxa d'Observatoris del Desenvolupament Econòmic Local

Anexos Capítulo 6

Anexo 6.1.

- Tabla A.1. Indicadores socioeconómicos de Manresa, Sant Feliu de Llobregat y provincia de Barcelona (2017)

Anexo 6.2. Guión de entrevista

Anexo 6.3. Detalle de entrevistas realizadas por territorio

- Tabla A.2. Perfiles de entrevistas en Manresa
- Tabla A.3. Perfiles de entrevistas en Sant Feliu de Llobregat

Anexo 6.4. Documentos analizados por territorio

Anexos Capítulo 7

Anexo 7.1. Redes de códigos (Atlas.ti)

- Gráfico A.1. La concepción del desarrollo local en Manresa
- Gráfico A.2. El desarrollo local como implementación en Manresa
- Gráfico A.3. Los mecanismos de gobernanza en Manresa
- Gráfico A.4. La concepción del desarrollo local en Sant Feliu de Llobregat
- Gráfico A.5. El desarrollo local como implementación en Sant Feliu de Llobregat
- Gráfico A.6. Los mecanismos de gobernanza en Sant Feliu de Llobregat

Anexo 7.2. Listados de códigos utilizados (Atlas.ti)

- Listado alfabético de códigos (Code-Filter: All)
- Tabla A.4. Distribución de códigos por documentos primarios (Codes-primary-documents-table)

ANEXO 6.1.

Tabla A.1. Indicadores socioeconómicos de Manresa, Sant Feliu de Llobregat y provincia de Barcelona (2017)

		Manresa	Sant Feliu de Llobregat	Provincia de Barcelona
Demografía y calidad de vida				
Población total		7.5152	44.198	5.576.037
Habitantes por km²		1.804	3.739	722
Índice de envejecimiento		117,99	102,94	113,49
Índice de sobre-envejecimiento		18,96	12,03	16,1
Índice de dependencia global		58,37	56,2	53,98
Porcentaje de extranjeros		15,44	6,2	12,76
Lugar de nacimiento	Mismo municipio. Provincia de Barcelona	47,91	23,59	35,17
	Total provincia de Barcelona	65,23	63,79	61,91
Plazas en residencias para gente mayor/población mayor de 65 años por 1000 habitantes		31,28	34,34	42,05
Actividad económica				
Total empresas		2448	1053	185931
% Agricultura		0,45	0,28	0,43
% Industria		10,66	13,2	10
% Construcción		7,84	10,35	8,75
% Servicios		81,05	76,16	80,82
Índice de especialización (base 100 = Barcelona provincia) (1er Trimestre 2018)	1º sector (CNAE2009)	145,32 (Sum. de agua; acts. de saneamiento;... - E)	165,45 (Admón. púb., Def. y Seg. Social - O)	100
	2º sector (CNAE2009)	141,7 (Acts. Sanitarias y serv. sociales - Q)	135,7 (Ind. manufactureras - C)	100
	3º sector (CNAE2009)	127,57 (Acts. Artísticas y recreativas - R)	132,86 (Trans. y almacenamiento - H)	100
RBD pm por habitante		17.395,02	16.906,43	17.899,78
PIB por habitante		24.901,21	20.114,16	nd
Mercado de trabajo				
Asalariados	Asalariados Total (3er Trimestre 2018)	25.599	12.880	2.110.411
	% Agricultura	0,07	0,06	0,13
	% Industria	14,45	12,03	15,5
	% Construcción	4,36	4,71	4,39
	% Servicios	81,12	83,2	79,98
Desempleo	Total desempleados registrados (Noviembre 2018)	4.816	1.925	285.256
	% Hombres	47,49	41,56	42,84
	% Mujeres	52,51	58,44	57,16
	% Menores de 24 años	6,67	7,43	6,82
	% Mayores de 45 años	53,28	56,36	54,26
	% Extranjeros	29,01	10,23	17,71
	Tasa de paro registrado	13,63	8,28	10,57
	Tasa de cobertura total (beneficiarios prestación por desempleo) (Octubre 2018)	43,92	58,74	55,94

Fuente: Elaboración propia a partir de Idescat y Hermes (Diputación de Barcelona).

ANEXO 6.2. Guión de entrevista

Bloque 1: Introducción a la persona/institución entrevistada

El objetivo de este bloque es describir la institución que representa la persona entrevistada así como su relación con el territorio.

- Descripción de la institución de pertenencia: orígenes, composición, objetivos, evolución, situación actual
- Relación de la institución con el territorio
- Posibles alianzas con otros actores o instituciones del territorio
- Participación de la institución en actuaciones de desarrollo local

Bloque 2: Experiencias significativas de desarrollo local

Este bloque busca que la persona entrevistada destaque aquellas iniciativas o actuaciones más destacadas en el conjunto del desarrollo local del territorio, incidiendo en el contenido de dichas actuaciones, los actores relacionados con ellas, así como las formas de interacción o cooperación vinculadas.

- Identificación de acciones significativas de desarrollo local en el territorio: descripción, objetivos, razones de su importancia, limitaciones o aspectos mejorables
- Actores e instituciones participantes en estas iniciativas
- Mecanismos de cooperación, acuerdos entre actores para impulsar proyectos, existencia de liderazgos, existencia de resistencias por parte de actores
- Valoración general del conjunto de acciones

Bloque 3: Actuaciones en función del eje temático (Innovación y competitividad, Servicios a las personas, Medio ambiente)

Este bloque es complementario al anterior y lo que busca es profundizar en iniciativas o actuaciones relacionadas con el ámbito (si procede) más próximo a la institución que representada la persona entrevistada. Aquí lo que se busca es profundizar con un mayor nivel de detalle en el conjunto de iniciativas de desarrollo local, atendiendo a las mismas dimensiones: contenido, actores participantes y mecanismos de cooperación relacionados.

- Identificación de acciones significativas de desarrollo local en el territorio: descripción, objetivos, razones de su importancia, limitaciones o aspectos mejorables
- Actores e instituciones participantes en estas iniciativas
- Mecanismos de cooperación, acuerdos entre actores para impulsar proyectos, existencia de liderazgos, existencia de resistencias por parte de actores
- Valoración general de las acciones destacadas

Bloque 4: Valoración general sobre el proceso de desarrollo local

Este bloque tiene como objetivo, a modo de cierre, obtener una valoración final de conjunto de las estrategias de desarrollo local del territorio. Con ello se incide en el nivel de la concepción o discurso de la persona entrevistada (en tanto que representante de su institución) sobre el desarrollo local. Se pone atención en las prioridades, el papel de las instituciones públicas y otros actores en el desarrollo local, y la identificación de puntos fuertes y débiles. Cabe apuntar que, aunque aquí se atiende de forma más específica, al nivel discursivo de los actores, en los dos bloques anteriores en los que se pregunta por iniciativas o actuaciones obviamente también se puede extraer información desde el punto de vista de la concepción que los actores tienen sobre el desarrollo local.

- Prioridades en la política de desarrollo local del territorio, valoración
- Valoración del papel de las instituciones públicas del territorio (locales, comarcales); niveles superiores (Diputación de Barcelona, Generalitat de Catalunya, autoridades europeas)
- Valoración del papel de otros actores o instituciones del territorio en el proceso de desarrollo local (agentes sociales, empresas, comunidad local, otros actores)
- Identificación de puntos fuertes y razones
- Identificación de puntos débiles y razones
- Existencia de obstáculos o resistencias al desarrollo local: tipos, actores y recursos relacionados
- Propuestas de superación de obstáculos y resistencias

ANEXO 6.3. Detalle de entrevistas realizadas por territorio

Tabla A.2. Perfiles de entrevistas en Manresa

Tipología	Perfil	Código
Administración	Regidor de Empleo, formación y economía social (Ayuntamiento de Manresa)	MA-ADMINISTRACIÓN_1
	Director del CEDEM (Ayuntamiento de Manresa)	MA-ADMINISTRACIÓN_2
	Regidor de Hacienda, política de empresa y universidades (Ayuntamiento de Manresa)	MA-ADMINISTRACIÓN_3
	Responsable del Área de Educación, salud y servicios sociales (Ayuntamiento de Manresa)	MA-ADMINISTRACIÓN_4
	Responsable del Área de Acción social y ciudadanía (Consell Comarcal del Bages)	MA-ADMINISTRACIÓN_5
	Responsable técnico del Área de Promoción comarcal y dinamización socioeconómica (Consell Comarcal del Bages)	MA-ADMINISTRACIÓN_6
Empresas	Presidente de PIMEC Cataluña Central	MA-EMPRESAS_1
	Gerente de la Cambra de Comerç de Manresa	MA-EMPRESAS_2
	Empresa de Manresa	MA-EMPRESAS_3
Sindicatos	Secretario Unión Territorial CCOO Bages-Berguedà	MA-SINDICATOS_1
Otros actores	Directora del INAD	MA_OTROS ACTORES_1
	Presidente del Consell Econòmic i Social del Bages	MA-OTROS ACTORES_2
	Presidente del Centro Tecnológico de Manresa	MA-OTROS ACTORES_3

Fuente: Elaboración propia.

Tabla A.3. Perfiles de entrevistas en Sant Feliu de Llobregat

Tipología	Perfil	Código
Administración	Responsable técnico del Área de Promoción Económica (Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat)	SF-ADMINISTRACIÓN_1
	Responsable del CIFO de Sant Feliu de Llobregat	SF-ADMINISTRACIÓN_2
	Regidor de Promoción económica (Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat)	SF-ADMINISTRACIÓN_3
	Regidora de Servicios personales (Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat)	SF-ADMINISTRACIÓN_4
	Técnica del Área de participación ciudadana, inmigración y solidaridad (Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat)	SF-ADMINISTRACIÓN_5
	Responsable técnico del Área de Promoción económica (Consell Comarcal del Baix Llobregat)	SF-ADMINISTRACIÓN_6
	Coordinadora técnica de Promoción económica (Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat)	SF-ADMINISTRACIÓN_7
Empresas	Representante del Grup Set (asociación de empresas de la grifería de Sant Feliu de Llobregat)	SF-EMPRESAS_1
	President de la Asociación de empresarios del polígono del Pla (AEPLA) (y Presidente de PIMEC Baix Llobregat)	SF-EMPRESAS_2
	Empresa de Sant Feliu de Llobregat	SF-EMPRESAS_3
Sindicatos	Secretaria de Empleo y formación de CCOO Baix Llobregat	SF-SINDICATOS_1
	Secretaria General de CCOO Baix Llobregat	SF-SINDICATOS_2
Otros actores	Directora y Responsable de relaciones de la Fundación Domicilia	SF-OTROS ACTORES_1

Fuente: Elaboración propia.

ANEXO 6.4. Documentos analizados por territorio

Manresa:

- *Agenda 21 de Manresa*, Ajuntament de Manresa, Gener 2000
- *Pla d'Actuació Municipal (PAM) 2000-2003*, Ajuntament de Manresa
- *Pla d'Actuació Municipal (PAM) 2004-2007*, Ajuntament de Manresa
- *Pla d'Innovació local de Manresa 2005-2008*, Ajuntament de Manresa
- *MIC-Manresa Innovació + Coneixement*, Document de treball , Ajuntament de Manresa, Setembre 2005
- *Prediagnòstic - Pla estratègic de Manresa 2015*, Ajuntament de Manresa, Octubre 2005
- *Balanç del PAM 2004-2007*, Març 2006
- *Pla estratègic de Manresa 2015*, Ajuntament de Manresa, Setembre 2006
- *Pla d'inclusió social de Manresa 2009*, Ajuntament de Manresa, Maig 2009

Sant Feliu de Llobregat:

- *Conclusions procés participatiu "Sant Feliu ciutat de congrès"*, Ajuntament de Sant Feliu de Llobregat, Gener 2003
- *Informe Social del municipi de Sant Feliu de Llobregat*, Ajuntament de Sant Feliu de Llobregat, Abril 2003
- *Pla d'Actuació del Mandat (PAM) 2003-2007*, Ajuntament de Sant Feliu de Llobregat
- *Estudi sobre la situació dels projectes estratègics a la comarca del Baix Llobregat*, Consell Comarcal del Baix Llobregat, Octubre 2004
- *Memoria d'activitat - Pacte Territorial per al Desenvolupament Econòmic i l'Ocupació de la Comarca del Baix Llobregat*, Consell Comarcal del Baix Llobregat, Desembre 2005
- *Pla d'Actuació Ambiental 2006-2016*, Ajuntament de Sant Feliu de Llobregat, Juny 2006
- *Pla d'Actuació del Mandat (PAM) 2008-2011*, Ajuntament de Sant Feliu de Llobregat

ANEXO 7.1. Redes de códigos (Capítulo 7) (Atlas.ti)

Gráfico A.1. La concepción del desarrollo local en Manresa

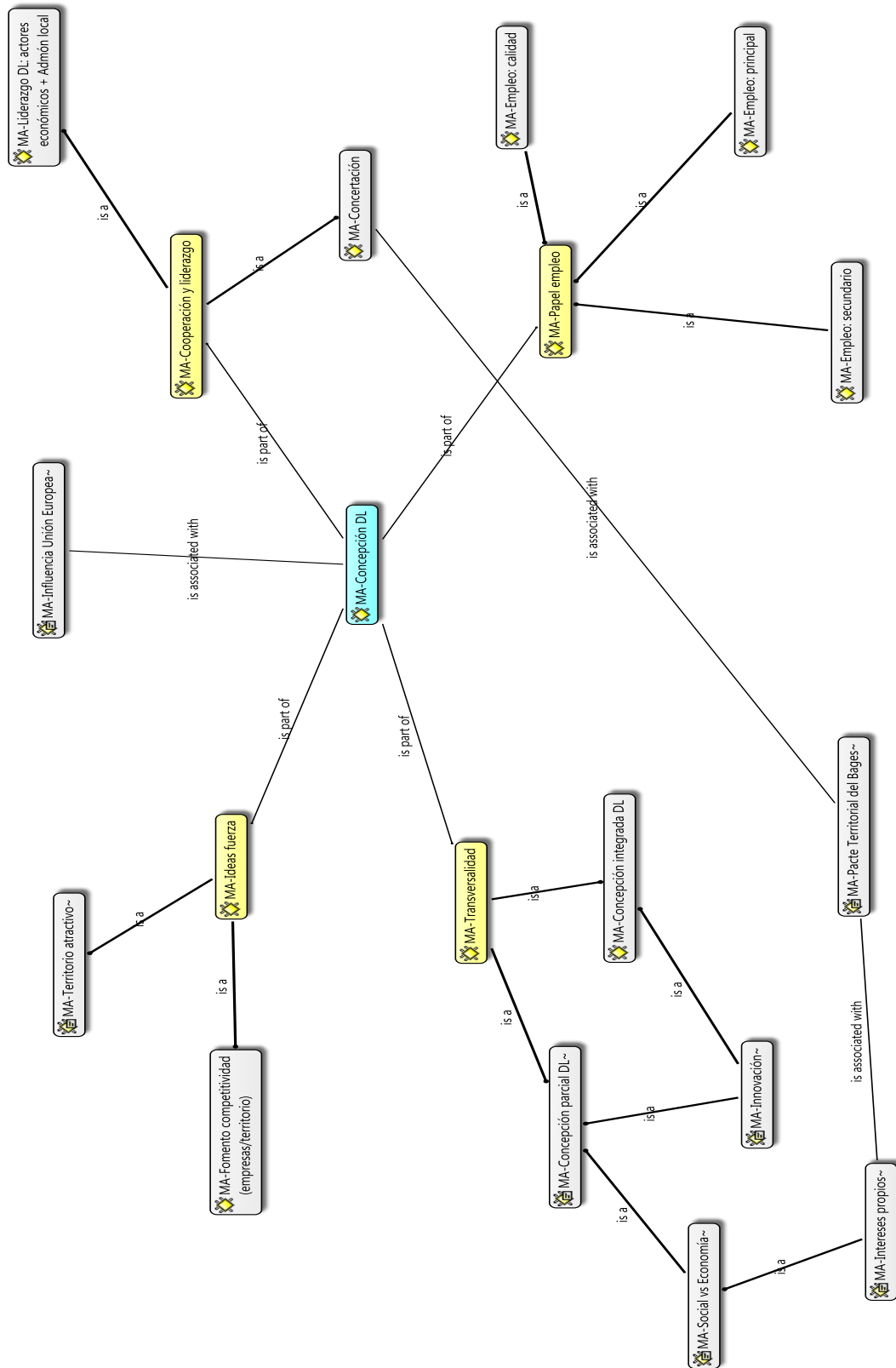


Gráfico A.4. La concepción del desarrollo local en Sant Feliu de Llobregat

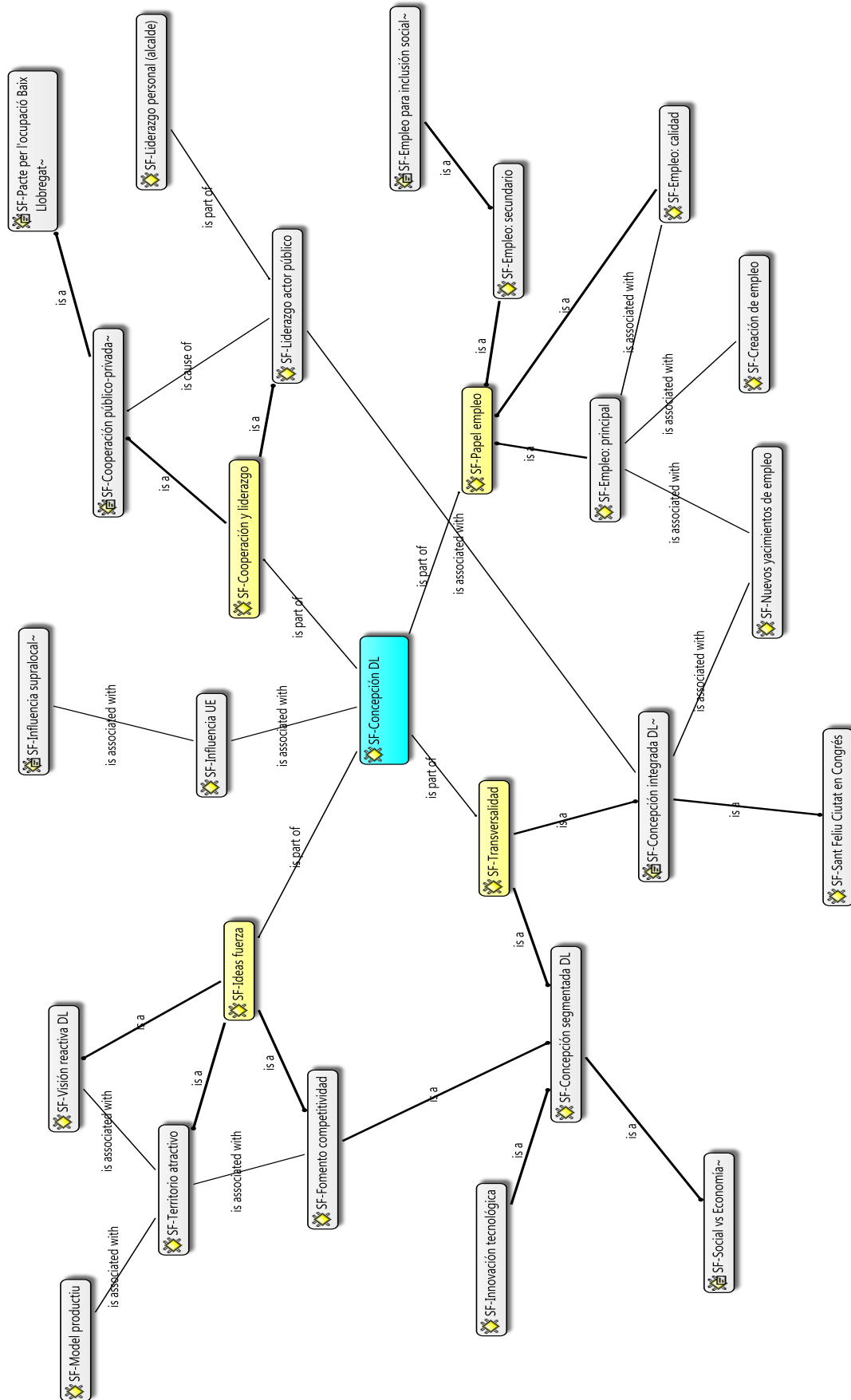
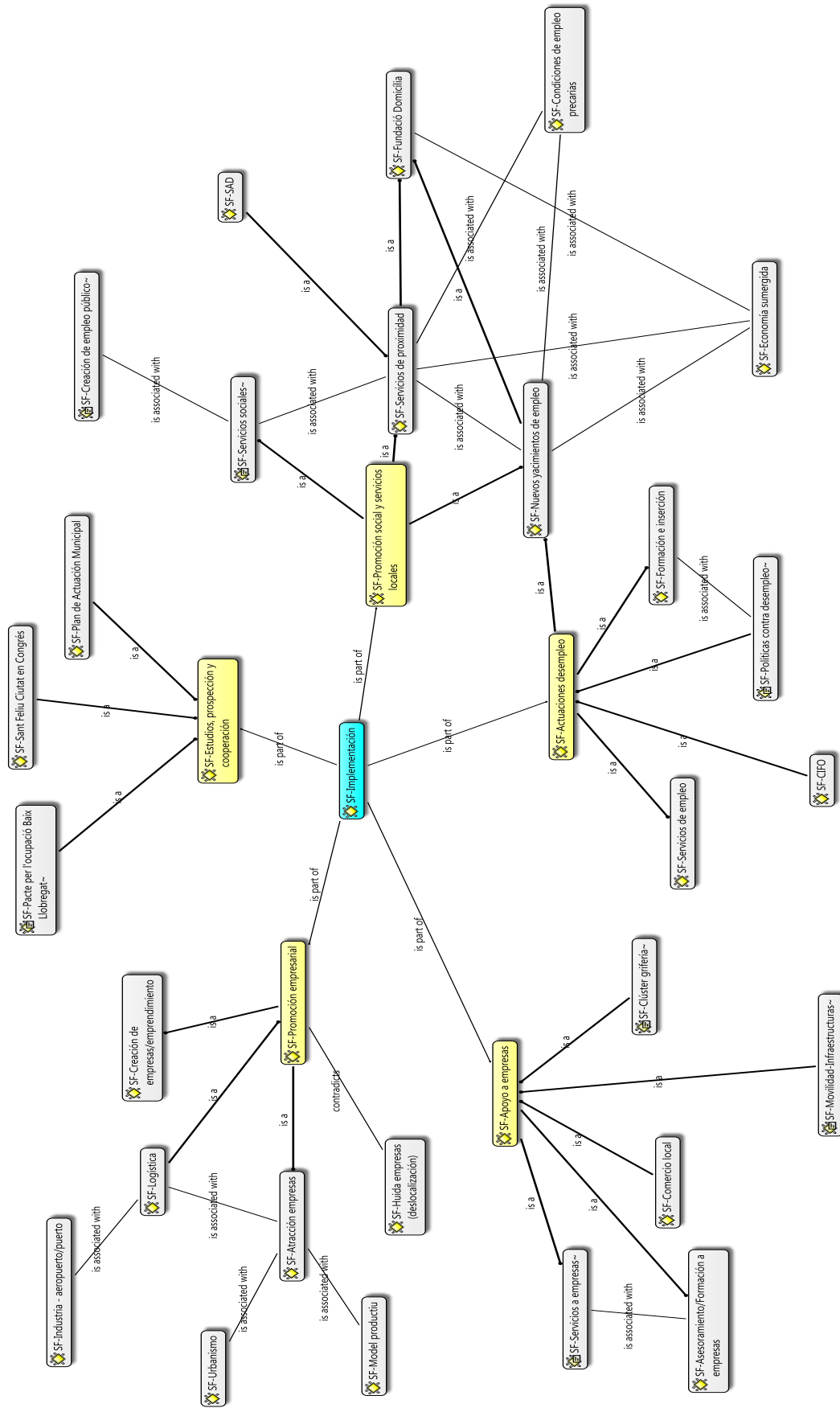


Gráfico A.5. El desarrollo local como implementación en Sant Feliu de Llobregat



ANEXO 7.2. Listados de códigos utilizados (Atlas.Ti)

Listado alfabético de códigos (Code-Filter: All)

MA-Actores participantes
MA-Actuaciones desempleo
MA-ADL
MA-Administración local
MA-Agenda21
MA-Apoyo a creación de empresas/emprendimiento
MA-Apoyo a empresas
MA-Asesoramiento/Formación a empresas
MA-Asociaciones empresariales
MA-Atenció sociosanitària
MA-Atención a la dependencia
MA-Bienestar local
MA-Calendarario subvenciones
MA-Centralidad/Capitalidad
MA-Centre de Formació Pràctica
MA-Composició territorial (local-comarcal)
MA-Composició gobierno local
MA-Concepción DL
MA-Concepción integrada DL
MA-Concepción segmentada DL
MA-Concertación
MA-Consell Municipal d'Immigració
MA-Consells sectorials
MA-Consells territorials
MA-Contexto legal
MA-Cooperación y liderazgo
MA-CTM
MA-Dependencia de metal/automoción
MA-Economía social
MA-Economía sumergida
MA-Empleo para inclusión social
MA-Empleo: calidad
MA-Empleo: principal
MA-Empleo: secundario
MA-Energías sostenibles
MA-Entidades comarcales
MA-Espacios comunes
MA-Estructura políticoadministrativa
MA-Estructura socioeconómica
MA-Estudios, prospección y cooperación
MA-Falta de recursos
MA-Fomento competitividad (empresas/territorio)
MA-Formación e inserción
MA-Formación en atención a dependencia
MA-Funciones INAD
MA-Gobernanza
MA-Grandes empresas (Pirelli)
MA-Ideas fuerza
MA-ILOQUID
MA-Implementación
MA-INAD
MA-Industria textil
MA-Influencia Unión Europea
MA-Infraestructuras
MA-Innovación
MA-Innovatex
MA-Intereses comunes
MA-Intereses propios
MA-Liderazgo actuaciones
MA-Liderazgo DL
MA-Liderazgo DL: actores económicos + Admón local
MA-Liderazgo DL: actores externos
MA-Liderazgo DL: Admón local
MA-Liderazgo DL: comunidad local
MA-Mecanismos de participación
MA-Medioambiente
MA-No tradición asociativa
MA-Nuevos yacimientos de empleo
MA-Origen INAD
MA-Orígenes CCB
MA-Pacte local d'Ocupació
MA-Pacte Territorial del Bages
MA-PAM
MA-Papel empleo
MA-Parc tecnològic de la Catalunya Central
MA-PEC
MA-Pla d'Innovació
MA-Plan estratégico
MA-Poca conscienciación
MA-Poca visión estratégica
MA-Poco peso de Tercer sector
MA-Polígonos
MA-Políticas de empleo
MA-Presencia/Asistencia
MA-Promoción empresarial
MA-Promoción social y servicios locales
MA-Proyectos europeos
MA-Pymes
MA-Relaciones entre actores
MA-Relaciones informales
MA-SAD
MA-Servicios a empresas
MA-Servicios a población
MA-Servicios de empleo
MA-Servicios Fundació Sociosanitària de Manresa
MA-Servicios sociales (Asistencialismo)
MA-Sindicatos
MA-Social vs Economía
MA-Supralocal
MA-Tercer sector
MA-Terminología DL
MA-Territorio
MA-Territorio atractivo
MA-Transversalidad
MA-Turismo
SF-Actor público
SF-Actores participantes
SF-Actuaciones desempleo
SF-Acuerdo Estratégico de Catalunya
SF-ADL
SF-Apoyo a empresas
SF-Asesoramiento/Formación a empresas
SF-Atracción empresas
SF-Bienestar local
SF-Características sociodemográficas
SF-CIFO
SF-CLECE
SF-Clúster grifería
SF-Comercio local

SF-Competencias
 SF-Composición gobierno local
 SF-Composición territorial (local-comarcal)
 SF-Concepción DL
 SF-Concepción integrada DL
 SF-Concepción segmentada DL
 SF-Condiciones de empleo precarias
 SF-Conflictos de Intereses
 SF-Cooperación público-privada
 SF-Cooperación y liderazgo
 SF-Creación de empleo
 SF-Creación de empleo público
 SF-Creación de empresas/emprendimiento
 SF-Cultura asociativa
 SF-Datos empleo FDomicilia
 SF-Desarrollo local - St Feliu
 SF-Distancia Administración local y empresas
 SF-Diversidad económica y empresas
 SF-Diversidad territorial (comarca)
 SF-Economía Baix Llobregat
 SF-Economía sumergida
 SF-Emplejo para inclusión social
 SF-Emplejo vs Empresas
 SF-Emplejo: calidad
 SF-Emplejo: principal
 SF-Emplejo: secundario
 SF-Espacios comunes
 SF-Espacios concertación/cooperación
 SF-Estructura políticoadministrativa
 SF-Estructura socioeconómica
 SF-Estructura/Organización actores
 SF-Estudios, prospección y cooperación
 SF-Externalización
 SF-Fomento competitividad
 SF-Forma de participación
 SF-Formación - otros interlocutores
 SF-Formación e inserción
 SF-Fundació Domicília
 SF-Gobernanza
 SF-Grandes empresas - SEAT
 SF-Huida empresas (deslocalización)
 SF-Ideas fuerza
 SF-Identidad
 SF-Ideología/color político
 SF-Implementación
 SF-Industria - aeropuerto/puerto
 SF-Industria: mecánica/electromecánica
 SF-Influencia AMB
 SF-Influencia Consell Comarcal
 SF-Influencia supralocal
 SF-Influencia UE
 SF-Inmigración
 SF-Innovación tecnológica
 SF-Intereses comunes
 SF-Intereses/Objetivos parciales
 SF-Interlocución sindicatos
 SF-Interlocutor empresas
 SF-Interlocutor grifería
 SF-Liderazgo actor público
 SF-Liderazgo actuaciones
 SF-Liderazgo DL
 SF-Liderazgo personal (alcalde)
 SF-Local
 SF-Local-comarcal
 SF-Logística
 SF-Mecanismos de participación
 SF-Model productiu
 SF-Movilidad-Infraestructuras
 SF-Nivel de participación (actores)
 SF-No articulación de actor económico
 SF-No liderazgo actor público
 SF-No transversalidad Administración
 SF-Nuevos yacimientos de empleo
 SF-Objetivos/intereses de acciones en DL
 SF-OTG
 SF-Pacte per l'ocupació Baix Llobregat
 SF-Papel empleo
 SF-Participación ciudadana
 SF-Participación empresas
 SF-Perfil empresas
 SF-Plan de Actuación Municipal
 SF-Políticas contra desempleo
 SF-Precariedad
 SF-Promoción económica
 SF-Promoción empresarial
 SF-Promoción social y servicios locales
 SF-Pymes
 SF-Recursos
 SF-Relaciones entre actores
 SF-SAD
 SF-Sant Feliu Ciutat en Congrés
 SF-Servicios a empresas
 SF-Servicios de empleo
 SF-Servicios de proximidad
 SF-Servicios sociales
 SF-Social vs Economía
 SF-Subvención
 SF-Territorio
 SF-Territorio atractivo
 SF-Tipo de actores
 SF-Tradición de concertación
 SF-Tradición en participación
 SF-Tradición industrial
 SF-Transversalidad
 SF-Turismo de negocios
 SF-Universidad
 SF-Urbanismo
 SF-Visión reactiva DL

**Tabla A.4. Distribución de códigos por documentos primarios
(Codes-primary-documents-table)**

	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	E9	E10	E11	E12	E13	E14	E15	E16	E17	E18	E19	E20	E21	E22	E23	E24	E25	E26	TOTAL
MA-Actores participantes	0	5	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	1	0	4	0	0	3	0	0	0	2	0	0	0	18
MA-Actuaciones desempleo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	0	0	3
MA-ADL	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
MA-Agenda21	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
MA-Apoyo a creación de empresas/emprendimiento	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	7	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	9
MA-Apoyo a empresas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	3
MA-Asesoramiento/Formación a empresas	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10
MA-Asociaciones empresariales	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	5	0	0	0	11
MA-Atención sociosanitaria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
MA-Atención a la dependencia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	6
MA-Bienestar local	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
MA-Calendarario subvenciones	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
MA-Centralidad/Capitalidad	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	5
MA-Centre de Formació Práctica	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	1	0	0	7
MA-Composición territorial (local-comarcal)	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	3	0	0	4	0	0	0	0	0	0	2	3	1	0	16
MA-Composición gobierno local	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	6
MA-Concepción integrada DL	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	0	0	3	0	0	0	1	1	2	0	15
MA-Concepción segmentada DL	0	2	0	0	0	0	0	10	0	2	0	0	5	3	0	0	0	0	3	0	0	5	4	3	1	0	38
MA-Concertación	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	3	3	0	9
MA-Consell Municipal d'Immigració	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
MA-Consells sectorials	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	2
MA-Consells territorials	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
MA-Contexto legal	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	0	0	1	0	1	0	8
MA-CTM	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	1	0	4	2	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	11
MA-Dependencia de metal/automoción	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
MA-Economía social	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
MA-Economía sumergida	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
MA-Empleo para inclusión social	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	1	0	5
MA-Empleo: calidad	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2
MA-Empleo: principal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	3	0	1	0	7
MA-Empleo: secundario	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	0	0	0	4
MA-Energías sostenibles	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
MA-Entidades comarcales	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	2
MA-Espacios comunes	0	3	0	0	0	0	0	7	0	1	9	0	6	5	0	6	0	0	0	0	0	2	10	0	0	0	49
MA-Estructura socioeconómica	0	0	0	0	0	0	0	7	0	0	0	0	7	1	0	0	0	0	0	0	0	1	3	1	2	0	22
MA-Estudios, prospección y cooperación	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	1	1	0	8

	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	E9	E10	E11	E12	E13	E14	E15	E16	E17	E18	E19	E20	E21	E22	E23	E24	E25	E26	TOTAL
MA-Falta de recursos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
MA-Fomento competitividad (empresas/territorio)	0	10	0	0	0	0	0	4	0	0	1	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	3	3	1	0	0	26
MA-Formación e inserción	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	3
MA-Formación en atención a dependencia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
MA-Grandes empresas (Pirelli)	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	5	1	1	0	0	10
MA-ILOQUID	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
MA-INAD	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
MA-Industria textil	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
MA-Influencia Unión Europea	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	4
MA-Infraestructuras	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	6
MA-Innovación	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	1	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	8
MA-Innovatex	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
MA-Intereses comunes	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	3	0	0	8	0	0	0	0	0	2	3	1	2	0	21
MA-Intereses propios	0	3	0	0	0	0	0	3	0	0	1	0	4	1	0	1	0	0	0	0	0	5	2	2	0	0	22
MA-Liderazgo actuaciones	0	3	0	0	0	0	0	2	0	0	5	0	12	3	0	3	0	0	2	0	0	1	6	0	1	0	38
MA-Liderazgo DL: actores económicos + Admón local	0	6	0	0	0	0	0	9	0	0	7	0	6	6	0	0	0	0	0	0	5	3	0	0	0	42	
MA-Liderazgo DL: actores externos	0	6	0	0	0	0	0	2	0	0	4	0	3	2	0	0	0	0	0	0	2	1	0	0	0	20	
MA-Liderazgo DL: Admón local	0	1	0	0	0	0	0	0	0	3	1	0	0	0	0	3	0	0	3	0	0	0	9	0	0	0	20
MA-Liderazgo DL: comunidad local	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	2	0	0	0	5
MA-Medioambiente	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
MA-No tradición asociativa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	2
MA-Nuevos yacimientos de empleo	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	3
MA-Origenes CCB	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
MA-Pacte local d'Ocupació	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	4
MA-Pacte Territorial del Bages	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	2	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	2	1	0	9
MA-PAM	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
MA-Parc tecnològic de la Catalunya Central	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	3
MA-PEC	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
MA-Pla d'Innovació	0	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6
MA-Plan estratégico	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
MA-Poca concienciación	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
MA-Poca visión estratégica	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	3
MA-Poco peso de Tercer sector	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	1	0	3
MA-Poligonos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	0	0	8
MA-Presencia/Asistencia	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
MA-Promoción empresarial	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
MA-Proyectos europeos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	2
MA-Pymes	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	5
MA-Relaciones entre actores	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
MA-Relaciones informales	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
MA-SAD	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	7	0	0	0	0	0	1	0	11
MA-Servicios a empresas	0	6	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	0	0	11
MA-Servicios a población	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	1	0	4

	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	E9	E10	E11	E12	E13	E14	E15	E16	E17	E18	E19	E20	E21	E22	E23	E24	E25	E26	TOTAL
MA-Servicios de empleo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	3
MA-Servicios sociales (Asistencialismo)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	11	0	0	0	0	1	0	0	15
MA-Sindicatos	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	1	3	0	0	0	7
MA-Social vs Economía	0	2	0	0	0	0	0	4	0	0	2	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	4	0	0	0	14
MA-Supralocal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	2	1	0	5
MA-Tercer sector	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
MA-Terminología DL	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
MA-Territorio atractivo	0	6	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	2	0	0	17
MA-Turismo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
SF-Actor público	1	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	5
SF-Actuaciones desempleo	0	0	2	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
SF-Acuerto Estratégico de Catalunya	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
SF-ADL	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
SF-Asesoramiento/Formación a empresas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
SF-Atracción empresas	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
SF- Características sociodemográficas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
SF-CIFO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
SF-Clúster griería	0	0	1	11	1	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	1	0	0	0	0	0	0	19
SF-Comercio local	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
SF-Competencias	2	0	0	0	2	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	9
SF-Concepción DL	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
SF-Concepción integrada DL	0	0	3	0	2	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7
SF-Concepción segmentada DL	2	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	9
SF-Condiciones de empleo precarias	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
SF-Conflictos de Intereses	5	0	2	0	2	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11
SF-Cooperación público-privada	5	0	2	2	4	0	0	0	3	0	0	2	0	0	2	0	2	1	0	6	1	0	0	0	0	0	30
SF-Creación de empleo	0	0	1	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
SF-Creación de empleo público	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
SF-Creación de empresas/emprendimiento	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
SF-Datos empleo FDomicilia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
SF-Desarrollo local - St Feliu	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
SF-Distancia Administración local y empresas	3	0	1	0	0	0	15	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	1	0	3	0	0	0	0	0	0	26
SF-Diversidad económica y empresas	1	0	2	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6
SF-Diversidad territorial (comarca)	3	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	10
SF-Economía Baix Llobregat	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	2
SF-Economía sumergida	2	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	5
SF-Empleo para inclusión social	2	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	5
SF-Empleo vs Empresas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
SF-Empleo: calidad	1	0	1	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	7
SF-Empleo: secundario	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
SF-Espacios concertación/cooperación	2	0	4	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8
SF-Externalización	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2

	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	E9	E10	E11	E12	E13	E14	E15	E16	E17	E18	E19	E20	E21	E22	E23	E24	E25	E26	TOTAL
SF-Fomento competitividad	0	0	2	2	1	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	9
SF-Formación - otros interlocutores	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
SF-Formación e inserción	3	0	3	0	3	0	2	0	0	0	0	5	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	18
SF-Fundació Domicília	0	0	0	0	1	0	0	0	2	0	0	0	0	0	2	0	1	0	0	0	2	0	0	0	0	0	8
SF-Grandes empreses - SEAT	2	0	3	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6
SF-Huida empresas (deslocalización)	0	0	1	2	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	5
SF-Identidad	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	6
SF-Ideologia/color político	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	6
SF-Industria - aeropuerto/puerto	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
SF-Industria: mecánica/electro mecánica	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
SF-Influencia AMB	3	0	1	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7
SF-Influencia Consell Comarcal	4	0	0	0	3	0	0	0	4	0	0	1	0	0	1	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	15
SF-Influencia supralocal	3	0	3	0	1	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	1	2	0	2	0	0	0	0	0	0	0	16
SF-Influencia UE	4	0	3	0	3	0	0	0	1	0	0	1	0	0	2	0	0	2	0	1	0	0	0	0	0	0	17
SF-Innovación tecnológica	0	0	1	0	1	0	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7
SF-Intereses/Objetivos parciales	0	0	0	0	1	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
SF-Interlocución sindicatos	0	0	0	0	4	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6
SF-Interlocutor empresas	0	0	0	0	0	0	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6
SF-Interlocutor grifería	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
SF-Liderazgo actor público	1	0	3	3	1	2	0	0	7	0	0	0	0	0	2	0	3	4	0	1	0	0	0	0	0	0	27
SF-Liderazgo personal (alcalde)	0	0	0	0	0	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5
SF-Local comarcal	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6
SF-Logística	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
SF-Model productiu	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
SF-Movilidad-Infraestructuras	0	0	0	0	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	6
SF-Nivel de participación (actores)	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
SF-No articulación de actor económico	1	0	2	4	0	0	6	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	18
SF-No liderazgo actor público	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	2
SF-No transversalidad Administración	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
SF-Nuevos yacimientos de empleo	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
SF-Objetivos/intereses de acciones en DL	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
SF-OTG	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
SF-Pacte per l'ocupació Baix Llobregat	2	0	2	0	1	0	0	0	4	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	3	0	0	0	0	0	0	14
SF-Participación ciudadana	2	0	0	0	0	7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	10
SF-Participación empresas	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
SF-Perfil empresas	1	0	2	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	7
SF-Plan de Actuación Municipal	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
SF-Políticas contra desempleo	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
SF-Precariedad	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2

	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	E9	E10	E11	E12	E13	E14	E15	E16	E17	E18	E19	E20	E21	E22	E23	E24	E25	E26	TOTAL
SF-Promoción económica	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
SF-Pymes	1	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
SF-Recursos	0	0	1	0	1	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6
SF-Sant Feliu Ciutat en Congrés	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	
SF-Servicios a empresas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	1	0	0	0	0	0	0	0	4	
SF-Servicios de empleo	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	0	0	5	
SF-Servicios de proximidad	5	0	3	0	5	0	0	0	1	0	0	0	0	0	3	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	19	
SF-Servicios sociales	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	8	0	0	0	0	11	
SF-Social vs Economía	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	0	0	0	0	4	
SF-Subvención	1	0	4	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	8	
SF-Tipo de actores	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	
SF-Tradición de concertación	6	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	13	
SF-Tradición en participación	1	0	0	0	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	
SF-Tradición industrial	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	
SF-Turismo de negocios	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	
SF-Universidad	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	3	
SF-Urbanismo	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	3	
SF-Visión reactiva DL	0	0	0	0	2	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	
TOTAL	77	78	85	31	68	17	45	78	59	15	70	21	67	32	23	52	28	32	47	25	25	54	97	50	33	0	1209

Nota:

E1	SF-SINDICATOS_1	E14	MA-OTROS ACTORES_3
E2	MA-ADMINISTRACIÓN_3	E15	SF-OTROS ACTORES_1
E3	SF-ADMINISTRACIÓN_6	E16	MA-SINDICATOS_1
E4	SF-EMPRESAS_1	E17	SF-ADMINISTRACIÓN_7
E5	SF-SINDICATOS_2	E18	SF-ADMINISTRACIÓN_1
E6	SF-ADMINISTRACIÓN_5	E19	MA-ADMINISTRACIÓN_4
E7	SF-EMPRESAS_3	E20	SF-EMPRESAS_2
E8	MA-EMPRESAS_2	E21	SF-ADMINISTRACIÓN_4
E9	SF-ADMINISTRACIÓN_4	E22	MA-EMPRESAS_1
E10	MA-ADMINISTRACIÓN_5	E23	MA-ADMINISTRACIÓN_1
E11	MA-ADMINISTRACIÓN_2	E24	MA-ADMINISTRACIÓN_6
E12	SF-ADMINISTRACIÓN_2	E25	MA_OTROS ACTORES_1
E13	MA-OTROS ACTORES_2	E26	MA-EMPRESAS_3