



Avaluació del disseny i de la implementació del programa Treball a les 7 comarques

Febrer de 2017

Equip de treball: Jordi Sanz (Coordinació)
David Vílchez (Anàlisi)



Resum executiu

Què és el programa 'Treball a les 7 comarques'?

El programa 'Treball a les 7 comarques' (d'ara en endavant T7C) s'inicia el 2008 destinat a un total de 4 comarques de Catalunya —Terra Alta, Pallars Jussà, Anoia, Ripollès— amb el propòsit d'afavorir la vertebració del territori, compensar les desigualtats, i potenciar el desenvolupament de les zones amb menys dinamisme econòmic o especialment despoblades del territori català. Es presenta en aquell moment com a una aportació del Departament de Treball a un paquet més ampli de mesures pel període 2008-2010—l'anomenat Pla d'iniciatives de Dinamització Comarcal. El 2010 s'incorporen al programa el Baix Ebre, el Montsià i la Ribera d'Ebre. El programa es destaca per tres trets fonamentals. En primer lloc, pel que fa a l'organització de la política, pel **caràcter descentralitzador**: tracta d'enfortir el paper polític i institucional dels governs locals i territorials i els seus equips tècnics per tal que actuïn com a impulsors, gestors, coordinadors i proveïdors de les polítiques ocupacionals i de desenvolupament local. En segon lloc, pel que fa als objectius i el contingut conceptual, tracta de fomentar el **desenvolupament local** del territori entès com a un conjunt d'iniciatives o projectes integrats amb l'objectiu d'afavorir un procés reactivador de l'economia i dinamitzador de les societats locals que, mitjançant l'aprofitament dels recursos endògens existents al territori i la cooperació públic-privada, estimulin, fomentin i diversifiquin l'activitat econòmica, creant ocupació, renda i riquesa, i millorant la qualitat de vida i benestar de la població local. En tercer lloc, des del punt de vista metodològic o procedimental, impulsa la **concertació territorial**, la qual consistiria prioritàriament en acords entre diferents actors públics del territori i amb altres nivells de l'Administració per tal d'executar conjuntament el projecte que deriva del programa però també, més enllà, en la constitució d'una xarxa de relacions amb els agents socials, econòmics i ciutadans per tal d'induir processos de canvi i afrontar reptes concrets o aspectes funcionals específics vers el desenvolupament socioeconòmic territorial. El programa compta amb un pressupost anual estable de 2M€ i s'estructura a partir d'una carta de serveis composta per una sèrie d'actuacions per les quals els diversos projectes territorials en règim de concurrència competitiva poden demanar una subvenció del 90% del cost.

Objectius de l'avaluació

L'informe presenta una triple vessant. En primer lloc, aborda una avaluació del disseny del T7C, entesa com la contextualització del programa en l'experiència internacional. De manera vinculada, presenta una aproximació inicial al que seria el disseny d'una avaluació d'impacte amb una sèrie de recomanacions i passos a seguir. En tercer lloc,



després de 7 anys de funcionament, es proposa analitzar una sèrie de qüestions relatives a la seva implementació com serien els processos de disseny i evolució del contingut dels projectes, els processos de concertació, les característiques inicials dels territoris destinataris i la connexió amb la seva capacitat per a aprofitar i desenvolupar el programa, entre altres.

Mètodes

La metodologia emprada per a abordar els objectius anteriors es basa en:

- 1) Una revisió de la literatura internacional amb el propòsit d'emmarcar conceptualment el programa en tota la seva complexitat i conèixer com s'han desenvolupat programes o experiències amb característiques similars; així com revisar els resultats de les aproximacions avaluatives a programes d'aquest tipus, especialment, referències generals per a abordar una avaluació d'impacte.
- 2) Una anàlisi qualitativa del programa a partir d'entrevistes a informants clau i participants al programa (personal tècnic, representants institucionals i agents privats) amb la pretensió de copsar la visió d'aquestes persones sobre el funcionament de la política a la pràctica.

Una mirada contextualitzada internacionalment

El desenvolupament local es considera més aviat com a un enfocament o aproximació per a la generació d'un procés de canvi —també es podria comprendre com a un impuls a un cicle de dinamització i innovació social i econòmica— més que no pas com a una política concreta i definida. Totes les polítiques que s'hi podrien englobar en aquesta aproximació presenten una sèrie de trets bàsics comuns: fan referència a un **territori** concret en el qual es considera que hi ha uns **recursos i/o potencial** que poden ser aprofitats/desplegats per tal d'assolir l'objectiu del desenvolupament; suposen un esforç conscient —es pot considerar una **metodologia**— per tal de generar en aquest territori una **millora del benestar i la qualitat de vida de les persones**; fa referència a **múltiples dimensions** com serien l'econòmica, social, cultural o mediambiental, amb la perspectiva de generar aproximacions innovadores entre els diferents camps i dintre dels mateixos; implica la **mobilització d'una pluralitat d'actors** que sovint provenen d'àmbits —públic, privat, tercer sector— i nivells —local, regional, etc.— diferents; implica un fort component **bottom-up** (generació d'iniciatives i actuacions de baix cap a dalt, entès aquest 'des de baix' en aquest cas com l'àmbit local). Des d'un punt de vista general, es podria oposar a una política pública exclusivament enfocada a captar inversió privada externa i adoptar una postura passiva vers els efectes a l'entorn local dels impulsos de les forces del mercat



global; o una política pública exclusivament centralitzada lligada a grans inversions públiques i amb un marc de decisió allunyat completament de l'àmbit local. El programa T7C es pot concebre com una política de desenvolupament **econòmic** local quelcom que implicaria una selecció estratègica d'actors econòmics i socials de cara a la concertació de polítiques de desenvolupament socioeconòmic amb les limitacions administratives i de disseny actuals del programa.

Des d'un punt de vista organitzatiu, implica doncs una descentralització de la gestió i execució de la política a l'àmbit local quelcom que pretén facilitar el flux d'informació de la pròpia realitat local i l'escenari per a la presa de decisions més adequat així com mantenir responsables i rendir comptes per la seva activitat de cara a la població local als tècnics i resta d'actors implicats en la provisió de serveis i gestió d'actuacions. El programa T7C es caracteritza per suposar un procés de descentralització administrativa en forma de **delegació d'una política de desenvolupament socioeconòmic**; és a dir, un procés de transferència de responsabilitat pel que fa a la planificació i gestió de funcions públiques des d'una agència d'ordre superior (el Servei d'Ocupació de Catalunya) a d'altres nivells de govern, entitats o autoritats públiques semiautònomes; on continua havent un rendiment de comptes cap a l'administració superior, en aquest cas vinculada al suport financer anual finalista i condicionat de les actuacions. Els mecanismes de transferència i l'organització i control d'aquest suport financer suposen un dels elements rellevants en el disseny de la política en què hi ha diverses opcions de política pública, els quals poden apuntar a diverses potencialitats i dèficits. En el cas de T7C hi ha un fort condicionament per part del SOC en tant el suport s'articula a través de subvencions anuals en règim de concurrència competitiva on els plans d'execució s'han d'aprovar acció per acció amb un marc de treball i revisió força definit. A priori, el programa aspira tanmateix a la generació o el suport a projectes amb perspectiva territorial i no d'estricta curt termini; en aquest sentit també es distancia de polítiques institucionalistes, en el sentit de no promoure expressament el sorgiment de nous ens locals específics per a l'execució de les polítiques de desenvolupament socioeconòmic sinó donar suport a projectes encapçalats per institucions públiques ja existents.

Pel que fa a l'instrument de la concertació o *partnership*, des de la literatura internacional s'apunta a una sèrie de característiques: refereix a una relació entre **organitzacions** diferents; és una relació **col-laborativa**; s'hi **comparteixen** més que es transfereixen o es descarreguen recursos, costos, riscos i resultats cap a d'altres parts; aquestes organitzacions mitjançant aquesta relació persegueixen un/s **objectiu/s en comú**; és una relació dinàmica en un procés de comunicació continua on els **mecanismes de relació** entre els membres **no són de caire mercantil o**



jeràrquic; esdevenen claus conceptes com **reciprocitat, confiança, compromís, identitat, lideratge i aprenentatge**. Pel que fa als actors concrets, podem parlar de relacions entre tres grans grups d'actors (entre ells i de manera creuada): públics, privats amb ànim de lucre i privats no governamentals sense ànim de lucre o pertanyents a la societat civil. En el cas de la concertació territorial pel desenvolupament local es pot parlar d'una cooperació horitzontal on trobaríem a diferents actors del territori com serien els productors locals i les seves associacions, entitats representants dels treballadors, els governs locals i les seves entitats associades, entitats vinculades al món de l'educació i la generació de coneixement i altres entitats sense ànim de lucre amb una vinculació amb el territori, amb interès en camps vinculats amb el desenvolupament territorial. En un sentit vertical, principalment parlem d'administracions de nivell superior o agències especialitzades de tipus sectorial.

Com es percep i funciona el programa a la pràctica?

- ❖ La concepció del programa.

✓ Un programa trencador vers dinàmiques anteriors

Es considera quelcom trencador vers dinàmiques de funcionament institucional previ. Això es vincula a una nova perspectiva administrativa (cooperació públic-públic), a estimular una lògica territorial supramunicipal i la integració de polítiques habitualment separades.

- ❖ Destinataris del programa: territoris, projectes i ens gestors.

- ✓ Un programa especialment adreçat a territoris amb problemàtiques socioeconòmiques destacades
- ✓ Es pot adreçar a territoris "madurs" o "immadurs" de cara a desenvolupar un projecte tècnicament orientat a resultats, integral i concertat

Des dels actors locals es considera que el programa s'ha adreçat especialment a territoris que presenten algun o alguns aspectes socioeconòmics problemàtics i, en general, que necessiten una certa reactivació econòmica. Entre aquestes característiques problemàtiques també s'apunten factors que han pogut contribuir a generar o a accentuar les deficiències com el fet que puguin ser territoris on hi ha hagut una manca de cooperació i una manca de relació entre les diverses polítiques socioeconòmiques que hi actuen. En segon lloc, des del punt de vista de l'acció, es considera que el territori en qüestió hauria d'oferir (idealment) una sèrie d'oportunitats



de desenvolupament relativament homogènies o compartibles, que puguin implicar a tota la població i actors del territori —ocasionalment, això pot qüestionar els límits administratius comarcals. Si aquesta condició no es dóna pot comportar dificultats i, altrament, sempre suposa un element de complexitat. En tercer lloc, pel que fa als ens que gestionen i executen el projecte, es considera que és important no perdre el factor de la proximitat vers els agents que concerten o els potencials beneficiaris directes. En quart lloc, també resulta rellevant considerar l'existència d'unes característiques socioculturals i de trajectòria socioeconòmica comunes al territori en qüestió o, més particularment, la identificació territorial supramunicipal que pugui existir. En cinquè lloc, també s'apunta a la importància de la capacitat per a treballar tècnicament i organitzativa els projectes i a mantenir un nivell de complexitat i abast de gestió raonables; de manera vinculada, s'al·ludeix a l'estructuració i maduresa territorial per a l'acord i l'acció. Per últim, també es parla de lideratges, motivacions i estat d'ànim dels actors per a col·laborar.

Majoritàriament es considera que treballar en l'àmbit comarcal ha estat adequat o que, si més no, ha aportat més avantatges que inconvenients; puntualment però s'han posat de relleu les complicacions en alguns territoris on hi ha una certa subterritorialització interna força marcada.

Des del punt de vista de qui pot decidir o delimitar la decisió sobre quines són les àrees territorials adequades, es pot concloure que quan més passem d'uns paràmetres detectables estadísticament d'acord a límits administratius preestablerts —una visió estàtica convencional— al terreny de l'articulació efectiva de l'acció, més complexitat podem trobar i més apropament i intercanvi des de l'administració planificadora amb el territori concret es requerirà.

Pel que fa als projectes seleccionats, efectivament s'ha prioritzat seleccionar un únic projecte per comarca i, posteriorment, donar-li continuïtat. Les característiques fonamentals que aquests projectes han de tenir i/o desenvolupar són la coherència i claredat del disseny tècnic vers els objectius a assolir, la capacitat de complementar o omplir els buits vers aquelles activitats que ja s'estan portant a terme al territori, la integralitat del plantejament i l'existència de cooperació territorial. El conjunt del territori ha de poder fer-se seu el projecte. Per la unitat de planificació del SOC és fonamental la idea evolutiva i de procés dels projectes.

L'ens que ha d'encapçalar la gestió dels projectes és un aspecte que ha generat certa controvèrsia segons el territori; en la majoria de casos el consell comarcal n'ha estat l'actor principal o un dels actors principals. Majoritàriament es conclou que el propi



territori en tot cas hauria de poder definir aquesta articulació o organització segons la seva pròpia trajectòria amb un acord dels ens locals. De manera general, s'accepta però la importància de la capacitat i l'experiència tècnica de l'ens per a portar a terme polítiques actives d'ocupació o de desenvolupament local al territori.

A mode de corol·lari, el programa pot ésser adient des de dues perspectives diferents —de manera relativament independent a la posició relativa del territori en termes socioeconòmics— tot considerant tres factors: el possible projecte de desenvolupament o estratègia preexistent al territori (potser el requisit més difícil de trobar de manera efectiva), les institucions o actors presents al territori (i les seves relacions i voluntats) i l'experiència o capacitació tècnica dels mateixos. Així podem parlar de territoris “madurs” —en què els factors acompanyen la implementació relativament ràpida i amb perspectives d'efectivitat de la política— o territoris “poc o gens madurs” —en què no és així. En cada cas s'hauran de cobrir etapes diferents.

❖ Accés dels beneficiaris directes: persones i empreses.

- ✓ Més accessibilitat i inclusivitat, i desdibuixament de perfils establerts pel que fa a les persones
- ✓ Selecció de subsectors a desenvolupar i inclusivitat amb limitacions pel que fa a les empreses

Pel que a les persones beneficiàries directes o població objectiu, malgrat el programa en general impulsa una especialització amb molta flexibilitat, hem de citar l'impacte de la gran recessió dels darrers anys, quelcom que ha contribuït a desdibuixar certs perfils establerts i ampliar la perspectiva, així com al fet que algunes vegades parlem de territoris poc densos, amb relativament poca població. L'accés dels usuaris potencials al programa es produeix normalment a través de dispositius d'inserció laboral —presents a quatre de les set comarques. Aquests presenten com a novetat respecte d'altres serveis no només el caràcter en sí de dispositiu — aquest accés a través dels dispositius també permet connectar a les persones usuàries amb d'altres recursos— sinó el fet d'estar descentralitzats de manera més o menys extensiva municipalment, el que promou una major accessibilitat des de tot el territori —sobretot important quan la mobilitat interna pot ser complicada— i, per tant, major inclusivitat.

En força territoris l'accés de les empreses com a beneficiaris es produeix en paral·lel a la seva possible implicació com a agents concertadors o participants a marcs operatius de concertació amb l'administració; són rols, de vegades, inicialment difícils de distingir o que es donen alternativament en diferents moments del procés. En el programa es sol treballar per sectors o subsectors estratègics i, sovint —quan és possible per la



grandària relativa del sector i el nombre d'empreses— s'intenta arribar a totes les empreses del territori. Una de les qüestions complexes correspon al nombre limitat d'accions que es poden portar a terme per cada període i com totes les empreses potencialment beneficiàries no responen igual, poden fer un aprofitament similar o perceben un mateix benefici de les mateixes. Hi ha la perspectiva de facilitar actuacions i serveis de manera molt inclusiva però a la pràctica les empreses es poden subagrupar en base a necessitats i més o menys interès en certes línies de treball i els projectes dintre de les seves limitacions han de procurar adaptar-se a això i prioritzar. Es destaca com a canal d'accés fonamental de les empreses als projectes el de l'activitat específica de la prospecció empresarial.

❖ Entrada dels projectes al programa.

- ✓ Les sessions informatives i el suport tècnic inicial faciliten el coneixement bàsic del programa i els seus requeriments però no poden resoldre els dèficits de fons per a poder conformar inicialment un bon projecte per comarca

Al marge de la selecció de les comarques susceptibles d'accedir al programa T7C, posteriorment es va plantejar un procediment per tal d'explicar el mateix al territori, tractar d'implicar als ens públics locals (ja que són els que l'han de liderar) i facilitar la presentació dels projectes. Va consistir en una sessió informativa prèvia al territori on es convocava a tots els ens locals públics de la comarca; i, posteriorment, un suport tècnic de cara als dubtes al voltant de com presentar els projectes. Des del SOC es volia ressaltar una idea: *“Volem passar de territoris amb programes a territoris amb projectes”*. En algun cas es destaca com el programa T7C inicialment no va ser rebut amb gaire atenció per part dels ens locals del territori ni va ser realment entès en el seu possible abast a mig-llarg termini. En d'altres casos es destaca que la pròpia presentació del programa al territori ja va impulsar un debat i un cert compromís de les entitats locals de cara a organitzar-se però que igualment inicialment es va posar de manifest una manca de cultura cooperativa. En d'altres casos hi va haver conflictes per a arribar presentar un únic projecte amb suport clarament majoritari; en general, el SOC ha procurat impulsar processos de negociació i acord.

❖ El marc del programa. Evolució i característiques dels projectes derivats.

- ✓ Un marc d'actuacions pels projectes estable, útil per a generar projectes integrals, relativament flexible i que hauria d'evolucionar
- ✓ Un desenvolupament dels projectes responsable econòmicament però que pot condicionar les possibilitats de desplegament



- ✓ Projectes amb línies de treball de política pública més que amb línies estratègiques
 - ✓ Aprenentatge i transferibilitat efectiva de maneres de fer
- ✓ Els equips tècnics i les taules tècniques territorials com a clau de la definició dels projectes

De manera general, es valora positivament la carta de serveis pel que fa a les possibilitats que ofereix, la flexibilitat dintre de les actuacions elegibles i la seva capacitat per a integrar diverses orientacions en la política pública. Es valora positivament el factor diferencial de donar suport a estudis sobre la realitat del territori o sectors econòmics concrets orientats a l'acció i, sobretot, la seva capacitat per a generar projectes integrats si s'entén i aprofita adequadament. Es reconeix que cal una certa adaptació per tal d'entendre com pot funcionar en profunditat i arribar a tenir clars els objectius immediats del SOC. En alguns casos sí que es parla de que s'han trobat limitacions o si més no escenaris de discussió i desacord, i que potser el marc hauria de ser revisable o, en tot cas, ampliable a d'altres actuacions. En paral·lel, es considera que molts dels programes sectorials del SOC o el DEMO estan pensats des d'una perspectiva metropolitana barcelonina i que potser haurien de ser més flexibles, tal i com permet el T7C, o integrar-s'hi directament. Tanmateix des de l'equip tècnic del SOC es valora com a pràcticament impossible la incorporació d'altres programes de l'agència o el departament; si es valorés la incorporació de noves actuacions, en tot cas haurien d'ésser nous dissenys.

Des d'un punt de vista de l'aprovació de les accions dels projectes, des del SOC s'ha procurat sempre ajustar l'expectativa anual de cada projecte a les possibilitats pressupostàries i s'ha intentat sempre induir un cert equilibri econòmic responsable en els mateixos, més enllà del rigor tècnic exigít. Es podria afirmar que si no al principi sí al llarg dels anys, amb el desenvolupament dels projectes, el pressupost fixat des del 2010 ha pogut condicionar el desplegament dels mateixos.

Tot i que en tots els casos està present una diagnosi comarcal general, majoritàriament els projectes es defineixen més a partir de línies de treball de política pública més que no pas a través d'una pla estratègic, pla d'acció comarcal o unes línies estratègiques àmpliament consensuades. Això no vol dir que, segons els territoris, no s'estiguin generant de manera incipient aquestes línies estratègiques o objectius a mig termini, quelcom que globalment en un moment determinat potser desbordi els propòsits i capacitats inicials del T7C.

Les pautes evolutives i les lògiques que han seguit els projectes tenen força pautes similars i, des d'aquest punt de vista, sembla clar que, en general, es segueixen certs



camins metodològics. En aquest sentit, es pot intuir la petjada d'haver aplicat mecanismes de transferibilitat pel que fa a saber fer i com organitzar-se tant pròpiament des de l'equip tècnic del SOC i entre projectes de les diferents comarques. En general, els dispositius d'inserció laboral comarcals allà on s'han implantat han estat una clau de volta per fer un salt endavant en els projectes en tant han permès ampliar organitzativament l'equip de treball a la comarca; territorialitzar efectivament el projecte (i facilitar la implicació efectiva i la percepció de benefici de tots els ajuntaments); i produir un efecte cohesionador i estabilitzar uns canals d'accés i connexió estables amb el teixit empresarial i les persones en situació d'atur del territori (en certa manera, amb un efecte acumulatiu i, en el millor dels casos, de reforçament de la confiança territorial).

El procés de definició i aprovació al territori dels diversos plans d'execució anual plantegen dos qüestions, per un costat, que la concertació público-pública sol establir-se de manera bàsicament vinculada als tècnics que hi són representats a la taula o xarxa territorial; i dos, que, en general, no s'ha assolit una participació prou institucionalitzada d'actors privats del territori pel que fa a la valoració del conjunt de cada pla d'execució anual (en determinats territoris sí en un sentit sectorial).

Un dels aspectes rellevants pel que fa al desenvolupament potencial del programa és la capacitat del responsable tècnic del projecte al territori per a assolir el recolzament dintre de l'organització que encapçala el projecte i així ésser empoderat internament i tenir més capacitat per a articular externament el projecte. Aquest desenvolupament en general necessita ésser recolzat per la representació institucional de l'ens gestor.

❖ Les dinàmiques i estructures de concertació territorial.

- ✓ Els ajuntaments com a institucions de referència però febleses en les estructures de cooperació local institucional
 - ✓ La dificultat per a incorporar patronals i sindicats locals
- ✓ De la desconfiança a la confiança amb el sector privat: crear i reforçar mitjançant l'acció i una interlocució tècnica competent, compromesa i creïble
- ✓ Lògiques de participació més que lògiques de concertació avançada
- ✓ Pes fonamental dels equips tècnics i rol decisiu dels representants institucionals

Pel que fa als actors intervinents, pel que fa al sector públic principalment parlem d'ajuntaments i, puntualment, altres ens públics locals de caire sectorial. Pel que fa al sector privat —podríem dir genèricament, agent socials i econòmics i d'altres pertanyents a la societat civil—, en la gran majoria de casos trobem a empreses individuals i, en menor grau, ens de segon nivell. En el cas d'ens de segon nivell com



patronals o sindicats, es plantegen diverses dificultats per a integrar-los als projectes. Es qüestiona la representativitat real d'aquests ens de segon nivell al territori i una possible dissociació d'interessos entre els mateixos de l'organització i els interessos dels actors de base als que representen; la motivació i la capacitat d'aquests per a fer una aportació substantiva pel que fa al desenvolupament econòmic del territori; i, en últim lloc, es planteja la qüestió conflictiva de la gestió i ús de recursos públics per agents econòmics i socials del territori en el marc d'un projecte d'iniciativa pública si bé amb vocació de ésser concertat també privadament.

En la majoria de territoris s'observa una mateixa evolució en la generació de marcs de concertació més o menys formals —o, en el seu cas, aprofitament d'estructures institucionals comarcals prèvies— en paral·lel a la generació d'actuacions en què els agents poden identificar clarament el perquè de la seva implicació i el perquè li pot interessar, és a dir, promoure una expectativa funcional clara i que suposi quelcom concret, identificable i d'interès per a l'actor. Aquesta evolució apuntaria a l'objectiu d'assolir la concertació, com a mínim, en tres nivells diferents: el tècnic (pel que fa bàsicament a ens públics), l'institucional (representants institucionals o polítics) i el privat (a nivell sectorial o, puntualment, transversal).

Pel que fa a la cooperació públic-públic comarcal, es plantegen diferents situacions que suposen un repte per a la mateixa. Aquestes es poden emmarcar en tres dimensions diferents: tensions político-partidistes, les tensions entre les administracions que poden liderar i les tensions subcomarcals o localistes.

En molts territoris s'ha al·ludit a la desconfiança inicial entre el sector públic i el sector privat i com s'ha hagut de treballar des d'aquest punt de partida. Un dels primers factors que es cita com a rellevant per a modificar la situació i augmentar progressivament la confiança es situa en la capacitat inicial per a no identificar el projecte amb cap altre interès al darrera. Altrament també resulta rellevant la percepció de l'esforç, la disponibilitat i la credibilitat de l'equip tècnic que l'encapçala. A posteriori, les visions coincideixen en què bàsicament aquesta confiança es fonamenta en què hi hagi una participació real i influent dels agents, es fomenti la perspectiva de la inclusivitat, s'hagin fixat unes expectatives realistes des del començament, hi hagi la percepció de què hi ha un treball conjunt i a un ritme adequat, es faci una bona tasca professional en la realització de les actuacions concretes i, globalment, s'acompleixi amb les expectatives generades i els compromisos que s'han contret al llarg del procés. Per últim però no menys important, resulta rellevant la percepció de resultats.

Els processos de concertació, en la majoria de casos es pot considerar que actualment responen més aviat a lògiques de participació —orientació de l'ús dels recursos aportats per un tercer que seria l'administració pública, a priori, amb una major



eficiència en l'assignació dels mateixos gràcies a aquesta participació— més que no pas de concertació avançada —compartició de recursos de diferents organitzacions en termes relativament equilibrats, tant des del sector públic com des del sector privat en aquest cas, per tal de generar una orientació consensuada pels mateixos basada en una visió compartida, i en l'execució dels quals es produeix un repartiment de tasques. Tanmateix, pel que fa a la cooperació públic-públic sí es pot parlar de, com a mínim, generació de xarxes de coordinació tècnica pel que fa als recursos existents i cert repartiment de tasques en la implementació de nous; i, pel que fa a la cooperació públic-privat, certes pautes de concertació en sentit estricte, de manera fragmentària i puntual, quelcom que podria anunciar o preparar l'aprofundiment en les mateixes en un futur. Altrament, en força casos s'han impulsat de manera decisiva pautes de cooperació privat-privat. També es pot concloure que, excepte determinades excepcions, hi ha febleses pel que fa a les estructures de cooperació a nivell institucional.

De manera general, el rol central en els projectes de desenvolupament local en el marc del T7C correspon a l'equip tècnic que es va conformant amb l'evolució del projecte. Tanmateix, també resulta especialment notori en tots els casos l'apel·lació al rol dels representants institucionals, especialment pel que fa als representants dels ens que encapçalen els projectes. La seva implicació i influència es considera fonamental, com a mínim, en dos aspectes: un, el seu suport i impuls al treball tècnic des del punt de vista de l'estructura de la organització que encapçala el projecte i el seu funcionament intern; dos, el seu rol pel que fa a afavorir els processos de concertació i consens territorial, especialment aquells de caire públic-públic, tant a nivell local com, ocasionalment, aquells que poden implicar a d'altres administracions (cooperació multinivell). Aquest paper pot resultar compromès i debilitar el conjunt del projecte sobretot en els casos que els representants institucionals prenguin una posició distorsionadora o passiva vers tot el procés.

❖ Aspectes organitzatius del programa.

- ✓ Els mecanismes de rendiments de comptes són útils quan s'orienten a aspectes substantius i als resultats dels projectes
 - ✓ Càrrega excessiva de controls exclusivament burocràtics
- ✓ Valor diferencial del suport i acompanyament tècnic des del SOC
 - ✓ Els recursos formatius pels tècnics territorials han de millorar
 - ✓ Els projectes encara estan lluny de l'autosostenibilitat
- ✓ Els mecanismes de participació dels territoris en el disseny i millora de la política són millorables



La informació respecte a cada convocatòria anual es valora generalment de manera positiva, sobretot en comparació amb d'altres programes del SOC. Respecte al calendari de les convocatòries es plantegen però algunes esmenes.

Vers els mecanismes de rendiments de comptes formals dels projectes, es planteja una valoració positiva bàsicament quan es considera que també contenen un cert component d'orientació a control de resultats; d'altra banda es considera quelcom feixuc però consubstancial a l'administració i el control del diner públic. Altrament però es qüestionen alguns dels controls recentment implementats i es valora que la càrrega burocràtica anual global del programa pot resultar massa pesada i pot restar esforços i un temps excessiu a la tasca que requereix la metodologia del projecte.

Si bé ocasionalment es fan apunts sobre possibles mancances i millores vers els recursos i suport a disposició dels projectes locals, en general, es reconeix el valor diferencial del suport i acompanyament que proporciona l'assistència tècnica dels projectes. El factor que més es valora d'aquesta assistència és l'expertesa i experiència tècnica aportada pel que fa al disseny, planificació i evolució de projectes d'aquest tipus i les mateixes actuacions. Es proporciona un cert espai de discussió vers el com —que, en tot cas, va molt més enllà dels procediments administratius del programa— però també sobre el què, quelcom però que no hauria d'alterar la rellevància de l'escenari territorial.

Pel que fa a la capacitat tècnica dels territoris, es pot considerar que el programa ha desenvolupat una tasca molt rellevant si bé, especialment els darrers anys, es troba a faltar una major disposició de recursos formatius pels tècnics.

Des del punt de vista dels recursos que aporten els agents que concerten els projectes, bàsicament hi ha aportacions en espècie si bé hi ha hagut casos en què els ajuntaments aporten bona part del 10% de recursos que habitualment satisfà l'ens gestor del projecte. Els ajuntaments i altres ens públics cooperen tècnicament als projectes i solen cedir espais de manera gratuïta i proporcionar cert suport administratiu per a serveis concrets. Pel que fa als actors privats, no hi ha cap aportació econòmica dinerària establerta pels projectes, tot i que en general des dels tècnics i tècniques del territori es considera que ha de ser quelcom a aconseguir en un futur; pel que fa a certes accions concretes dintre dels projectes, o derivades de les taules de concertació territorial, hi pot haver una aportació dinerària per part dels beneficiaris directes. En general, es considera que els projectes en la seva fase actual no sobreviurien sense el grau de finançament subvencionat pel SOC.

Pel que fa a una participació formalitzada dels tècnics territorials en el disseny i millora del programa T7C hi ha un marge rellevant de possible progressió.



❖ La utilitat del programa.

- ✓ Plans d'acció pràctics i molts orientats a objectius concrets
 - ✓ Aprenentatge vers la metodologia de la concertació
 - ✓ Actuacions a mida dels territoris
- ✓ Nova relació amb el sector privat i estímul a la cooperació privat-privat
 - ✓ Reconeixement i enfortiment institucional dels ens gestors
 - ✓ Empoderament tècnic local
- ✓ Oferta de serveis i actuacions homogènies per tota la comarca

Des d'un punt de vista tècnic, es ressalta l'aportació pel que fa a incorporar de manera si més no tendencial una visió territorial i una visió integrada de les polítiques. Indueix una dinàmica d'aprenentatge pel que fa a la metodologia de la concertació territorial. També tècnicament ha implicat haver de definir amb força concreció els objectius finals del projecte i les actuacions. El programa obliga a formular plans d'acció molt pràctics i deixa un marge de maniobra substancial per al disseny des del territori i a mida del territori (a diferència d'altres programes del SOC molt més rígids i enfocats a l'àrea metropolitana de Barcelona).

Es destaca també que ha suposat encetar una nova relació des del sector públic amb el sector privat de la comarca i l'impuls de la cooperació privat-privat. S'ha produït un enfortiment i reconeixement institucional als territoris vers els ens que encapçalen els projectes.

Pel que fa a aspectes més operatius, ha permès l'homogeneïtzació de l'oferta de serveis a les persones aturades de tot el territori o la constitució de circuits més ben coordinats i orientats a resultats.

Pel que fa a aspectes relatius a l'organització i els recursos, es destaca la incorporació de nous programes, actuacions i serveis enfocats a les persones i a les empreses amb una perspectiva més gran de proximitat i inclusivitat. El programa de manera desigual ha permès la creació d'estructures tècniques relativament estables al territori, quelcom que facilita una acumulació de coneixement i aprenentatge. En aquesta línia s'apunta a un empoderament tècnic local en general.

Pel que fa a la qüestió concreta de la integració —si més no parcial— d'altres programes o fons de finançament públic en una mateixa orientació de projecte arran la implementació del T7C s'ha produït en alguns casos.



Conclusions i recomanacions de cara a l'evolució del programa.

Tot considerant el global de projectes, es pot considerar que el T7C ha assolit en diversos graus un arrelament territorial important, està comportant noves dinàmiques de treball tècniques en el sector públic local i ha produït noves relacions amb el sector privat —principalment, en força casos, pautes de col·laboració estables en termes sectorials; en general, amb un nivell d'institucionalització mig-baix. Els processos de concertació, de manera general, no han assolit una maduresa suficient pel que fa al nivell institucional ni pel que fa al nivell d'actors econòmics i socials de segon nivell locals.

Organització de la política. Recursos i perspectiva d'incorporació d'altres territoris.

Una de les qüestions que sembla que es pot plantejar el programa en un futur és el de la seva ampliació a d'altres territoris de Catalunya. A partir d'aquí, es poden plantejar algunes qüestions vers la situació dels projectes que actualment estan essent subvencionats i com podria ser la selecció en sí mateix de nous territoris.

Recomanacions

- Els **projectes territorials que actualment estan essent subvencionats no haurien de deixar de ser-ho en un termini immediat** ja que encara presenten febleses institucionals i no disposen o han generat vies alternatives de finançament. Segons la literatura internacional, els projectes exitosos d'aquest caire solen produir la majoria d'impactes rellevants en el llarg termini. Altrament, quan la reducció o finalització de la subvenció s'hagi de produir aquests haurien de tenir-ne coneixement a alguns anys vista per tal de poder **plantejar possibles estratègies pel que fa la seva autosostenibilitat**.
- Els programes de suport territorial específic per al desenvolupament local, bàsicament en termes de reequilibri socioeconòmic territorial d'un país i d'acord a principis de descentralització com **el T7C**, a priori, **no té sentit que es generalitzin a tots els territoris**. Aquesta generalització podria contribuir a un augment de les desigualtats territorials.
- **L'elecció dels nous territoris es pot fer en termes simples o en termes complexos**. Una elecció en termes simples simplifica la grandària de la unitat territorial de partida a una delimitació administrativa establerta com és la comarca i pren com a criteris la mitjana territorial en diverses variables socioeconòmiques. Una elecció en termes complexos intentaria considerar



les àrees susceptibles a desenvolupar un projecte de desenvolupament local al marge o no necessàriament en base a delimitacions administratives i atenent a les característiques socioeconòmiques però també a d'altres com la massa crítica de recursos endògens, els actors presents al territori (per exemple, l'experiència en l'aplicació de polítiques actives locals i de desenvolupament econòmic) i les seves relacions, entre d'altres. Altrament, en tots dos casos, **els criteris per tal d'establir la zonificació haurien de ser tan transparents i clars com fos possible.**

- Davant una escassetesa de recursos a disposició del programa, probablement, sempre **s'haurà de prioritzar el suport a territoris en una pitjor situació socioeconòmica per tal de promoure reequilibris territorials a nivell general.** En un segon terme, també es podria valorar escollir territoris amb un compromís entre la factibilitat d'un aprofitament potencial net del programa relativament més ràpid (territoris amb un major nivell de "maduresa") i la situació socioeconòmica comparativa a la resta de territoris.
- **L'extensió d'una política d'aquests tipus a més territoris i projectes ha de comportar** de la mateixa manera un **increment dels recursos pròpiament de la subvenció** i, de la mateixa manera, un **augment de la resta d'elements clau per tal de produir una capacitat territorial adequada** (suport a la contractació, si escau, de tècnics degudament acreditats i amb coneixement del territori—quelcom ja incorporat a la carta de serveis—; formació continuada general i específica dels equips tècnics locals; manteniment o millora de la capacitat del suport tècnic central)

Organització de la política. Marc de generació i desenvolupament dels projectes.

Alguns dels aspectes que poden millorar la implementació i els resultats del programa es refereixen a les característiques de la carta de serveis i la possible evolució dels seus continguts en diàleg amb les necessitats que poden expressar els projectes territorials, una perspectiva de suport continuat dels projectes i una major racionalització de la càrrega burocràtica i administrativa dels mateixos.

Recomanacions

- El mecanisme de la subvenció anual és contradictori amb la naturalesa de projectes com els que impulsa T7C. **El programa hauria de crear un marc de continuïtat previsible i estable per als projectes, a ésser possible en períodes superiors als d'un any.**



- La carta de serveis ha proporcionat un marc de referència estable pels territoris des del que operar i al que, dintre dels factors de flexibilitat que permet, poder anar explorant totes les seves potencialitats i adaptar-se a les seves limitacions. **El camp on la carta de serveis podria evolucionar amb un major potencial és en el dels serveis i polítiques de suport al teixit empresarial específic local.**
- Des del SOC s'hauria de **generar cada cert període de temps un espai de participació formal conjunta dels projectes territorials per tal de generar propostes sobre la política** i, en particular, sobre la carta de serveis.
- S'hauria de portar a terme una **disminució** o racionalització **de la càrrega burocràtica i administrativa dels projectes territorials**. Tal i com s'apunta a l'escenari internacional, una excessiva càrrega en aquest sentit probablement focalitza en excés l'atenció dels responsables tècnics i opera en detriment dels resultats dels projectes.

Els projectes als territoris: processos de concertació i lideratges institucionals.

Una qüestió substancial dels projectes remet a la capacitat per a integrar a agents rellevants dels territoris així com per a gaudir d'un suport institucional local facilitador i actiu. En aquest terreny s'han detectat dificultats sobre les quals s'haurien d'establir orientacions estratègiques de millora i probablement una presència superior del SOC.

Recomanacions

- S'ha d'abordar la dificultat per a incorporar de manera constructiva als processos de concertació als **actors econòmics i socials de segon nivell locals** sobretot considerant aquells casos en què puguin ésser més representatius, capaços i actius en el seu àmbit territorial. Probablement s'han d'establir **estratègies específiques vers aquests agents en la línia d'incrementar la seva confiança vers el projecte i ressaltar la varietat d'incentius que poden trobar en la seva col·laboració vers els projectes territorials**.
- Els potencials **lideratges institucionals locals** d'una política de desenvolupament local han de tenir una **important capacitat i habilitació des del SOC** per tal de comprendre el complex escenari que suposa una política d'aquestes característiques, tant des de la perspectiva de la concertació territorial però també pel que implica generar projectes de desenvolupament amb una perspectiva integral i amb voluntat d'impacte.



Índex

1. Introducció	1
2. Avaluació del disseny. Revisió de la literatura internacional i escenari per a una avaluació de l'impacte	3
2.1 El programa 'Treball a les 7 comarques'. Descripció general.....	4
2.2 Una política de concertació territorial en el marc del desenvolupament local.....	13
2.2.1 La concepció del desenvolupament local.....	13
2.2.2 Una política descentralitzada. Concepció general i mecanismes de transferència de recursos.	20
2.2.3 L'instrument de la concertació. Caracterització general i contextualització de la concertació territorial.....	28
2.3 Arguments a favor i en contra. Fortaleses i febleses de l'enfocament del desenvolupament local.....	39
2.4 La concertació territorial en el marc del desenvolupament local com a hipòtesi de treball: una mirada avaluativa.....	44
2.4.1 Una teoria del canvi impulsat per una política de desenvolupament local.....	46
2.4.2 Estructura de la política i desenvolupament d'estratègies: una referència d'horitzons temporals.....	51
2.4.3 Els resultats i els impactes d'una política de desenvolupament local.....	54
2.4.4 Estratègies d'avaluació dels impactes.	57
2.4.5 Les assignatures pendents del procés d'avaluació.....	60
3. Avaluació de la implementació	62
3.1 La concepció del programa i dels seus objectius. Visió des dels territoris.....	63
3.2 Destinataris del programa i accés dels beneficiaris directes.	65
3.3 L'entrada dels projectes al programa.....	77
3.4 El marc del programa. Evolució i característiques dels projectes derivats. ...	79
3.5 Les dinàmiques i estructures de concertació territorial.....	89
3.6 La utilitat del programa.	103
3.7 Aspectes organitzatius del programa.....	111



3.8	Propostes de millora.....	117
4.	Conclusions i reflexions. Pautes per a l'evolució del programa.....	121
4.1	La concepció del programa. Una política de desenvolupament econòmic local amb capacitat d'evolucionar en els territoris.....	121
4.2	El futur del programa en un sentit extensiu: ampliació a d'altres territoris. Reflexions i implicacions.....	123
4.3	El futur del programa en un sentit intensiu: evolució del marc dels projectes.....	127
4.4	La plasmació actual dels processos de concertació als territoris.....	131
4.5	Els representants institucionals locals en el procés de generació i desenvolupament del projecte. Conciliació de legitimitats en una política pública delegada amb un component de baix a dalt.....	135
5.	Bibliografia i documentació.....	139
6.	Annex. Informació tècnica sobre el treball de camp qualitatiu.....	143
6.1	Els informants del treball de camp qualitatiu.....	143
6.2	Guió de les entrevistes.....	143



1. Introducció

El propòsit fonamental amb el que neix el programa Treball a les 7 comarques és contribuir, conjuntament amb el conjunt de mesures del Pla d'Iniciatives de Dinamització Comarcal aprovat pel període 2008-2010, a una millora socioeconòmica de set comarques seleccionades —Terra Alta, Pallars Jussà, Anoia, Ripollès, Montsià, Ribera d'Ebre i Baix Ebre— per tal d'afavorir la vertebració del territori, compensar les desigualtats i potenciar el desenvolupament de zones amb menys dinamisme econòmic o especialment despoblades de Catalunya. Aquest programa presenta un paradigma de política pública alternatiu al de les polítiques actives d'ocupació i desenvolupament socioeconòmic dissenyades de manera centralitzada i de caire sectorial, basat en l'impuls de processos de concertació territorial entre les administracions locals, els agents econòmics i socials i altres agents del territori i el model conceptual del desenvolupament local. El programa cerca donar suport a actuacions afavoridores del desenvolupament socioeconòmic emanades de projectes integrats elaborats des del territori on es tingui en compte les característiques i necessitats concretes de la realitat comarcal.

L'avaluació del programa esdevé escaient com a element de suport al desenvolupament de la recentment aprovada Llei d'ordenació del sistema d'ocupació i del Servei d'Ocupació de Catalunya (SOC) que situa com a un dels nous eixos l'impuls de la concertació territorial. Altrament, el programa porta en funcionament en aquest moment 7 anys en quatre de les comarques —les quatre primeres citades anteriorment— i cinc anys en la resta amb el que presenta un recorregut suficient per tal d'aportar evidència sobre aquelles característiques destacades en la seva implementació així com apuntar aquelles dimensions en les que pot evolucionar i millorar.

L'avaluació del programa portada a terme en aquest informe comprèn tres aspectes fonamentals als quals responen els dos capítols principals:

Una avaluació del disseny, entesa com la contextualització del programa a l'àmbit internacional. (Capítol 1)

Una valoració inicial de la perspectiva d'una avaluació del seu impacte amb una sèrie de recomanacions i passos a seguir. (Capítol 1)

Una avaluació de la seva implementació. (Capítol 2)

El primer capítol, en primer lloc, es proposa fer una breu descripció del disseny del programa. A continuació fa una revisió de la literatura internacional a partir dels tres eixos característics fonamentals de la política: desenvolupament local (des d'una



perspectiva conceptual o discursiva de la mateixa), descentralització territorial (des d'una perspectiva organitzativa o substantiva) i concertació (des d'una perspectiva operativa o relacional). Les experiències internacionals considerades pel que fa concretament a programes de desenvolupament local corresponen a aquelles iniciatives subvencionades per programes europeus durant els darrers 25 anys i d'altres experiències similars sorgides a Amèrica Llatina. Per últim, fa una aproximació a com s'ha de pensar la política des del punt de vista de la seva avaluació i presenta una sèrie d'elements i recomanacions per tal d'emmarcar una futura avaluació d'impactes.

El segon capítol presenta una anàlisi qualitativa del programa Treball a les 7 comarques a partir d'entrevistes a informants clau i participants al programa (personal tècnic, representants institucionals i agents privats) amb la pretensió de copsar la visió d'aquestes persones sobre el funcionament de la política a la pràctica.

Per últim, l'informe presenta unes conclusions bàsicament relatives a la seva implementació, però també en connexió amb la revisió del disseny, que pretén assenyalar pautes per al futur desenvolupament de la política.



2. Avaluació del disseny. Revisió de la literatura internacional i escenari per a una avaluació de l'impacte.

Aquest capítol es proposa presentar el programa Treball a les 7 comarques i fer-ne una contextualització en el marc d'experiències internacionals similars, bàsicament des del context europeu i d'iniciatives promogudes al territori amb finançament extern.

El primer apartat descriu de manera somera el marc de la política Treball a les 7 comarques.

El segon apartat aborda l'emmarcament en el context internacional de la política. Pel que fa a la perspectiva conceptual o discursiva¹ de la mateixa, es pren com a referència el marc general de la concepció del desenvolupament local. Des del punt de vista de l'organització, pel que fa a la vessant operativa i relacional², es fa una aproximació a la noció de concertació i a algunes característiques clau que la poden modelar en el seu funcionament. També des del punt de vista de l'organització de la política però amb els elements que remetent a la dimensió substantiva de la mateixa³, s'aborda la qüestió de la descentralització. Aquests dos apartats incorporen al final sengles principals arguments a favor i en contra de la seva aplicació citats en la literatura especialitzada conjuntament amb algunes recomanacions generals que hi solen aparèixer de manera conclusiva. En tot cas, es procura aproximar les reflexions al marc del desenvolupament local i el programa concret tractat.

El tercer apartat recull de manera condensada els principals arguments a favor i en contra, fortaleces i debilitats, del marc conceptual i l'evidència de les polítiques de desenvolupament local.

El quart i darrer apartat fa una aproximació a com s'ha de concebre la política des d'un punt de vista avaluatiu i establir el marc i les bases per al disseny d'una avaluació d'impactes.

En els diferents apartats referits a la contextualització internacional es ressalten en negreta les consideracions específiques que connecten els apunts recollits amb el programa examinat. La part quatre contempla, per la seva part, en alguns punts recomanacions específiques pel que seria el procés de disseny de l'avaluació pel programa T7C.

¹ La dimensió conceptual i discursiva d'una política remet als elements de discurs i fonaments teòrics sobre els què es sustenta la política, l'aproximació i la definició del problema que pretén solucionar i, en definitiva, la justificació del perquè existeix la política i la configuració que pren.

² La dimensió operativa i relacional remet tant els aspectes d'organització i gestió com els tipus d'interaccions que s'estableixen entre actors.

³ La dimensió substantiva d'una política remet als continguts que condicionen la seva aplicació: recursos econòmics i humans emprats, infraestructura, amplitud i cobertura de la política, intensitat, tipus d'instruments i formes de regulació són algunes de les variables clau.



2.1 El programa ‘Treball a les 7 comarques’. Descripció general.

El programa ‘Treball a les 7 comarques’ (d’ara en endavant T7C) s’inicia el 2008 destinat a un total de 4 comarques de Catalunya amb el propòsit “d’afavorir la vertebració del territori, compensar les desigualtats, i potenciar el desenvolupament de les zones amb menys dinamisme econòmic o especialment despoblades del territori català”⁴. Es presenta en aquell moment com a una aportació del Departament de Treball a un paquet més ampli de mesures pel període 2008-2010—l’anomenat Pla d’iniciatives de Dinamització Comarcal— que també inclou l’avançament en el calendari d’execució d’un seguit d’infraestructures amb incidència en la dinamització econòmica dels territoris i aportacions econòmiques directes a la inversió d’empreses del territori⁵.

La selecció inicial de les quatre comarques —l’Anoia, la Terra Alta, el Ripollès i el Pallars Jussà— una per cada província catalana, va respondre a diverses problemàtiques centrals segons el cas, com són l’atur estructural, l’estancament i envelliment de la població o l’escassa presència d’activitat econòmica⁶. Des d’aquesta mateixa perspectiva, el 2010 s’incorporen al programa la resta de comarques de les Terres de l’Ebre: el Baix Ebre, el Montsià i la Ribera d’Ebre⁷.

De bon principi es destaca el **caràcter descentralitzador** de la política ja que s’apunta la importància d’enfortir el paper polític i institucional dels governs locals i territorials “per tal que actuïn com a impulsors, gestors, coordinadors i proveïdors de les polítiques ocupacionals i de desenvolupament local”⁸. És així que el programa deixa a la iniciativa de les administracions locals i, en general, els diversos actors del desenvolupament al territori, el disseny i planificació de quines actuacions poden

⁴ Acord de Govern de gener del 2008 pel qual s’aprova el Pla d’Iniciatives de Dinamització Comarcal a les quatre comarques amb més necessitat de reactivació econòmica. Es destaca des de l’equip tècnic del SOC que el programa responia en aquell moment a recomanacions europees i les possibilitats que impulsava la legislació existent sobre polítiques actives d’ocupació.

⁵ A més a més, s’estableix que la implementació del conjunt de mesures ha de ser monitoritzada per una comissió de seguiment interdepartamental de la Generalitat de molt ampli espectre —la qual també hauria de participar del procés de resolució de les convocatòries— que apunta a una aposta, si més no un intent, per la transversalització del conjunt d’iniciatives. En tot cas, segons hem pogut saber, no va tenir incidència en la posterior implementació i seguiment del programa T7C.

⁶ La iniciativa inicial, pel que s’ha pogut conèixer en les entrevistes realitzades, va provenir del territori del Pallars Jussà i després en base a diferents criteris, entre ells els socioeconòmics, es van escollir la resta de tres comarques que rebrien l’acció d’aquest pla.

⁷ Aquesta incorporació parteix bàsicament d’un impuls polític de la Generalitat a partir de la consideració històrica dels dèficits del territori, en una situació perifèrica i poc atesa, i de diversos esdeveniments econòmics associats a la crisi econòmica que es donen en particular a les Terres de l’Ebre, en especial el tancament de l’empresa Lear Corporation al Baix Ebre, amb un pes destacat a la regió.

⁸ Les diverses cites a continuació corresponen a la Guia de prescripcions tècniques del projecte per al 2014 i el 2008, si bé també s’han revisat les ordres de bases i resolucions, carta de serveis i guia dels mateixos anys més alguns documents del 2012 i 2010.



encaixar millor en el seu projecte de dinamització i desenvolupament socioeconòmic. De fet, s'apunta que “el seu coneixement de les potencialitats i mancances del seu àmbit geogràfic, així com la proximitat al ciutadà, els atorga una posició privilegiada”. Per tant, aquí trobem un primer tret fonamental del programa.

La concepció del programa, pel que fa als objectius i el contingut, tracta de fomentar el **desenvolupament local** del territori entès com a “un conjunt d'iniciatives o projectes integrats amb l'objectiu d'afavorir un procés reactivador de l'economia i dinamitzador de les societats locals, que mitjançant l'aprofitament dels recursos endògens existents al territori i la cooperació públic-privada, estimulin, fomentin i diversifiquin l'activitat econòmica, creant ocupació, renda i riquesa, i millorant la qualitat de vida i benestar de les poblacions territorials locals”. Des d'aquesta definició, per tant, el programa ambiciona promoure i donar suport a projectes amb un enfocament multidimensional en el que no només es considerin aspectes formatius i ocupacionals —tradicionals de les polítiques actives d'ocupació— sinó també socials, econòmics, ambientals, institucionals i, en general, relatius a les condicions de vida de les persones. És a dir, tal i com s'expressava en les problemàtiques centrals dels territoris escollits, els projectes que s'implementin amb l'ajut del programa pretenen ésser conscients i comprendre una multiplicitat d'objectius i d'impactes o, si més no, obrir el ventall per tal de considerar totes aquestes dimensions. Entre elles a destacar per exemple, no només considerar la incidència en l'oferta del mercat de treball (persones) sinó també en la demanda (empreses)⁹.

Des del punt de vista metodològic o procedimental, el programa també assenyala un tercer tret clau que és la **cooperació o concertació territorial**, implicada en la concepció del desenvolupament local. S'entén que aquesta “a més de consistir prioritàriament en acords entre diferents actors públics del territori i amb altres nivells de l'Administració per tal d'executar conjuntament el projecte [...] també comprèn la constitució d'una xarxa de relacions amb els agents socials, econòmics i ciutadans per tal d'induir processos de canvi i afrontar reptes concrets o aspectes funcionals específics (diversificació de l'activitat econòmica, intermediació i gestió de la col·locació, foment de la igualtat d'oportunitats, reptes tecnològics[...], etc.)”¹⁰. Per tant,

⁹ Així, en la darrera edició del programa, es conclou que l'objectiu de la intervenció és estimular l'activitat econòmica i la generació d'ocupació mitjançant el suport integrat al teixit productiu i a les persones desocupades de manera que sigui possible desenvolupar un entorn que afavoreixi la dinamització socioeconòmica del territori.

¹⁰ El SOC entén la cooperació com el procés per a solucionar de manera concertada els problemes del territori definits col·lectivament mitjançant la coordinació i concentració dels recursos econòmics, tècnics i materials disponibles. Operativament la tradueix com a posar-se d'acord en la diagnosi i en determinar consensuadament i amb independència de qui els executarà, quins projectes i accions són prioritaris per a dinamitzar socioeconòmicament el



es considera essencial “crear un clima de cooperació i col·laboració entre els possibles actors del desenvolupament en el territori, i determinar els lideratges locals adequats tant en l'àmbit polític com en el tècnic en el procés de desenvolupament”. Partint d'aquesta base, des de l'inici s'ha promogut la presència d'un únic projecte per territori —es promou la confluència d'ens locals i d'altres actors privats del territori al voltant d'una visió estratègica i acords d'execució a curt termini compartida— i, de fet en les darreres convocatòries, es remarca que s'ha de presentar un únic projecte per comarca. La fórmula concreta que hagi de prendre l'acord no es predetermina, en tot cas s'apunta al fet que es valora positivament que la petició pugui venir liderada per un organisme representatiu de naturalesa supralocal —els consells comarcals en serien un possible actor preexistent natural per a poder assumir aquest paper— però sempre recolzat per les entitats locals. Altrament s'incideix en què no hi ha un model únic i que cada territori haurà de determinar el seu; de fet, la intensitat de la relació de col·laboració amb els diversos actors públic o privats que han consensuat el pla haurà de ser necessàriament variable en funció del punt de partida de cada territori i les seves prioritats.

Una última contribució desitjada des del disseny del programa, que sobrevola la resta de trets fonamentals, es centra en voler millorar “la integració vertical de les actuacions/subvencions sectorials per a aconseguir un major impacte de les actuacions públiques del territori”. És a dir, procurar contribuir a alinear (si es vol, metabolitzar de manera coherent) en un enfocament integral des de baix o *bottom-up*, les prioritats dels diferents fons finalistes que financen aquest programa i d'altres programes que incideixen al territori, tant els provinents de la UE com aquells amb origen a la conferència sectorial estatal corresponent¹¹.

La **carta de serveis** de “Treball a les 7 comarques” contempla un ventall de 5 programes desplecats en 12 tipus d'accions entre les quals l'entitat local sol·licitant ha d'escollir aquelles que vol incorporar al seu projecte d'intervenció territorial plasmat en un pla d'execució anual. Aquestes es recullen en un quadre resum a continuació:

territori. S'entén que aquesta metodologia està emparentada amb la planificació estratègica i es relaciona amb noves fórmules de gestió que milloren la cohesió social i territorial.

¹¹ Resulta rellevant apuntar aquí que el marc del programa ha de respondre a les prioritats fixades tant pel Programa Operatiu de la UE corresponent a aquests fons com el Plan Anual de Polítiques de Empleo (PAPE) i el Pla de Desenvolupament de polítiques d'Ocupació de Catalunya (PDPO) del període corresponent.



Taula 1. Síntesi de la carta de serveis 2014 del programa T7C.

Programa	Acció	Àmbits prioritaris d'actuació	Col·lectius destinataris prioritaris (quan estan definits a l'ordre de bases)
Programa 1: Personal directiu, tècnic i de suport al projecte de dinamització comarcal	1.1 Contractació del director/a i/o tècnic/a responsable dels components ocupacionals, formatius, de comunicació i de desenvolupament social i econòmic del projecte de dinamització comarcal. *1.2. Suport a la coordinació i gestió del projecte de dinamització comarcal.	<ul style="list-style-type: none"> -Planificació integral/estratègica del projecte. -Planificació, control i gestió dels projectes de dinamització. -Participació dels agents del territori en la concepció i planificació d'infraestructures dirigides a la dinamització econòmica. -Promoure la creació d'oficines, àrees o agències de promoció econòmica i desenvolupament local. -Impuls del diàleg entre els diferents agents socioeconòmics per crear i aprofitar sinèrgies que permetin consolidar el desenvolupament del territori. -Creació o millora dels sistemes d'informació territorials. (exemples d'un total de 30). 	
Programa 2: Programa de foment del desenvolupament local	2.1. Estudis i informes de planificació, sectorials, de viabilitat o altres de naturalesa anàloga. 2.2. Campanyes per promocionar, difondre i comunicar els projectes i les actuacions vinculades al projecte. 2.3. Jornades ocupacionals i de desenvolupament local. 2.4 Intercanvis de coneixements i experiències. *2.5 Seminaris de suport al teixit productiu local.	<ul style="list-style-type: none"> -Diagnosi socioeconòmica del territori. -Planificació estratègica. -Diversificació de l'activitat productiva. -Identificació i posada en valor de recursos endògens. -Estudi per a la creació i millora d'infraestructures i serveis de suport a l'activitat econòmica. -Impuls d'estudis sectorials centrats en les tendències i necessitats de les empreses. -Accions de coneixement i anàlisi del teixit productiu local. -Accions de desenvolupament d'eines específiques de prospecció (col·lectius de difícil inserció i empreses). -Foment de la creació d'empreses. -Afavorir la creació de centres d'investigació públic-privats per al desenvolupament territorial. -Suport a la millora de la competitivitat de les empreses pertanyents a sectors estratègics del territori. (exemples d'un total de 23). 	
Programa 3: Programes de qualificació professional	3.1 Accions de formació integrada (competències de base i transversals a més de les competències professionals).	<ul style="list-style-type: none"> -Tecnologies de la informació i la comunicació. -Serveis de proximitat i atenció a les persones. -Medi ambient, energies i sostenibilitat. -Imatge i so i producció audiovisual. -Serveis a les empreses. -Serveis a la comunitat. 	<ul style="list-style-type: none"> •Persones en situació de risc d'exclusió social amb baixa qualificació i/o amb dèficits formatius (i/o dificultats d'integració a l'entorn sociocultural): -Joves de 16 a 30 anys. -Dones en situació de reincorporació al mercat de treball. -Dones d'entorns rurals. -Dones que han patit o pateixen situacions de violència de gènere. -Persones nouvingudes provinents de països extracomunitaris.



Programa 3: Programes de qualificació professional	3.2. Accions de formació professionalitzadora (fonamentalment competències professionals en especialitats vinculades a certificats de professionalitat, però també si es considera adient mòduls adaptats o competències transversals o clau; pot incloure pràctiques no laborals en empreses).	<ul style="list-style-type: none">-Serveis vinculats a la salut.-Serveis a la indústria turística.-Altres que permetin l'adquisició de competències de base i transversals necessàries per a l'accés al mercat laboral i que aportin valor afegit a les actuacions programades. <p><i>(Tots els àmbits corresponen a tot el programa, tant a l'acció 3.1 com la 3.2)</i></p>	<ul style="list-style-type: none">•Persones que tinguin uns coneixements bàsics assolits:-Dones en situació de reincorporació al mercat de treball.-Persones nouvingudes provinents de països extracomunitaris amb experiència laboral.-Persones amb necessitat de reciclatge professional.-Persones treballadores en actiu.
Programa 4: Programes específics de caràcter experimental i innovador per afavorir la inserció sociolaboral de col·lectius amb dificultats d'inserció	4.1. Dispositius d'inserció sociolaboral de col·lectius amb dificultats especials (combinació de diferents mesures ocupacionals segons el projecte: prospecció, mediació, informació, orientació, derivacions, acompanyament, etc.).	<ul style="list-style-type: none">-Elaboració d'instruments metodològics per treballar la igualtat d'oportunitats dels col·lectius amb més necessitats específiques.-Foment de l'ús de noves tecnologies i altres mesures per a combatre la fractura digital.-Realització d'accions integrades (vessant demandants d'ocupació i empreses oferents d'ocupació).-Establiment de col·laboracions amb iniciatives de desenvolupament local que fomentin l'ajut contra la discriminació, l'accés al treball i la promoció laboral.-Promoció accions ocupacionals en sectors que siguin considerats emergents i prioritaris. <p>(exemples d'un total de 11).</p>	<ul style="list-style-type: none">-Persones en situació de risc d'exclusió social.-Persones en situació d'atur de llarga durada i/o sense prestació.-Joves en situació d'atur i baixa qualificació.-Persones amb discapacitat física, psíquica, mental o sensorial.-Persones en tractament de salut mental.-Dones amb baixa qualificació professional.-Dones que han patit o pateixen situacions de violència de gènere.-Persones nouvingudes en situació de desavantatge laboral.
Programa 5: Programa per al foment de la igualtat d'oportunitats home/dona en el mercat de treball	5.1. Dispositius d'inserció laboral adreçats a les dones amb més dificultats d'accés al món laboral (combinació de mesures ocupacionals i sensibilització a les empreses des d'una perspectiva de gènere). 5.2. Accions innovadores que permetin corregir situacions de discriminació i desavantatge laboral per raó de gènere.	<ul style="list-style-type: none">-Foment de l'equitat de gènere.-Realització d'accions integrades (vessant demandants d'ocupació i empreses oferents d'ocupació).-Promoció accions ocupacionals en sectors que siguin considerats emergents i prioritaris.-Disseny d'accions que prevegin la incorporació de dones en aquells sectors on estan subrepresentades. <p>(exemples d'un total de 7).</p>	<ul style="list-style-type: none">-Dones en situació de risc d'exclusió social.-Dones procedents de sectors en reestructuració.-Dones en situació d'atur de llarga durada.-Dones que han patit o pateixen situacions de violència de gènere.

*Accions incorporades des del 2012 al programa.



Des del punt de vista dels **objectius** aquestes accions es poden dividir en:

-Accions de diagnòstic, planificació, programació, coordinació i execució de les actuacions que es vulguin posar en marxa, i comunicar les actuacions als agents implicats i ciutadania. (Programes 1 i programa 2).

-Intervencions sobre el teixit productiu del territori, especialment els sectors estratègics del territori. (Programa 2 bàsicament, on es poden detectar fins a nou àmbits d'actuació prioritàris directament relacionats amb l'empresa).

-Intervencions sobre les persones en situació d'atur, especialment aquelles que conformen els col·lectius prioritàris d'acord a cada territori (Programes 3, 4 i 5).

Des de la perspectiva de la **fase de maduresa** en la què es troba el projecte territorial, es poden considerar:

-Accions que tenen més a veure amb el foment i gestió de la concertació, la diagnosi, planificació estratègica i disseny d'un projecte territorial (Programes 1 i 2 bàsicament).

-Accions que s'ubiquen clarament en un marc de gestió i execució d'iniciatives de suport al teixit productiu local i les persones desocupades del territori, les quals han de ser complementàries i coherents amb allò identificat i prioritzat en una primera fase (s'incorporen tots els possibles àmbits d'actuació dels programes 1 i 2 i els programes 3, 4 i 5).

Des del punt de vista dels **recursos**, el programa en el seu començament va estar dotat amb 1M€, quelcom que es va incrementar fins a 2M€ a partir del 2010, amb l'entrada de tres noves comarques, tot considerant que el programa podrà arribar a subvencionar com a màxim el 90% de les despeses elegibles per a cada actuació, és a dir, l'entitat sol·licitant s'haurà de coresponsabilitzar financerament i haurà d'aportar el 10% restant¹². L'instrument jurídic a través del que s'han transferit aquests recursos ha estat el de la concessió d'una subvenció anual en règim de concurrència competitiva a partir de la valoració dels projectes i les entitats sol·licitants. A més a més el SOC es compromet a portar a terme actuacions de seguiment a nivell tècnic i qualitatiu durant la fase d'implementació així com assistència tècnica i assessorament a les entitats sol·licitants durant tot el procés¹³.

¹² El qual pot provenir d'altres subvencions si bé no amb origen al Fons Social Europeu (FSE) que ja aporta, en principi, el 50% dels fons de la subvenció.

¹³ El programa a més a més facilita una guia de descripcions tècniques (imprescindible tot considerant la complexitat del programa en sí i els nombrosos procediments i documents de justificació) que s'ha anat depurant i completant al llarg del anys, compostat per una explicació detallada de la carta de serveis, els criteris de gestió i diversos guions i models de documentació de justificació pels diversos programes. Per últim, incorpora un capítol de preguntes més freqüents amb diversos aclariments de caràcter general i de caràcter específic.



Els **critèris de valoració** dels projectes, concretament de la seva traducció als plans d'execució anuals presentats, consideren tres dimensions, tot considerant que el projecte per a ésser aprovat ha d'assolir, com a mínim, el 50% de la puntuació:

- El marc de cooperació —distribuït en dos aspectes, suport acreditat de les entitats locals i actors privats, i mecanismes de cooperació i gestió compartida contemplats— amb un 35% del total de la puntuació.
- L'impacte del projecte —en termes de percentatge de població de la comarca sobre la qual a priori s'incidirà i la perspectiva territorial del mateix— amb un 20% del total de la puntuació.
- La qualitat tècnica —que comprendria cinc aspectes que es podrien condensar en maduresa estratègica; concreció i avaluabilitat; i integralitat, coherència i complementarietat de les actuacions— del projecte amb un 45% del total de la puntuació¹⁴.

La sol·licitud de l'entitat s'ha d'acompanyar d'un pla d'execució anual—que és l'instrument fonamental instaurat pel programa— i d'una sèrie de documents entre altres coses relatius a l'acreditació del suport al mateix per part d'ens públics i privats de la comarca.

La documentació justificativa del projecte comprèn bàsicament un informe semestral així com un informe anual. Aquests informes, des del punt de vista de l'avaluació de les accions —més enllà de la presentació dels productes que certes actuacions impliquen així com descripcions i valoracions qualitatives de diversos aspectes a mode de conclusions— estipulen, com a mínim, indicadors de seguiment de l'execució i de realització de les actuacions (sobretot pels programes 3, 4 i 5) i només contempen de manera vinculant un indicador de resultat relatiu a les accions destinades a persones que correspondria a una taxa d'inserció laboral bruta¹⁵ dels participants a les diverses actuacions un cop transcorreguts 6 mesos des de la fi del programa.

Des del punt de vista del suport tècnic, resulta rellevant destacar que el programa s'ha anat dotant de diverses recomanacions i factors que es poden considerar de qualitat per tal de millorar a priori els resultats del programa i incidir en alguns aspectes tècnics, si més no de manera procedimental¹⁶.

¹⁴ Aquí cal destacar que 10 punts corresponen a la coherència “externa”, és a dir, la coherència i complementarietat amb la convocatòria d'anys anteriors així com d'altres actuacions que s'estiguin portant a terme en l'àmbit de l'ocupació i el desenvolupament local al territori, al marge del programa T7C.

¹⁵ Taxa d'inserció bruta en el sentit que no s'acompanya d'altres dades que puguin aproximar el fet de si el programa ha incidit significativament en la inserció o no, la qualitat de la contractació o el lloc de feina assolit i la seva relació amb la formació rebuda.

¹⁶ És així que pel que fa a la primera actuació del primer programa o 1.1, la contractació del personal directiu o responsable tècnic, des del 2014 s'exigeix una acreditació del procés de



Altrament resulta interessant destacar alguns trets que mostren una evolució del programa des dels seus inicis en alguns sentits:

- Grau d'institucionalització creixent. Les primeres ordres de bases i apertura de convocatòries s'inserien en aquelles de programes més generals i, per tant, bona part del contingut i especificitat del programa s'havia d'adaptar o quedava diluït, i havia d'ésser complementat necessàriament per altres documents no vinculants¹⁷.
- Millora de la capacitació de les entitats locals per a la gestió del projecte. Aquest fet ve exemplificat per la incorporació de l'acció 1.2, que s'afegeix a la 1.1, a la carta de serveis a partir de la convocatòria de 2012. Aquesta ve a exemplificar una necessitat de dotar de major múscul tècnic executiu al programa o, si més no, de reconèixer financerament el temps que hi havia de dedicar el personal tècnic de les entitats locals prèviament.
- Major presència i visibilitat de les actuacions amb incidència directa en les empreses. Aquesta tendència queda reflectida en la incorporació de l'acció 2.5 també a partir de la convocatòria 2012, si bé el programa 2 ja recollia en essència la mateixa orientació pel que fa als àmbits d'actuació prioritaris¹⁸. En tot cas, el programa des del disseny inicial sembla molt més orientat a les persones que no pas a les empreses, donada la baixa definició de serveis específics per a aquestes en el marc del programa com si es fa amb les persones¹⁹.

selecció que valori la seva adequació a la posició (quelcom que s'afegeix a d'altra documentació bàsica relativa al candidat escollit que s'ha d'aportar obligatòriament).

Les actuacions del programa 3, 4 o 5 s'acompanyen de recomanacions que insisteixen en dotar de coherència i impacte esperat al programa: considerar les necessitats de les empreses del territori per la decisió sobre el contingut de la formació així com, en general, apropar-se al teixit productiu local; adaptació de les metodologies i els continguts als diversos col·lectius; preferentment oferir cursos en especialitats vinculades a certificats de professionalitat; o exigir en determinades accions que les portin a terme persones expertes.

Apart estan les indicacions tècniques relatives a com elaborar els plans d'execució anual i els informes de justificació.

¹⁷ A la darrera convocatòria s'observa com el programa està confluint amb d'altres programes de desenvolupament local del mateix departament. De fet, els altres programes semblen assimilar-se amb matisos a segments o programes d'allò que comprèn de manera integral 'Treball a les 7 comarques' (subvenció a la contractació de personal tècnic o AODL; suport financer i tècnic a processos de planificació estratègica; subvencions d'accions vinculades al foment del desenvolupament local, l'equivalent al programa 2 de T7C).

¹⁸ Altrament, a la darrera convocatòria s'estandarditza com a document de justificació independent un llistat de totes les empreses participants en el programa així com una categorització tancada pel que fa als serveis o actuacions rebudes (en el marc de dos grans blocs: transmissió de informació i serveis rebuts). Inicialment semblava que aquesta informació bàsicament es restringia a unes conclusions més generals i, concretament, a les accions dels programes 4 i 5 (activitats de prospecció o de pràctiques no laborals).

¹⁹ En tot cas, probablement això respon a què ja existeixen d'altres programes sectorials (per exemple, Catalunya emprén) i institucions de la mateixa Generalitat de Catalunya (per



- Importància del desenvolupament de veritables processos de concertació territorial. Malgrat que és quelcom que sempre ha estat destacat en la filosofia del programa resulta significatiu que, des del començament del T7C, s'hagi incorporat des del 2012 una explicació més extensa d'allò que significa a la Guia de prescripcions tècniques (més aviat, allò que no significa²⁰) i que el seu pes en el criteris de valoració del pla d'execució anual hagi augmentat, passant de representar inicialment un 25% de la valoració a ésser actualment un 35%.

En definitiva, aquest programa proposa un marc de descentralització de la planificació i l'execució, integralitat dels continguts de la política de desenvolupament socioeconòmic, la concertació territorial, el foment de la coordinació interadministrativa i multinivell (o integració vertical), tot plegat des de la lògica del desenvolupament econòmic local, és a dir, el plantejament que proposa el desenvolupament endogen.

exemple, Acció) que poden complementar aquest, si més no, aparent desequilibri de la carta de serveis tot considerant la filosofia general del programa.

²⁰ Per exemple, s'apunta que cal evitar que el pla d'execució esdevingui una simple agregació de necessitats i projectes estrictament municipals o que sigui un mer reflex d'un sumatori de les necessitats de finançament dels actors presents al territori.



2.2 Una política de concertació territorial en el marc del desenvolupament local.

2.2.1 La concepció del desenvolupament local.

2.2.1.1 Definició i tipologies generals²¹.

El desenvolupament local com a política pública és un concepte relativament elusiu i ampli²² que, sovint, es considera més aviat com a un enfocament o aproximació per a la generació d'un procés de canvi —també es podria comprendre com a impuls d'un cicle de dinamització i innovació social i econòmica— més que no pas com a una política concreta i definida²³. Tanmateix es poden citar una sèrie d'elements que el caracteritzen:

- Fa referència a un territori concret en el qual es considera que hi ha uns recursos (humans, físics, institucionals i organitzatius) i/o potencial que poden ser aprofitats/desplegats per tal d'assolir l'objectiu del desenvolupament.
- És un esforç conscient —es pot considerar una metodologia— per tal de generar en aquest territori una millora del benestar i la qualitat de vida de les persones. Des del punt de vista dels objectius, és quelcom diferent de la mera generació de creixement econòmic.
- Fa referència a múltiples dimensions com serien l'econòmica, social, cultural o mediambiental, amb la perspectiva de generar aproximacions innovadores entre els diferents camps i dintre dels mateixos. Es pot parlar doncs d'una aproximació que aspira a la integració de polítiques.
- Implica la mobilització d'una pluralitat d'actors que sovint provenen d'àmbits i nivells diferents —és a dir, bàsicament actors locals però no necessàriament només locals; ens públics però també privats— fent servir eines com la concertació.
- En tot cas, implica un fort component *bottom-up* (generació d'iniciatives i actuacions de baix cap a dalt, entès aquest 'des de baix' en aquest cas com sorgides des de l'àmbit local) més que no pas *top-down* (generació d'iniciatives i actuacions des de dalt cap a baix, o amb base regional/autonòmica, estatal o supraestatal).

²¹ Aquest apartat té com base fonamental els treballs EU (2010), Helmsing (2001) i IRS i IGOP (2011).

²² Algun informe (EU, 2010) el defineix com a una 'metàfora generativa', en referència al concepte de D.Schön. Referiria a un marc de referència i uns processos que generen una nova perspectiva, maneres de veure de manera diferent una mateixa cosa, que permet la redefinició d'un problema. La seva funció seria alliberar la imaginació i suscitar una nova comprensió dels problemes. Produeix nous incentius per a l'acció i facilita la integració de maneres de fer o sentits de l'acció prèviament separats.

²³ De fet, es pot concebre com a un procés que no necessàriament ha de ésser promogut des de l'administració pública sinó que pot sorgir des d'actors de la mateixa societat civil.



Des d'un punt de vista tipològic, podem definir tres tipus diferenciats generals en què s'apunta a escales espacials diferents, difereix l'enfocament de la concertació i la presència d'uns actors sobre altres, es prioritzen determinats resultats intermedis i, per tant, es solen endegar alguns tipus d'accions per sobre d'altres:

A. Aproximació comunitària del desenvolupament local.

Es caracteritza per actuar sobre territoris relativament petits; treballar majoritàriament (però no únicament) de manera multidimensional i integrada; considerar la concertació (depèn del cas, podria resultar més adequat parlar de participació) dels actors locals i el seu empoderament com a un objectiu final; i prioritzar la inclusió. La major proximitat possible als col·lectius en dificultats i/o en risc d'exclusió social és fonamental en aquesta aproximació. La creació de vincles entre les persones i entre les entitats associatives del territori— la generació del que en podem anomenar capital social— i la creació de sentiment de pertinença o identitat comunitària/territorial és una finalitat en sí mateixa.

En aquest cas doncs, la cooperació de les autoritats locals, les persones i les entitats de la societat civil i el seu empoderament i capacició constitueix un objectiu fonamental malgrat que la millora de la qualitat de vida de la ciutadania del territori sigui l'impacte final a assolir. Entre altres, es sol associar a iniciatives relatives a la millora d'infraestructures socials i educatives, millora en la provisió de serveis públics per a les persones, millora o regeneració del medi físic, programes de formació adaptats, activació de la vida cultural, generació de noves formes d'intercanvi econòmic o la promoció de nova i diversificada activitat econòmica —estímul i suport a noves micro i petites empreses.

És una plasmació de l'enfocament que pot resultar particularment rellevant en els casos en què per raons socials (empobriment, exclusió social, elevada presència de població nouvinguda, etc.) o geogràfiques (aïllament i/o perifèria) l'activació dels actors locals al nivell més proper esdevé una condició prèvia fonamental, com a mínim, per a prevenir la marginació, pèrdua de població de zones rurals o muntanyoses, dependència d'ajudes socials, etc.

B. Aproximació econòmica del desenvolupament local. Desenvolupament institucional i del teixit empresarial local.

Es caracteritza per actuar sobre territoris relativament més amplis o, el que en podríem dir regions (enteses com a àrees inferiors a províncies i superiors a barris o petits municipis); treballar amb un enfocament multidimensional; considerar la concertació bàsicament com a una eina o mitjà de caràcter selectiu o estratègic d'acord a l'impacte socioeconòmic buscat, emfasitzant la cooperació entre organitzacions publico-privada,



la cooperació entre entitats públiques i la cooperació multinivell. En aquest cas, es prioritza un espai territorial més ampli en tant s'ha de partir d'una massa crítica de recursos de tot tipus significativa i es pretén una generació d'impactes i externalitats positives en tot el marc socioeconòmic. Les entitats implicades en la concertació solen ser organitzacions relativament grans i rellevants des d'un punt de vista econòmic regional, per exemple, pel que fa al sector públic —ens locals a diferents nivells—, el teixit productiu —cambres de comerç, empreses i patronals, sindicats—, la generació d'innovació i coneixement —universitats, etc.— o el sector privat no lucratiu—grans ONG's implicades en polítiques sectorials que sembla important integrar. La presència d'altres actors de base social o comunitària seria menys comuna.

La concertació és un instrument per a la generació i implementació d'estratègies i actuacions vers els diferents sectors econòmics o possibles clústers territorials, afavorir la seva especialització i competitivitat en un context mercantil determinat, i així assolir una major generació d'ocupació, riquesa i una millora del benestar. En tot cas, no deixa de ser fonamental la generació de capital social i, particularment, un sorgiment i enfortiment d'estructures institucionals, sobretot però en aquest cas pel que fa als actors econòmics i amb rellevància a l'entorn socioeconòmic. Aquesta aproximació pretén encetar una trajectòria de desenvolupament socioeconòmic a partir, sobretot, de les activitats econòmiques existents però també es pot proposar incentivar la diversificació de la base econòmica del territori, per exemple, a través de l'aprofitament de recursos territorials fins ara no valoritzats. Entre altres coses, es poden associar actuacions relatives a la implantació de serveis per a les empreses, desenvolupament de nous sectors estratègics, o suport als processos de millora de la competitivitat, innovació i aprenentatge entre actors.

C. Aproximació estratègica global del desenvolupament local.

És una categoria que es pot considerar complementària a les anteriors i refereix a la planificació global i gestió del desenvolupament econòmic i físic del territori o regió. La intervenció d'actors és també més aviat selectiva i propera a la segona aproximació, sense obviar un alt grau d'inclusió, si bé en aquest cas resultaria necessària la concertació fortament institucionalitzada amb administracions de nivells superiors i entitats socials i econòmiques de tot tipus, en tant es pot al·ludir a matèries competencials que poden residir en nivells allunyats dels actors locals i en departaments molts diversos, o requerir de grans inversions. Es tracta de produir la màxima concentració de legitimitat i suport social, accés a recursos i coneixement, capacitat efectiva de decisió i actuació de cara a la formulació i implementació de polítiques de caire socioeconòmic. Aquesta aproximació doncs inclou la planificació i



execució de polítiques vers l'entorn empresarial local, com a la segona aproximació, però va més enllà en l'alçada i el temps pel que fa a la visió del territori i l'ambició de les actuacions formulades.

És important ressaltar que a la realitat es poden trobar iniciatives i programes que aglutinin característiques i actuacions properes a les diferents tipologies aquí definides²⁴. ***A priori, el programa “Treball a les 7 comarques” correspondria més aviat al segon tipus si bé incorporaria de manera fonamental actuacions que directament incidirien en les persones (desocupades) del territori.***

2.2.1.2 Les polítiques del desenvolupament local des d'un punt de vista històric i conceptual. La tensió a l'economia local entre factors exògens i endògens²⁵.

El sorgiment de l'enfocament del desenvolupament local i les polítiques associades es pot situar més proper a l'estudi i caracterització de fenòmens contextuals per part de diferents disciplines més que no pas com a fruit d'una teoria aplicada. En tot cas, des d'un punt de vista teòric o conceptual, l'enfocament es pot considerar que s'ha anat nodrint des de múltiples àrees amb diferents matisos i accents —pensament econòmic institucionalista, nova geografia econòmica, teoria de l'organització industrial, economia social, capital social, sostenibilitat, governança, entre altres²⁶.

Històricament, en el marc d'una perspectiva sobre les economies regionals i la percepció del paper del territori i el sector públic local o estatal, és interessant revisar com ha sorgit la matriu de polítiques de desenvolupament local i com ha evolucionat. El punt de partida és el problema general de com es poden afrontar (i explicar) les desigualtats econòmiques territorials i, així, induir un procés de canvi en els territoris en posicions relatives pitjors. Les respostes malgrat es poden situar en una trajectòria històrica, es podrien també, amb els corresponents ajustos, consignar com a tipologies polítiques més o menys generals. A partir d'aquí, podem parlar de tres grans generacions de polítiques de desenvolupament regional:

²⁴ Resulta rellevant destacar que un aspecte seria com es genera el contingut de la política i quins actors es volen activar en la concertació i, en segon lloc, quins serveis i actuacions s'implementen i qui en són els destinataris.

²⁵ Aquest apartat té com a base fonamental el treball de Helmsing (2001), EU (2010) i Jiménez (2010).

²⁶ Quan es fa una revisió de la literatura relativa al desenvolupament local en els estudis d'experiències (EU, 2010), s'incorporen camps tan diversos com el que podríem dir potencial endogen i autosuficiència—desenvolupament endogen, desenvolupament comunitari, capital social—; l'ocupació local i les mesures associades—mercats laborals locals, pactes per l'ocupació, etc.—; l'economia regional i les mesures associades —creació d'empreses, empenedoria i creació d'ocupació, districtes industrials i clústers—, desenvolupament econòmic territorial —desenvolupament rural, desenvolupament d'àrees urbanes o desenvolupament econòmic local—; sostenibilitat local; economia social, serveis locals i inclusió social; governança —*partnership* local o concertació local, governs i administracions locals, participació ciutadana i planificació participativa, instruments de gestió i finançament.



1a generació) Es podria vincular amb unes primeres reflexions els anys 50 i 60 del segle XX en relació a l'existència d'unes regions i països econòmicament centrals o desenvolupats industrialment —principals centres de producció i consum mundials, estatals o regionals— i aquells perifèrics o menys desenvolupats. Partint de la realitat que el creixement econòmic no esdevenia simultàniament a través del territori sinó que era selectiu i desigual, no es qüestionava el caràcter acumulatiu del mateix però sobretot es reflexionava sobre el seu origen (intern o extern), la seva permanència estructural i els seus processos de reproducció. Les polítiques bàsicament es varen enquadrar en la versió més, podríem dir, optimista derivada de l'aproximació neoclàssica de la distribució de recursos òptima. Aquest enfocament preveia que aquestes es podrien reduir al llarg del temps si es minimitzaven els impediments a la mobilitat dels recursos i s'eliminaven els elements monopolístics que distorsionaven els processos del mercat (particularment, la generació de preus)²⁷.

Els governs centrals o nacionals eren l'actor fonamental en aquestes polítiques. A través de la seva capacitat d'incidència en les regulacions i a través d'incentius financers podien influir en l'atracció d'inversions i la ubicació de les empreses en el territori. Durant el mateix període, la provisió de grans infraestructures bàsiques també va ser considerat un element fonamental per a estimular la demanda local i superar les desavantatges regionals. En general, podem parlar d'un estat amb un govern centralitzat fort i que, si intervé activament²⁸, vol aprofitar totes les economies d'escala disponibles —disseny central de polítiques sectorials a partir d'un aparell tècnic i administratiu central fort — per a generar béns comuns i reequilibris regionals.

2a generació) Aquestes polítiques, ja clarament identificables amb l'aproximació del desenvolupament local, sorgeixen durant els 70 i els 80 arran de l'escepticisme sobre l'efectivitat d'aquesta primera generació de polítiques. En una perspectiva europea, sorgeixen bàsicament com a resposta a la crisi econòmica i els canvis i fortes reestructuracions econòmiques sectorials durant aquests anys, les quals van afectar particularment a barris, ciutats i regions que van començar a patir un atur persistent i haver d'afrontar noves situacions de vulnerabilitat i risc d'exclusió social. També responen a la ineficàcia de les polítiques generalistes o centralitzades, amb un caire *top-down* o de dalt a baix, de l'estat per tal d'afrontar aquests problemes així com a la pròpia crisi de l'estat del benestar. Tot plegat s'emmarca en el sorgiment del

²⁷ Els postulats més pessimistes des de les teories centre-perifèria, per la seva banda, apuntaven a factors estructurals que més aviat reproduirien i intensificarien aquestes desigualtats.

²⁸ El rol del govern central intervencionista i amb protagonisme del sector públic en diversos aspectes de la societat, com les polítiques públiques associades amb l'estat del benestar o les infraestructures, s'associaria més però amb enfocaments de caire keynesià.



paradigma de la globalització i l'apertura de les economies estatals²⁹, amb l'esmentada depressió d'algunes regions econòmiques tradicionalment centrals però també la difusió de l'experiència exitosa dels anomenats districtes industrials amb la seva especialització flexible i capacitat d'innovació. En paral·lel, també es produeixen en molts estats processos de descentralització i els governs regionals i locals es veuen legitimats i a la vegada empesos per la situació a fer un pas endavant en la situació socioeconòmica de les seves comunitats malgrat les seves possibles limitacions inicials, per exemple, a nivell de finançament o a nivell tècnic.

La idea bàsica per a acotar aquesta fase de les polítiques és que es pot produir un desenvolupament endogen d'una economia local generador de benestar a partir de la mobilització dels actors, recursos i capacitats d'un territori determinat, evitant la dependència externa o la preponderància de les grans empreses i les regions dominants. L'accent resideix doncs en l'endogenització del procés i una relativa marginació dels elements exògens³⁰.

El govern central deixa de jugar un rol principal i passa a ésser fonamental la cooperació entre empreses, de les associacions d'empresaris, de sindicats i dels governs locals per tal de desenvolupar en aquesta interacció mútua els diferents factors econòmics presents al sistema local i generar un escenari més beneficiós per a la població.

3a generació) Aquestes polítiques sorgeixen com a evolució de les polítiques de segona generació i el reconeixement/acceptació de l'impacte de la globalització —de fet, a Europa, possiblement a diferència per exemple d'Amèrica Llatina és més difícil establir una diferenciació entre la segona i la tercera generació davant del procés d'integració europeu i l'acció de la UE. Definitivament es conclou que la competència internacional es produeix més aviat entre sistemes de producció locals (si es vol, ciutats i territoris) que no pas entre empreses; de manera derivada, els actors locals es fan més conscients de la inevitable importància d'allò exogen.

La idea és que no es poden excloure o ignorar les polítiques centralitzades sectorials o les polítiques de nivells superiors i el context global. La concertació horitzontal entre un rang d'actors ha d'ésser complementada amb una coordinació vertical o multinivell

²⁹ A grans trets, les polítiques econòmiques impulsades des del paradigma de la globalització es poden considerar una extensió de la influència del pensament econòmic i polític que dona suport a la primera generació de polítiques de desenvolupament regional. En aquest sentit, la política regional tindria els objectius de la generació de creixement econòmic i la captació d'inversió exterior, és a dir, posaria l'accent en allò exogen i no s'interessaria tant en la influència del o en el resultat pel desenvolupament dels factors locals sinó per l'estricta creació de riquesa i optimització global dels processos econòmics mercantils i de rendibilitat del capital.

³⁰ Una extensió o radicalització d'aquest enfocament seria, per exemple, l'aproximació de l'*smart growth* que promou la producció de béns i energia de base local pels costos creixents en termes energètics i d'emissions a l'atmosfera dels productes importats.



eficient. Aquestes noves polítiques no necessàriament poden necessitar de més recursos però, en tot cas, aspiren a millorar el que es podria anomenar la racionalitat sistèmica en l'ús dels programes i recursos locals i extralocals o d'ordre superior.

Per tant, aquesta tercera generació de polítiques voldria desbancar una suposada oposició entre les polítiques o iniciatives de desenvolupament endogen i aquelles iniciatives o polítiques que es podrien considerar de caràcter exogen al sistema local. La participació d'actors externs al context local es considera crític de la mà d'aquestes polítiques de tercera generació en tant poden proveir recursos i serveis fonamentals com poden ser formació i finançament³¹. Especialment quan les institucions locals són febles, les administracions de rang superior poden jugar un important paper complementari i capacitador.

És en el context històric d'aquestes noves polítiques on sorgeixen estructures institucionals intermèdies de cooperació, o mesoinstitucions, resultants d'aquest nou enfocament de concertació local i, més enllà, també multinivell, des d'un punt de vista administratiu. De manera genèrica, es pot parlar d'agències de desenvolupament econòmic local malgrat podem parlar d'instituts tecnològics, consorcis, etc. en funció dels actors que hi participen, la figura legal escollida o l'accent principal de la seva activitat. Aquestes institucions faciliten la interacció i comunicació entre els diversos actors —en particular, la publico-privada, però també aquella entre ens públics— promouen la unificació de recursos i es converteixen en institucions identificables i visibles per a tots els actors i la població local³² per a la planificació i la generació de polítiques per a l'economia del territori³³. Sovint s'ha promogut la seva constitució al marge de l'administració pública, com a entitats sense ànim de lucre, per tal de limitar la seva burocratització i incrementar la seva agilitat i capacitat d'acció; i, al mateix temps, situar-les fora de la disputa institucional de la política de partits i, per tant, amb un cert grau d'autonomia respecte a les pressions polítiques del curt termini³⁴.

³¹ Les agències sectorials de nivell administratiu supralocal poden suposar finestres medidores entre el nivell local i el global per tal de fer arribar al context local els canvis globals i com es pot participar en els mercats internacionals.

³² També es podrien caracteritzar com a organitzacions de mediació entre l'estat, el mercat i la societat.

³³ És important destacar, per exemple, parlant del cas d'Amèrica Llatina, com aquestes institucions sorgeixen després de processos de desenvolupament organitzatiu dintre de l'administració pública, a nivell local i superiors; és a dir, originalment parlem d'unitats o xarxes de treball creades internament a l'administració. Aquestes han iniciat un rol central en iniciar el diàleg públic-privat i després aquesta interacció ha donat lloc a la institucionalització d'aquesta interacció amb la creació de noves institucions de planificació i execució o implementació, o la creació d'institucions econòmiques especialitzades (observatoris, incubadores d'empreses, etc.).

³⁴ En aquesta línia es promou l'autofinançament i la col·laboració del sector privat per tal de reduir la dependència de les subvencions governamentals.



El programa Treball a les 7 comarques es situa clarament en el marc d'aquestes polítiques de reequilibri territorial de nova generació, i en un marc d'una tercera generació de polítiques a priori, com a mínim, a partir de la implicació de fons de caràcter europeu i el marc d'actuació dintre d'estratègies generals d'ordre superior (catalanes, estatals i europees) així com pel rol decisiu del SOC. En tot cas, no pressuposa la creació de noves institucions especialitzades en el desenvolupament local però sí impulsaria les dinàmiques interadministratives i de concertació territorial que les podrien fer funcionalment viables i, probablement, comparativament avantatjoses a llarg termini.

2.2.2 Una política descentralitzada. Concepció general i mecanismes de transferència de recursos³⁵.

Des del punt de vista de la característica organitzativa de la política pública, el programa Treball a les 7 comarques és un programa descentralitzat. La descentralització d'una política implica la transferència de responsabilitats des del govern central (o una administració de rang superior, com és el cas que ens ocupa) a nivells inferiors de govern o organitzacions autònomes o semiautònomes. Des d'aquí, es pot emmarcar el programa i així entendre certes implicacions per al seu funcionament.

A partir d'aquesta definició bàsica la descentralització pot tenir diverses formes d'acord a la naturalesa de les funcions que són descentralitzades —funcions polítiques³⁶, administratives³⁷ o fiscals³⁸—, el nivell de control que tenen sobre aquestes funcions els ens receptors de la descentralització i el tipus d'institució a la que es transfereixen les responsabilitats. A aquest respecte, a grans trets, es pot parlar de desconcentració (o descentralització en un sentit territorial dintre de la mateixa organització); devolució (o transferència de competències a ens polítics i administratius de nivell territorial inferior); delegació (de funcions a entitats semiautònomes funcionant independentment o semiindependentment del govern central); o privatització. És rellevant apuntar que

³⁵ La base d'aquest apartat és Hutchinson i LaFond (2004) amb aportacions, sobretot pel que fa a casos concrets, de la resta d'articles referits a descentralització. Quan es parla d'organització de polítiques de desenvolupament local la referència és IRS i IGOP (2011).

³⁶ Implica atorgar a la ciutadania o els seus representants un poder addicional en la presa de decisions sobre polítiques públiques en particular a través de processos democràtics.

³⁷ Refereix a la transferència de responsabilitat per a la planificació, finançament i gestió de certes funcions públiques des del govern central i les seves agències a unitats subordinades o nivells de govern, autoritats públiques semiautònomes o corporacions, o autoritats regionals o territorials, o autoritats funcionals.

³⁸ Refereix al desplegament/augment del control per part dels governs locals de recursos financers, sigui en termes de assignació de la despesa, la generació d'ingressos pressupostaris o ambdós.



totes tres dimensions des del punt de vista funcional estan interrelacionades i que un marc descentralitzat no es pot entendre sense percebre aquesta realitat³⁹.

Una política descentralitzada canvia els patrons d'autoritat i rendició de comptes, atorgant poder de decisió a aquells que tenen avantatges pel que fa la disposició d'informació de l'entorn local, i fent més forts els vincles entre els representants institucionals, els funcionaris o tècnics locals, els proveïdors de serveis o els beneficiaris de les polítiques. La proximitat entre els actors implicats en el nou marc descentralitzat pot facilitar el flux d'informació per a la presa de decisions així com mantenir responsables i rendir comptes per la seva activitat de cara a la població local als tècnics i actors implicats en la provisió de serveis i gestió d'actuacions.

Així, de forma general, les raons o els objectius cercats per aquesta descentralització poden ser diversos. Pel que fa a la vessant del funcionament del sistema polític, podem trobar l'increment de la democratització, el repartiment del poder, l'estabilitat política, apropar el govern a la ciutadania, millorar la sensibilitat a les demandes de la població, el rendiment de comptes o la participació comunitària. Pel que fa a la generació i implementació de polítiques en sí, es parla de millorar l'eficiència econòmica i en el resultat de la mateixa o, concretament, millorar l'adaptació d'aquestes a les preferències o necessitats de cada territori. Un dels beneficis clau que es sol citar és l'increment en l'eficiència de l'assignació dels recursos, és a dir, com aquests es distribueixen d'una manera conscientment orientada a maximitzar els efectes cercats pel que fa a aquell territori. Aquests resultats s'explicarien en tant la descentralització pot millorar la implicació de la societat local en la supervisió de la política i la presa de decisions rellevants; incrementa les possibilitats d'obtenir informació de la pròpia població i territori a un menor cost; reduir els costos dels governs centrals per tal de coordinar activitats per grans poblacions o àrees geogràfiques a través de l'eliminació de deseconomies d'escala o la reducció de nivells de burocràcia, facilitant preses de decisió més ràpides i més adaptades al context local.

Des del punt de vista fiscal, és important observar que hi ha diferents tipus de transferències de recursos econòmics que es poden portar a terme entre el centre i els ens descentralitzats per a portar a terme polítiques descentralitzades, al marge de la possible capacitat d'autofinançament a través d'instruments impositius d'aquests últims. Aquests recursos varien en les restriccions imposades pel govern de nivell superior —i per tant, el grau d'autonomia pel que fa al seu ús— vers els ens locals; és

³⁹ Per exemple, certa descentralització fiscal pot conduir a una menor descentralització administrativa si el govern central sistemàticament contraposa l'alliberament de recursos a un increment dels controls burocràtics i regulatius.



a dir, podem observar transferències que requereixen certs comportaments del govern inferior (per exemple, l'equilibri pressupostari en la despesa) i d'altres que pràcticament no en requereixen cap. Es considera que les transferències que impliquen la satisfacció d'una funció en nom de govern d'ordre superior normalment hauria d'ésser finalista i d'acord al cost de l'activitat. Les transferències en bloc, per la seva banda, ofereixen una major simplicitat administrativa però incrementen les possibilitats que els fons no siguin emprats pels objectius proposats o les prioritats desitjades. Altrament, es recomanen fortes restriccions pressupostàries les quals haurien de generar un principi de disciplina fiscal en els governs locals.

Aquestes transferències o subvencions poden ser condicionals (no només ésser finalistes) o incondicionals així com requerir una aportació d'un percentatge determinat del govern local o no requerir-ho (el que en diríem *matching*). Les transferències condicionades requereixen doncs que els fons transferits s'hagin de gastar en determinades activitats o béns relativament concrets i, per tant, poden assegurar que almenys una quantitat determinada serà gastada en béns o activitats que el govern d'ordre superior considera prioritari; tanmateix, per la seva naturalesa fungible, com a possible efecte advers, poden desplaçar fons que ja anirien a aquesta activitat. En el cas de les subvencions que requereixen una contribució fixada dels ens locals, proporcionen una encara major seguretat de que les despeses que satisfacin determinades prioritats es mantindran en la nova forma descentralitzada, però poden ésser considerades com encara més restrictives pels governs locals. Altrament, si la participació del govern central va en augment conforme el govern local es compromet en major mesura, aquest tipus de subvenció pot contribuir a incentivar la despesa per exemple en activitats amb externalitats positives esperades per d'altres territoris més enllà d'aquell que l'està executant⁴⁰. Altrament, aquest tipus de subvenció amb un *matching* pot contribuir a reduir un possible efecte de sobrelicitació des de l'entitat que ha de rebre els fons.

Des del punt de vista dels processos de descentralització sectorials, en general es valoren positivament les condicionalitats per tal d'evitar distorsions i la dispersió respecte les prioritats generals cercades⁴¹. Des del punt de vista dels projectes de

⁴⁰ En tot cas, s'ha d'anar amb cura de no generar pèrdua d'economies d'escala, per tant, ineficiències en permetre replicar determinades despeses que es distribuïrien millor en nivells superiors. A aquest respecte sorgeix, per exemple, el cas de la inversió hospitalària.

⁴¹ És, per exemple, el cas del sistema educatiu bàsic a l'estat de Sao Paulo al Brasil (Madeira, 2007) on es considera fonamental la introducció en les transferències finalistes de certes condicions per fer corresponsables fiscals a les administracions i direccionar en alguns sentits la despesa, per exemple, la distribució entre les diverses etapes educatives o alguns recursos en particular (retribució dels mestres).



desenvolupament local⁴², en el marc de programes amb finançament extern (concretament europeu), en general, es considera negatiu tant l'excessiu determinisme des de l'administració superior pel que fa al programa d'activitats com un marge de llibertat total⁴³. El primer pot produir un ofegament dels possibles incentius pel que fa a la participació a nivell local a més a més d'eliminar un dels efectes buscats amb la concertació territorial, és a dir, la perspectiva *bottom-up* i l'adaptació del contingut a les necessitats i característiques del territori davant l'excessiva homogeneïtzació de les actuacions o establir un marge massa estret; el segon pot generar projectes que s'escapin a les possibilitats financeres reals, problemes de qualitat en la formulació — el coneixement de les necessitats a nivell local pot no resultar suficient per a formular bones actuacions o actuacions eficients— o en la capacitat de gestió real des de l'àmbit local per a portar-lo a terme⁴⁴. Conseqüentment, en general es valora positivament el mecanisme del *framing*, és a dir, que s'estableixi a algun nivell dintre de l'administració estatal que distribueix la despesa un marc que fixi uns objectius generals i algunes de les característiques que ha de tenir el projecte o l'estratègia a nivell local, així com un continu diàleg entre aquest nivell supralocal i el nivell local — per exemple, per a compensar una possible visió massa estreta dels problemes per part dels actors locals o, òbviament, facilitar informació i demandes/propostes des de l'àmbit local cap a l'administració que delega. En general però es reclama una administració central més activa pel que fa als aspectes substancials de la política i no només pel que fa als aspectes procedimentals o administratius; i s'alerta sobre un excessiu ús d'instruments reguladors poc flexibles i amb una excessiva tendència a la uniformització dels comportaments⁴⁵.

Pel que fa al mecanisme en sí de les subvencions, es valoren com a un factor que estimula la percepció d'oportunitat per part dels agents a concertar ja que s'afegeix una possible incertesa respecte a la seva disponibilitat en el futur⁴⁶. El fet de que a

⁴² La base d'aquestes descripcions i consideracions es troba a IRS i IGOP (2011).

⁴³ Un dels riscos —que també pot tenir a veure amb l'elecció dels instruments de transferència de fons— és el d'un cert efecte de 'diners caiguts del cel' o ingressos inesperats, els quals, donada la naturalesa fungible de les subvencions pot fer que, si no existeix entre altres coses una diagnosi, estratègia i selecció de prioritats prèvia per part de l'administració que rep la descentralització, pot produir un ús poc eficient dels mateixos i/o per a objectius diferents dels cercats des del centre.

⁴⁴ Es citen els casos de Gales (UK) o la Puglia (Itàlia).

⁴⁵ Si bé, en general s'accepta que des de l'administració de referència s'han d'establir certes normes (per exemple, sobre elegibilitat o mida territorial), condicionalitats i terminis, en alguns informes s'ha ressaltat la importància de simplificar les regles per a facilitar el finançament, el pas de llista d'activitats elegibles a objectius mesurables o condicions transparents per a una implementació de subvencions globals entre altres reclamacions per a reduir barreres administratives.

⁴⁶ Si bé cal dir que, en el marc dels projectes europeus referits, parlem de projectes per a un cicle multianual amb un límit, a priori, de 6 anys.



més aquesta sigui de caràcter competitiu interterritorial, és a dir, incentivar que les diferents propostes competeixin en qualitat i coherència respecte els termes proposats, pot contribuir a produir una percepció inicial d'eficàcia dels projectes i els equips que resulten seleccionats⁴⁷ i estimular l'aprenentatge i interès dels altres per a millorar. Altres estratègies competitives remetent a una primera selecció de territoris i projectes generals sobre la base de les millors idees estratègiques—en l'exemple proposat, dirigit a ciutats— per a després llençar un nou concurs d'una manera molt més oberta, en el que ja no hi hauria competició entre àrees, per a la selecció de subprojectes dintre de cada àrea seleccionada⁴⁸. Aquest enfocament concret es valora en tant permetia que els territoris tinguessin temps per a presentar en la segona fase projectes molt més detallats així com estimular la participació d'actors no institucionals, és a dir, no necessàriament ens administratius locals. Una tercera opció que s'examina és la de la selecció de zones —caracteritzades internament per recursos i problemes homogenis— des de l'administració superior per tal de forçar que els actors del territori s'hagin de concebre com a agents a concertar i a cooperar per a aconseguir resultats en l'execució de projectes de desenvolupament, tanmateix però sense que hi hagi una competició entre projectes⁴⁹. Tanmateix, una de les raons per les que es pot explicar l'ús d'aquest mecanisme és la distribució de poder existent a nivell local i el fet d'ajustar la zonificació de manera que cap possible coalició o poder local pugui quedar exclòs de l'oportunitat de participar, tot considerant que les discrepàncies institucionals podrien dificultar extraordinàriament tot el procés —fins i tot, bloquejar-lo— des del començament. Aquest mecanisme de la zonificació així implementat incrementa doncs la participació però no incentiva la qualitat dels projectes ni l'acompliment de terminis⁵⁰. Un altre aspecte que es subratlla és que es valora que els excessius controls, mecanismes de seguiment i perspectives de sanció per l'incompliment de normes reguladores del projecte —vinculats a la transferència de fons— sovint poden sobrecarregar administrativament els projectes i fer que els gestors i tècnics dels mateixos percebin que la seva atenció no està prou focalitzada en els objectius substantius dels mateixos. Això pot fer que es dilueixin les dinàmiques d'aprenentatge i

⁴⁷ Per tant, produir un primer reforç i estímulo davant del reconeixement de les propietats dels projectes guanyadors.

⁴⁸ Amb la possibilitat que es generessin 'projectes associats' per part d'altres actors, no necessàriament públics, amb incentius específics pels finalment escollits pel que fa a la competició per altres fons.

⁴⁹ Es cita la seva aplicació en un cas d'implementació de l'aproximació comunitària del desenvolupament local en una ciutat. S'apunta que la identificació dels barris va incrementar el sentit de pertinença a la comunitat, va millorar el rendiment de comptes i va afavorir la participació en les diferents fases i intervencions del projecte.

⁵⁰ Quelcom que, per exemple, en un dels casos examinats va generar un endarreriment de tot el programa ja que les aprovacions es varen produir en el mateix moment tant d'aquells projectes que es van generar més ràpidament com aquells que varen trigar més.



millora i es produeixi un efecte d'evitar la culpa o l'errada; és a dir, pels gestors i tècnics tractar d'evitar problemes burocràtics es pot convertir en una prioritat per sobre de tractar d'obtenir millors resultats.

Pel cas que afecta al programa que tracta aquest informe, podem parlar a priori bàsicament d'un procés de descentralització administrativa en forma de delegació. El programa es pot considerar un procés de transferència de responsabilitat pel que fa a la planificació i gestió de funcions públiques des del govern d'ordre superior i les seves agències (en aquest cas, la Generalitat de Catalunya i el Departament d'Empresa i Ocupació, i el Servei d'Ocupació de Catalunya) a d'altres unitats subordinades o nivells de govern, entitats o autoritats públiques semiautònomes, o autoritats regionals o territorials; on continua havent un rendiment de comptes cap a l'administració superior, en aquest cas vinculada al suport financer anual finalista i condicionat de les actuacions. Des d'un punt de vista fiscal, pel que fa a la despesa, també s'ha de considerar un component d'aquest tipus en tant el programa facilita una transferència econòmica anual a un ens de nivell territorial inferior i permet una orientació de l'assignació de la despesa des d'aquest, si bé amb un fort condicionament des del centre —amb un framing relativament tancat— ja que cada actuació ha d'ésser aprovada i s'ha d'encabir en el marc d'una carta de serveis i d'acord a unes despeses elegibles. Altrament, hi ha la condició de que una part de la despesa global demanada ha d'ésser finançada per l'ens gestor o beneficiari de la transferència, així que també trobem un cert component de matching si bé poc limitant ja que parlem només d'un 10%. El mecanisme de repartiment dels fons seria a partir d'una subvenció amb una selecció zonal prèvia definida des d'una administració superior, si bé hi hauria mecanismes formalment competitius a priori entre territoris —tot considerant els recursos econòmics limitats de la subvenció— i dintre dels mateixos territoris —si més no, la voluntat del programa seria donar suport a un únic projecte per territori. Per últim, el programa es desenvolupa en un context políticament descentralitzat en què els ens locals —bàsicament parlem dels ajuntaments, en què s'hi fa una elecció directa per part la ciutadania— que han de gestionar i/o donar un suport decisiu al programa tenen un marge d'independència respecte d'aquells a nivell nacional i, per tant, la decisió política a nivell local té un paper rellevant.

De manera general, la literatura sobre descentralització i l'estudi de casos⁵¹ assenyalen els següents arguments a favor i en contra d'aquesta organització administrativa pel

⁵¹ Hutchinson i LaFond (2004), Barankay i Lockwood (2006), Madeira (2007), Schneider (2003), Sharma (2006), Von Braun i Grote (2000).



que fa a la provisió de polítiques concretes (tot assumint, de manera general, que aquesta es produeix per a totes les unitats inferiors d'un estat o una regió/autonomia).

En un sentit favorable:

- El poder de decisió en el nivell local atorga més responsabilitat, sentit de propietat, i així, incentius als agents locals per a una actuació efectiva.
- Millora la rendició de comptes i la resposta a les demandes de la població arran l'increment de la proximitat.
- Els governs locals normalment estan més ben informats sobre necessitats i preferències de la població local que el govern central⁵². La descentralització així pot assolir objectius de desenvolupament assignant capacitat de control a la gent que té la informació i incentius per a portar a terme decisions més efectives. La informació sobre l'entorn local pot sovint permetre identificar maneres més barates i més apropiades per l'entorn de proveir béns públics.
- Millora de l'eficiència en tant es poden eliminar nivells de burocràcia o deseconomies d'escala en la provisió de serveis. Quan les preferències o necessitats són diverses entre diferents territoris, la descentralització pot permetre guanys en benestar facilitant als decisors locals l'autonomia per a modificar l'oferta de serveis públics per a millorar l'encaix d'aquestes preferències diverses. Aquestes preferències podran ésser revelades amb més facilitat de cara a aquells planificadors de la política que són més propers i responsables de cara als representants que els planificadors centrals.
- Millora de l'eficiència de l'assignació dels recursos per tal de maximitzar els objectius finals (o impactes) de la política.
- Alguns autors afirmen que té un efecte negatiu en la corrupció, és a dir, contribueix a disminuir-la⁵³.

En un sentit desfavorable:

- És inherentment desestabilitzador. Pot augmentar les tensions polítiques entre regions amb més ingressos i dotació de recursos i aquelles que en tenen menys.
- Els costos de proporcionar serveis públics territorialitzats poden variar entre àrees, quelcom que pot requerir subvencions de compensació.
- Dispersió i, fins i tot, contradicció d'objectius i prioritats entre diverses unitats territorials o d'actuació descentralitzades. També pot haver-hi conflictes entre

⁵² Des d'una perspectiva dels costos d'informació i de transacció, (el control de) les externalitats proporcionen un argument a favor de la centralització sempre que considerem que aquest centre té una capacitat il·limitada per recollir, processar i disseminar la informació, però en el món real difícilment això és així.

⁵³ Sharma, 2006, p.56.



els objectius a nivell local i aquells a nivell estatal o regional. Això pot afectar en negatiu els impactes.

- Augment de les desigualtats entre les regions o unitats en funció de la capacitat i recursos de partida.
- Pèrdua d'economies d'escala en la provisió de béns públics i serveis.
- Manca dels governs locals de la capacitat i expertesa de les institucions nacionals.
- Els processos de descentralització són molt context-depenents, és a dir, hi ha una multiplicitat de factors sovint difícils d'acotar, controlar i traslladar que intervenen en una procés de descentralització i que poden condicionar l'èxit o el fracàs en els resultats⁵⁴.
- Efectes colaterals o externalitats, problemes associats a la incidència en béns públics o de propietat comú pot donar com a resultat pèrdues d'eficiència⁵⁵.
- Alguns autors consideren que els governs locals són més susceptibles de patir problemes de corrupció i la descentralització pot conduir a una major "captura" de la societat per part del poder estatal. Es considera que és més fàcil reforçar l'imperi de la llei entre desconeguts que no pas entre 'veïns o amics' en un nivell local⁵⁶.
- Una major susceptibilitat vers la "captura" dels governs locals per les elits locals, en el sentit que la provisió de serveis pot ser dissenyada per a servir als interessos d'aquests grups d'interès. En un termini més llarg pot generar una fragmentació de la societat o exclusió dels menys afavorits en presència d'aquesta elit local dominant⁵⁷. De vegades s'argumenta que és més fàcil aconseguir influència en un escenari local⁵⁸.
- Més problemes per a controlar la despesa bàsicament associat a restriccions pressupostàries lleus. En general, la separació de les responsabilitats de finançament (imposició) respecte l'administració de la despesa pot portar a

⁵⁴ Per exemple, els objectius del procés, les condicions polítiques sota les que es produeix, característiques de les institucions polítiques existents, l'estructura legal, estructures d'incentius polítics i econòmics, etc. Factors contextuais que puntualment s'han estudiat en relació a descentralitzacions fiscals són la incidència d'un sistema de partits fort i estable d'àmbit general i el grau de subordinació dels ens descentralitzats vers el centre.

⁵⁵ Externalitats de béns públics locals més enllà de l'àmbit territorial, combinat amb un baix nivell de coordinació entre els governs locals, pot afectar a l'eficiència de la provisió d'un servei.

⁵⁶ Sharma, 2006, p.56; Von Braun i Grote, 2000, p.6;9.

⁵⁷ Von Braun i Grote, 2000, p.6; 8-9; Madeira, 2007, p.2. En aquest sentit, també s'argumenta que pot conduir a una apropiació de recursos públics per les elits i les administracions al nivell local.

⁵⁸ Von Braun i Grote, 2000, p.9. També hi ha arguments en sentit contrari: la descentralització pot ser un bon remei contra l'activitat i excessiva influència dels grups d'interès en un nivell central. En tot cas, sempre es considera com a quelcom ambigu i amb condicionants (Barankay i Lockwood, 2006: 3).



ineficiències: per exemple, pèrdua de transparència fiscal, fragmentació dels mercats nacionals per una acumulació de regulacions en els diferents nivells. Alguns autors argumenten que quan els governs locals tenen un poder significatiu l'estabilitat macroeconòmica es pot veure amenaçada (qui fa la despesa no té restriccions suficients ni es dedica a la recaptació dels recursos que administra).

- La complexitat dels programes descentralitzats incrementa les possibilitats d'una assignació/distribució errònia dels recursos entre els diferents nodes del sistema.

Com a conclusió, es consideren quatre aspectes bàsics com a necessaris, malgrat que no suficients, per a una política descentralitzada exitosa:

- Capacitat tècnica i de gestió a nivell local. En general, han d'existir les habilitats tècniques requerides per a implementar, fer un seguiment i avaluar el procés de descentralització.
- Sistemes de rendició de comptes. S'han d'evitar desequilibris entre aquelles funcions transferides i els mecanismes per a mantenir un control d'aquells als que se li han atorgat aquestes noves parcel·les de decisió
- Marcs legals clars i transparents que descriuen la divisió de responsabilitats.
- Recursos suficients per a satisfer els objectius de la política i les prioritats locals. Ha d'haver un finançament corresponent a les noves responsabilitats.

2.2.3 L'instrument de la concertació. Caracterització general i contextualització de la concertació territorial⁵⁹.

Pel que fa a les estructures institucionals operatives i els mètodes, la participació i, més específicament, la concertació territorial es concep com l'element clau en les polítiques de desenvolupament local. Des de la literatura existent, prenent en consideració el terme que ha rebut més atenció els darrers temps —*partnership* o partenariat⁶⁰ — es considera un terme relativament vague que comprendria un ampli rang de possibilitats: des de relacions en què es fomenta compartir informació i millorar el coneixement mutu fins a portar a terme accions de naturalesa interdependent assignant responsabilitats i rendició de comptes a dues o més parts. En tot cas, totes les definicions apunten a una sèrie de característiques:

⁵⁹ La base d'aquest apartat és Horton, Prain, Thiele (2009) i Helmsing (2001) amb aportacions dels altres treballs examinats sobre concertació. Quan es parla d'experiències de desenvolupament local la referència és IRS i IGOP (2011).

⁶⁰ El terme anglès original i més àmpliament utilitzat és doncs *partnership*. D'altres termes propers serien: col·laboració inter o multiorganitzacional, cooperació, consorci, aliança i xarxa.



- Són relacions entre organitzacions diferents.
- És una relació col·laborativa en algun sentit.
- El principi bàsic és que s'hi comparteixen més que es transfereixen o es descarreguen recursos, costos, riscos i resultats cap a d'altres parts.
- Aquestes organitzacions mitjançant aquesta relació persegueixen un/s objectiu/s en comú. Això ha de ser així malgrat cada actor tingui la seva pròpia agenda; en principi, els objectius formals de la relació haurien de satisfer ni que fos parcialment els propòsits de cada actor⁶¹.
- És una relació dinàmica en un procés de comunicació continua on els mecanismes de relació entre els membres no són de caire mercantil o jeràrquic.
- Esdevenen claus conceptes com reciprocitat, confiança, compromís, identitat, lideratge i aprenentatge.
- Hauria de predominar (de forma ideal) un repartiment racional de la divisió del treball basada en els avantatges comparatius de cada actor; comporta una influència mútua, amb un equilibri entre sinèrgia i l'autonomia respectiva de cada actor, participació igualitària en la presa de decisions i mútua transparència i rendició de comptes dintre del partenariat.

A partir d'aquí, les relacions es poden donar entre tres grans grups d'actors (entre ells i de manera creuada): públics, privats amb ànim de lucre i privats no governamentals sense ànim de lucre o pertanyents a la societat civil. En el cas de la concertació territorial pel desenvolupament local es pot parlar d'una cooperació horitzontal on trobaríem a diferents actors del territori com serien els productors locals i les seves associacions⁶², entitats representants dels treballadors, els governs locals i les seves entitats associades, entitats vinculades al món de l'educació i la generació de coneixement i altres entitats sense ànim de lucre amb una vinculació amb el territori, amb interès en camps vinculats amb el desenvolupament territorial. En un sentit

⁶¹ El fracàs en definir i acordar veritablement uns objectius comuns per la concertació normalment es relaciona amb desequilibris de poder i normalment condueix al que podríem anomenar pseudo-partenariats, partenariats transaccionals o partenariats de conveniència.

⁶² Aquestes es consideren cada cop més reconegudes en el marc dels projectes de desenvolupament local tanmateix poden prendre diferents formes i assumir diferents funcions i, en aquest sentit, ésser més predisposades a la seva implicació o no, en algunes fases de la concertació o en d'altres. De forma general, aquelles funcions considerades més tradicionals per a aquestes associacions són les de representació dels associats davant el govern i la possible signatura d'acords amb aquest, la negociació amb els sindicats, i la de oferir un grup de referència social pels empresaris o emprenedors individuals. També s'afegeixen dues més, considerades més recents, com seria la provisió de serveis per al desenvolupament de les empreses i la generació d'una "governança de l'interès privat" (proposar codis de conducta en una indústria, resolució de conflictes, etc.).



vertical, principalment parlem d'administracions de nivell superior o agències especialitzades de tipus sectorial.

Una classificació rellevant dels partenaritats es refereix a —des d'una perspectiva estàtica— la intensitat del mateix o, si es vol —en perspectiva dinàmica— l'estat del procés de concertació en un moment determinat. Així, podem parlar de cinc estadis/tipus d'intensitat significatius:

- 1) Xarxa (o networking). Es constitueix una relació amb alts components d'informalitat. No es comparteixen recursos i hi ha un nivell de compromís i confiança entre els actors limitada. Des d'un punt de vista dinàmic, es pot associar a noves relacions.
- 2) Coordinació. S'estableix una relació de manera formal per tal de compartir informació, coordinar les accions de cadascun dels actors i evitar duplicacions. Es necessita una major confiança i compromís per part dels actors. No es comparteixen recursos.
- 3) Cooperació. S'estableix una relació formal per tal de compartir informació, coordinar accions (ajustar-les entre els actors) per a que satisfacin uns objectius acordats en un marc d'acció compartit. Es necessiten uns alts nivells de confiança i un nivell força alt de compromís pel que fa al temps dedicat a la relació. Existeix un cert accés al 'territori' o àrea de control dels altres. Es comparteixen recursos de manera limitada.
- 4) Col·laboració o concertació col·laborativa. A allò contingut per la categoria prèvia se li afegeix el fet que es comparteixen recursos, riscos, recompenses i responsabilitats de manera extensa o plena. Els mecanismes de la relació estan plenament institucionalitzats i es comparteix amb claredat una visió i un pla d'acció. Hi ha àmplies àrees del 'territori' propi compartides. Requereix de molt alts nivells de confiança i un compromís substancial.
- 5) Concertació crítica o estratègica. La relació es percep com a indispensable per a portar a terme una visió compartida i uns objectius a llarg termini. Normalment s'associa amb la creació d'una nova forma organitzativa en què els diferents actors hi fusionen recursos per donar suport a aquesta nova institució⁶³. En aquests dos últims estadis les prioritats dels actors intervinents han de resultar secundàries vers aquelles de la concertació o de la nova organització fet que pot comportar tensions inevitables, especialment pel que fa al fet d'aportar i compartir recursos vers els quals es cedeix el control en favor d'una altra organització.

⁶³ Es podria parlar d'un sisè estadi que paradoxalment significaria la fi de la concertació tal i com es defineix habitualment: unificació dels diferents actors en una organització singular.



En tot cas, resulta rellevant ressaltar que no és una classificació normativa en què necessàriament els passos entre un estadi i altre signifiquin que la relació serà més efectiva o eficient pels actors concertats ja que això dependrà dels objectius del partenariat⁶⁴.

És així que el partenariat local central que s'impulsa des d'un procés de concertació territorial per a afavorir un procés de desenvolupament local hauria de correspondre o aproximar-se als estadis finals —tercer, quart i cinquè— en tant implica el compromís cap a la cerca d'objectius de desenvolupament globals i a llarg termini, i que no poden ésser assolits per cada organització per separat. Uns mecanismes de governança relativament elaborats i compatits són imprescindibles així com la generació de confiança i reciprocitat. Altrament, un grup de treball específic que es focalitzi en l'intercanvi d'informació i afavorir el sorgiment de la innovació a priori serà positiu que conservi alts nivells d'informalitat i no requereixi nivells de compromís i responsabilitat mútua expressament normativitzats.

Des del punt de vista de la dinàmica externa i interna del partenariat, també es pot aportar una tipologia interessant, que es relaciona amb la motivació dels actors, els objectius que hi predominen i els impactes esperables de la col·laboració pel que fa a compartir recursos, creació de coneixement i influència:

- Implicació (interna)⁶⁵. Es refereix a les dinàmiques internes de col·laboració, la manera en què els actors es relacionen. Un alt nivell d'implicació normalment condueix a interaccions profundes i fluxes d'informació intensos, els quals poden afavorir la creació de coneixement compartida i una alta activació de recursos interna. Baixos nivells d'implicació es relacionarien amb motivacions més vinculades amb el manteniment d'avantatges estratègics i la captura de recursos, normalment associades a la conservació i protecció del coneixement i control de cada actor sobre la pròpia àrea d'acció.
- Imbricació o incrustació⁶⁶ (externa). Correspon a les relacions externes del partenariat, els aspectes externs de la col·laboració. Refereix al grau en què el partenariat està inserit en relacions amb d'altres organitzacions i àrees d'interès rellevants pel mateix. Partenariats que interactuen (o amb actors que interactuen en el seu nom) amb tercers, que tenen representació i activitat externa i, per tant, inserits en fluxos d'informació multidireccionals es considera que estan altament imbricats. Alts nivells d'imbricació es poden explicar per una alta motivació per tal d'assolir la creació de coneixement i influència i no

⁶⁴ Per exemple, un increment en la formalització pot significar menys flexibilitat, creació de coneixement, fluïdesa i innovació quelcom que tendeix a aparèixer en major grau en partenariats més informals i menys planificats.

⁶⁵ *Involvement* és el terme anglès original.

⁶⁶ *Embeddedness* és el terme anglès original.



tant per l'avantatge estratègic o l'adquisició de recursos (interna). Si hi ha un alt nivell d'activitat en nom del partenariat es podria esperar un funcionament intern on hi ha una suavització dels costos de transacció i una reducció de la tendència a la protecció del coneixement⁶⁷.

És interessant significar que un dels efectes associats amb la col·laboració entre organitzacions és l'emergència de proto-institucions, les quals es poden definir com a noves pràctiques, normes i tecnologies que poden transcendir una relació col·laborativa en particular i arribar a ésser noves institucions⁶⁸ si es difonen suficientment. Es considera, per tant, que aquestes col·laboracions poden ser una font de transformació i canvi institucional. La col·laboració en partenariats altament implicats i imbricats es considera que són els que amb major probabilitat podran generar proto-institucions.

A priori, s'ha d'esperar que en el programa T7C es generin partenariats amb un component elevat d'implicació, ja que, pel contrari, ens podem trobar amb la presència única de l'incentiu de la captació de recursos⁶⁹. Des del punt de vista de la imbricació, aquesta, a priori, com a mínim, pot semblar relativament institucionalitzada i acotada per la banda del contacte amb d'altres experiències de caire similar, a més a més del rol que juga el SOC—si és que es considera un ens al marge de l'estructura de concertació territorial concreta.

Pel que fa als motors o motivadors de la concertació des del punt de vista de cadascun dels actors individuals concertats, és rellevant anticipar que normalment es considera que té una gran influència en els processos que s'hi produiran i els seus resultats⁷⁰.

Una possible categorització és la següent:

⁶⁷ Partenariats on predominen fonamentalment els avantatges estratègics o la captació de recursos tendiran a un baix nivell d'implicació; si hi predomina la creació de coneixement i la capacitat d'influència es poden esperar nivells superiors en totes dues característiques. Una concertació amb un alt grau d'imbricació i implicació pot produir un alt grau de coneixement però els actors individuals probablement perdran el seu avantatge estratègic vers els altres; si d'aquesta manera es pot reduir la implicació, llavors —a costa d'una pèrdua de les dinàmiques de creació de coneixement— una manera com es sol acotar aquest risc, i així afavorir els objectius estratègics dels actors individuals, és fixar uns objectius clars, uns criteris de selecció pels actors que hi intervenen, criteris de seguiment de l'evolució de la concertació i acords de dissolució, per exemple, per a quan els objectius s'hagin assolit.

⁶⁸ Resulta rellevant recordar que la paraula institució té diferents accepcions. En aquest cas es referiria a la categoria social que defineix les pautes sistematitzades de conducta d'un grup d'individus (o organitzacions) i que assoleix caràcter orgànic i permanent, les quals poden tenir el suport d'alguna reglamentació o només referir-se al costum. En d'altres casos, quan ens referim a organitzacions, parlem d'organismes que duen a terme funcions d'interès públic.

⁶⁹ Pel que fa a l'estudi d'experiències de desenvolupament local, en general es considera que el possible aprofitament de recursos externs és un incentiu rellevant per a estimular la participació d'actors però que no ha de ser l'únic present; per exemple, la implicació amb el territori o l'empoderament vinculat a la participació o decisió en la fase de planificació del projecte també ha de ser rellevant.

⁷⁰ En general però, s'afirma (Horton et al, 2009), la literatura no abunda sobre la qüestió.



- Motivadors externs. Correspondria al conjunt de polítiques, condicions socioeconòmiques i normatives en els quals opera el partenariat i els seus membres.
- Motivadors organitzacionals. Correspondria a les missions, visions i conjunt de recursos i capacitats de les organitzacions implicades en el partenariat, quelcom que fixaria uns incentius i obligacions per a l'actor.
- Motivadors individuals relatius a les pròpies persones implicades en establir i fer funcionar el partenariat. Aquí s'al·ludeix a factors de compromís i motivació personal, identitat, prestigi i posició professional.

Els motivadors organitzacionals són els que més es treballen i habitualment refereixen al que en podríem dir "avantatge col·laboratiu", la captació de recursos, la millora de la imatge corporativa, la creació de coneixement o el fet de vincular investigació i acció. D'altres beneficis que presenten dinàmiques menys positives podrien ser, per exemple, la cooptació o la col·lusió d'interessos. L'"avantatge col·laboratiu" resulta fonamental i es pot operacionalitzar com el cas en què es necessiten o desitgen objectius que no podrien ésser aconseguits per cadascuna de les organitzacions individuals per separat; també podríem parlar de l'assoliment d'objectius d'ordres superiors o de nivell societari. És a dir, la sinèrgia entre actors pot conduir a resultats que d'altra manera no podrien ésser assolits.

En els casos de la concertació territorial per a processos de desenvolupament local⁷¹ també es citen incentius vinculats amb el reconeixement comunitari o territorial (molt especialment d'unitats o conjunts que abans no s'havien vist representats) i, per tant, aspectes relacionats amb la identificació i la creació d'identitat grupal. Un factor en concret a tenir en compte de cara al manteniment de la implicació dels agents en els processos és que sovint la motivació d'aquests només es manté si també poden participar en la fase d'implementació del projecte o en la provisió de serveis i execució d'actuacions. Altrament, hi ha casos en què els actors bàsicament han participat en tant esperaven una participació en la distribució dels fons per a l'execució d'actuacions del projecte⁷²; és a dir, un possible incentiu econòmic no garanteix l'adhesió als principis del desenvolupament local.

Pel que fa als desincentius, podem parlar de la "inèrcia col·laborativa" com a un factor rellevant. Aquest seria el cas de quan es percep una producció lenta de beneficis, alts

⁷¹ IRS i IGOP (2011).

⁷² Es cita algun cas extrem de predomini de l'incentiu de la captació de recursos. S'han arribat a constituir consorcis d'empreses exclusivament per a rebre i canalitzar les subvencions del projecte, els quals han estat dissolts posteriorment a l'adquisició de les subvencions.



costos de transacció entre les parts (siguin reals o percebuts)⁷³, una percepció d'un coneixement inadequat pel que fa a com es pot exercir un canvi, o la percepció de que la concertació no està comportant cap resultat o que aquests es produeixen després d'un esforç exagerat. Aquests desincentius s'associarien a aquells partenariats amb un baix rendiment col·laboratiu. Altres desincentius per les organitzacions individuals poden ser les de diluir les seves respectives missions, abaixar les seves veus o implicar una burocratització de la seva cultura organitzacional. Des del punt de vista de les institucions públiques, també aquestes poden veure com la seva participació implica un debilitament⁷⁴.

En el marc dels projectes de desenvolupament local amb suport financer extern, un dels factors que es cita com a desincentiu és el volum de requisits administratius i burocràtics⁷⁵, particularment pel que fa a la gestió directa per part d'agents privats, o l'excessiva limitació de les actuacions elegibles. També es cita com a un factor que de vegades pot erosionar la implicació dels actors privats la presència decisiva dels ens públics locals, ja que aquests poden considerar —potser pel passat institucional en el territori, per experiències concretes anteriors, prejudicis generals sobre

⁷³ En el sistema econòmic equivaldria, en contrast amb els costos de producció, als costos de fer funcionar el sistema econòmic (com arribar a cercar clients o socis, arribar a un acord sobre un procés d'intercanvi de béns o serveis, etc.). Des del punt de vista d'una modelització formal, en el cas dels partenariats adreçats a finalitats d'interès públic, equivaldrien als costos previs o indirectes per tal d'arribar a un acord de concertació i als costos directes de portar a terme aquesta concertació. Els primers equivaldrien als costos de preparació, negociació i salvaguarda d'un acord entre les parts (per una banda, la cerca i avaluació dels potencials actors a participar de la concertació i, per una altra, els propis costos de generació de l'acord o contracte). Els segons costos serien els associats al cicle de vida d'aquest acord —tot considerant que sempre hi haurà aspectes relativament oberts o relatius a la implementació concreta—; parlariem de costos relatius a la discussió sobre accions o successos no previstos o no contemplats prèviament, governança permanent del procés i reforçament dels vincles entre els actors per tal d'assegurar el compromís al voltant de l'acord. En el cas d'un partenariat aquests costos es veurien molt afectats per dimensions com l'especificitat de l'actiu amb què es transacciona o s'hi comparteix la influència o el control, la incertesa, la freqüència de les transaccions, la mesurabilitat de les contribucions de cada actor, com es fa la coordinació entre els actors o el capital social (la confiança entre els actors i la seva reputació). De manera global, els costos de transacció en el marc del sector públic equivaldrien als costos comparatius d'executar les tasques de planificació, adaptació i seguiment d'una política (actuació o servei) a partir de estructures de governança alternatives. Els supòsits teòrics de l'enfocament de l'economia dels costos de transacció assenyalarien que els agents sempre tractarien d'escollir la que generés menys costos de transacció per a aquell recurs en concret, tot considerant la resta de factors assenyalats els quals incrementarien o reduirien els mateixos (Jobin, 2008).

⁷⁴ Aquí es cita el fenomen extrem d'agències reguladores amb participació públic-privada en què les mateixes es desvien de les seves finalitats públiques a través de la seva freqüent interacció amb els regulats.

⁷⁵ Tal i com s'ha destacar a l'apartat relatiu a la descentralització, s'ha d'anar amb compte amb els mecanismes de control i auditoria dels processos, els quals si s'excedeixen en complexitat i requeriments poden generar efectes adversos pels equips de gestió de les entitats destinatàries o beneficiàries, sobretot si disposen de poc múscul administratiu.



l'administració⁷⁶, el poder que retenen, entre altres possibles aspectes— que tot plegat resultarà en una pèrdua de temps.

A priori, en el marc del programa 7 comarques, parlem d'uns importants motivadors externs, com poden ser la possibilitat de la captació de recursos pel territori així com el context de crisi econòmica en què ha transcorregut la trajectòria del programa, a més a més de produir-se en territoris amb problemàtiques específiques accentuades (a priori, no es pot afirmar completament el de la identificació territorial). Altrament hi trobaríem incentius organitzacionals clars a les institucions públiques cridades a concertar. Així haurien de sentir-se implicades per un programa que ha de generar una millora de la situació socioeconòmica del territori —si bé no és una competència pròpia ni la seva implicació efectiva sovint adequadament reconeguda en la pràctica, sobretot en el cas d'ens públics relativament petits— tot partint d'una baixa disposició de recursos interns, quelcom que pot actuar com a motivador (oportunitat per a la captació de recursos i la provisió d'una política de proximitat) però també com a desmotivador (costos de transacció difícilment superables per a generar l'escenari que requereix el programa o dificultat per a assolir els mínims requisits tècnics)⁷⁷.

En resum, es poden considerar els següents arguments favorables i desfavorables a l'ús de l'instrument de la concertació territorial⁷⁸. Pel que fa als arguments a favor:

- Incita a la deliberació, discussió o negociació. Proporciona un fòrum pel a la creació de consensos i promou el desenvolupament d'una aproximació estratègica.
- Contribueix a millorar la confiança entre actors.
- Contribueix a inhibir la discreció governamental.
- Promou fluxos d'informació de manera més lliure.
- Promou la innovació.
- Pot generar una major sentit d'identitat local i comunitat.
- Facilita la coordinació en la intervenció evitant els solapaments i les duplicacions.
- Obre el marc de l'acció i facilita la integració a través de les polítiques sectorials.

⁷⁶ En termes de costos de transacció, podríem parlar de reputació.

⁷⁷ Posteriorment, en la implementació del conjunt del programa, s'hauria de provar de cercar la màxima presència d'avantatges col·laboratius positius i minimitzar la presència de desincentius, també des del punt de vista de la maduració del procés de concertació així com des de l'ordenació i regulació (es podria afirmar, mantenir en un nivell assumible els costos de transacció).

⁷⁸ Horton et.al. (2009), Klitgaard (2001), OECD (2001).



- Augmenta l'impacte i efectivitat a través d'un ús més eficient dels recursos.
- Permet i facilita una divisió del treball entre els actors.
- Millora els resultats del treball individual de cadascuna de les organitzacions participants.
- Promou una major orientació cap al ciutadà o l'usuari de les actuacions així com la proactivitat en la generació i provisió de programes i els vincles amb la població local.

Pel que fa als arguments en contra:

- Poden sorgir pseudo-partenariats o partenariats de conveniència on predomini la captació de recursos o la col·lusió d'interessos.
- Pot promoure la corrupció i l'amiguisme⁷⁹.
- Pot reduir la diversitat de les idees i frenar la innovació sobretot a llarg termini⁸⁰.
- En general, els costos de transacció són més elevats que en d'altres formes de relació (jerarquia, per exemple). Els factors que poden atenuar aquests costos —com el capital social— són fonamentals.
- Particularment, la comunicació es torna més complexa en aquells partenariats mixtos ja que internament hi ha una diversitat d'actors amb interessos i punts de partida culturals, etc. diferents. Implica que el retorn de resultats i els aprenentatges han de tenir en compte aquestes realitats, produir diferents materials i establir els ponts adequats. Per exemple, els resultats d'una avaluació han d'ésser intel·ligibles per a totes les parts o les transferències de coneixement entre institucions acadèmiques i productors locals han de tenir en compte aquesta complicació.

Per últim, podem citar un grup de factors els quals es consideren clau per a l'èxit d'un partenariat o un procés de concertació territorial:

- Generació d'una visió comuna i un propòsit.
- Objectius definits de manera clara i realista.
- Legitimitat, acceptabilitat i suport des de les organitzacions que constitueixen el partenariat (o organitzacions matriu).
- Recursos, responsabilitats i beneficis compartits de manera equitativa.
- Governança i presa de decisions transparent.

⁷⁹ Klitgaard, 2001, p.9

⁸⁰ Aquestes tres dinàmiques negatives presentades inicialment és més probable que sorgeixin en estructures col·laboratives tancades i, pel que fa a les dues primeres, amb un baix nivell de rendició de comptes .



- Creació i re-creació de la confiança. Aquesta s'ha d'anar construint i s'ha d'anar recreant i reconfirmant a través de les activitats que es porten a terme.
- Aprenentatge i capacitat de desenvolupament (evolució i canvi). Un factor relacionat seria la capacitat de lideratge.

Alguns dels elements crítics que han de guiar la seva gestió i que el poden fer exitós són:

- Rols reconeguts i legítims per a cada actor. Cada actor ha d'ésser conscient dels beneficis d'aquesta manera de cooperar. Aquests rols poden ser diferents en funció de l'escenari i poder ser revisats i modificats. Cap actor implicat o cap tipus d'actor hauria d'ésser obertament dominant⁸¹. La implicació dels governs locals malgrat ésser fonamental ha d'estar relativament equilibrada amb d'altres administracions i tipus d'agents, ja que la viabilitat exitosa del procés depèn d'un fràgil balanç entre poder i responsabilitats entre tots els implicats. Habitualment els objectius d'aquests no solen ser exactament els mateixos que els d'altres agents del territori quelcom que pot dificultar el compromís d'aquests, la qualitat del procés d'innovació i l'èxit de la formulació i implementació de l'estratègia.
- Implicació amb el territori i la comunitat. Els individus han d'estar disposats a implicar-se en la resolució de problemes.
- Les estructures de concertació s'han de crear d'acord als resultats que es cerquen. En principi l'estructura ha de tenir uns objectius definits. En principi, es demana que es posin en comú els recursos que cadascú pot aportar, s'ha d'acceptar un cert lideratge i crear una estructura funcional. Per exemple, en les fases de definició estratègica pot ser desitjable un criteri d'inclusivitat molt accentuat mentre que pel que fa la implementació pot ser més útil estructures més reduïdes i operatives.
- Ha de gaudir d'una certa autonomia, malgrat hi ha hagi una part rellevant de finançament públic. És per això que sovint s'han creat noves entitats sense ànim de lucre amb una gestió de tipus gerencial. És un instrument que pot dotar d'una major identitat i visibilitat al projecte i pot actuar com intermediari i

⁸¹ Particularment, el lideratge local es significa com a un factor clau. Ha d'ésser capaç de col·laborar a generar una visió compartida i així motivar i inspirar a aquelles persones que prenen les decisions. Ha de tenir la confiança de la comunitat local i ésser capaç de comunicar i influir amb d'altres nivells de l'administració. En tot cas, no ha de ésser un lideratge absorbent i dominant sinó que ha de generar oportunitats pels altres actors per tal d'aportar i obtenir beneficis de la seva participació.



vehicle de comunicació entre totes les parts. Aquesta hauria d'ésser estable i amb vocació de permanència⁸².

- Un sistema de comunicació permanent entre les parts. Aquest s'ha de revisar regularment per tal d'assegurar que els actors són informats i romanen implicats.
- Han d'ésser xarxes d'individus compromesos més que xarxes d'organitzacions.
- L'existència de personal tècnic i de gestió adequadament format i amb experiència, amb regles clares pel que fa a com alinear la despesa amb els resultats buscats i amb mecanismes de seguiment i avaluació. La selecció, experiència i formació permanent dels treballadors en el marc del desenvolupament local és clau.

⁸² És important que tingui cert marge de maniobra respecte a les pressions polítiques que pot rebre des dels governs locals. Des d'aquest punt de vista, l'autofinançament o el finançament per part del sector privat sovint s'assenyala com a un objectiu.



2.3 Arguments a favor i en contra. Fortaleses i febleses de l'enfocament del desenvolupament local⁸³.

De manera general, no es pot afirmar que hi hagi una evidència sòlida de la seva eficàcia i tampoc pot afirmar-se que respon al producte d'una teoria aplicada. En aquest sentit, acusa la seva vessant innovadora o alternativa i, sovint, la seva implementació amb un caràcter experimental o temptatiu, a més a més d'ésser molt sensible a múltiples factors contextuals (com passa, en general, amb les polítiques descentralitzades).

En tot cas la literatura⁸⁴ reconeix:

- El seu valor per **enfrentar problemes de desenvolupament de caire regional o subregional**. Per exemple, amb la generació de nova ocupació; estimular el sorgiment de noves iniciatives d'emprenedoria individual i social; activar recursos locals.
- La seva **aportació a la millora de la governança dels processos i la seva capacitat per a tractar amb la creixent complexitat dels problemes** als que s'adrecen les polítiques públiques i l'ampli nombre d'actors que hi intervenen. Fomenta la implicació dels actors locals en projectes i estratègies de desenvolupament. La concertació territorial públic-privada suposa un instrument de mobilització de nous actors i nous recursos de finançament.
- Aportar la **comprensió de nous possibles patrons de desenvolupament i la diferenciació entre diferents tipus d'àrees regionals**. Per exemple, la diversitat de factors locals que determinen la competitivitat i el desenvolupament potencial d'una àrea i el rol clau de factors com l'entorn empresarial o les característiques dels recursos humans disponibles.

En general, es destaca doncs **la contribució qualitativa del desenvolupament local i el seu procés d'aprenentatge al llarg del temps d'implementació**. Altrament s'afirma que el **valor afegit d'aquest enfocament resideix més en els impactes a llarg termini (fins i tot, en el molt llarg termini)** més que no pas en els resultats quantitatius i qualitatius immediats. De manera conclusiva, les polítiques de desenvolupament local es consideren un **mètode complementari** a les polítiques tradicionals sectorials de caire centralitzat més que no pas un mètode alternatiu.

A partir d'aquí, els principals arguments a favor que es destaquen en la seva aplicació són:

⁸³ La base d'aquest apartat és EU (2010), OECD (2001) amb aportacions de Jiménez (2010) i els altres treballs referits a desenvolupament local.

⁸⁴ Basat en les conclusions de EU (2010).



- **Resiliència i sostenibilitat.** Des del contingut en sí de la política es pot considerar que el punt d'inflexió que proposa apunta a un model socioeconòmic més resiliència. Potencia un empoderament dels actors locals i el reforçament dels vincles a la comunitat, un enfortiment de les economies locals a través de la diversificació de l'economia i un sorgiment d'un teixit ampli de micro, petites i mitjanes empreses així com un reforçament de la competitivitat del teixit existent; a més a més proposa generar activitats a partir dels recursos del territori, vinculades al territori i per a persones vinculades al territori, quelcom que promou, per tant, un model de desenvolupament que, a priori, pot resultar relativament menys volàtil i més resistent que d'altres basats en una única indústria o recurs, o en la inversió exterior. Des de la vessant dels instruments, la generació de marcs de cooperació, aliances i estratègies conjuntes, redunda fonamentalment també en aquesta propietat del procés a més de facilitar la possibilitat del sorgiment de noves estructures que es retroalimentin econòmicament des dels actors del territori.
- **Proximitat i adaptabilitat.** La pertinença dels actors al territori facilita que els projectes puguin tenir una major accés a informació local i a tenir major consciència de les necessitats i oportunitats. La implicació dels actors locals en la formulació de l'estratègia i les actuacions ha de permetre l'adaptació d'aquestes a l'entorn. Pel que fa a l'execució, ha de permetre tenir un feedback més directe pel que fa a l'efectivitat de les iniciatives i actuacions.
- **Versatilitat.** Pot cobrir diverses funcions i objectius en funció del context socioeconòmic de partida i la fase del cicle econòmic. Per exemple, es considera adient tant per a situacions socioeconòmiques regressives per tal de generar noves oportunitats com en períodes de bonança en tant pot permetre reduir les desigualtats entre els guanyadors i perdedors —siguin grups de persones o territoris— i adreçar-se als problemes de les persones amb una major vulnerabilitat o les àrees més perifèriques. Altrament es pot aplicar a regions amb graus de desenvolupament diversos, no necessàriament han de ser només les regions amb més problemàtiques (si bé, en principi, els efectes poden ser menys apreciables en regions més ben posicionades).
- **Focalització i suma (multiplicadora) de recursos.** Comparativament a iniciatives segmentades o sectorials, permet generar un espai per a un enfocament integral de cara a la provisió de política pública en el que es poden alinear instruments i fons de finançament per tal que, combinats, generin una major efectivitat. En promoure la concertació de diversos actors es facilita un



augment dels recursos i de les competències disponibles per a portar a terme aquesta acció.

- **Integralitat.** Proveeix polítiques que integren diferents vessants amb influència a la realitat socioeconòmica d'un territori. Resulta molt més probable que sigui en un nivell local, adequadament dimensionat als objectius, on es pugui produir un nivell de cooperació efectiu entre els agents i significatiu per a produir una política integral amb impacte en les condicions de vida de les persones.
- **Baix cost d'implementació.** Són programes que promouen el disseny i l'aplicació d'actuacions i serveis que poden tenir un cost variable però, sobretot, treballen a partir de la generació d'espais de relació i cooperació, i dinàmiques de generació i intercanvi de coneixement. La mobilització dels actors locals pot requerir d'incentius però en tot cas tindrà un cost inferior al d'altres polítiques molt més extensives.
- **Innovació en les propostes.** Pot generar noves propostes per a l'acció.
- **Enfortiment dels processos de governança i participació** en el territori.
- **Catalitzador potencial de la cooperació privada-privada.** Pot incentivar que els productors locals, sovint amb un sentit individualista molt acusat, i amb grans dificultats per a combinar dinàmiques de competició i cooperació, puguin començar a actuar i col·laborar en àrees d'interès compartit.

Els arguments principals en contra són:

- **Enfocament difús.** Malgrat ésser subjecte de nombrosos estudis des de diverses disciplines no es pot considerar fruit d'una clara teoria aplicada. El raonament que sustenta l'apropament descriu unes causalitats de vegades massa vagues.
- **Iniciatives d'abast escàs.** Sovint es vincula amb iniciatives de grandària petita i d'abast molt limitat pel que fa al desenvolupament real. Es queden en una base excessivament i/o radicalment local i, aparentment, amb impactes escassos. Els projectes corren el risc doncs de quedar-se en iniciatives poc atentes a les oportunitats de caire global.
- La **dificultat per a la seva sistematització i estandardització.** En general, són projectes que presenten problemes per a la seva replicació i disseminació⁸⁵. És quelcom que ha dificultat enormement la seva

⁸⁵ Per exemple, les capacitats institucionals i tot tipus de recursos de partida estan distribuïdes de manera desigual entre els territoris. A priori, només certes regions i àrees metropolitanes tenen la capacitat per a mantenir o atraure cert tipus de capital humà i altres recursos per a mantenir institucions amb un alt nivell de qualitat.



institucionalització com a política pública⁸⁶. De vegades també s'apunta a que no s'ha aconseguit una correcta acumulació de coneixement sobre les experiències⁸⁷ i que la generalització puntual d'algun tipus de programa ha fracassat per la desnaturalització de l'enfocament.

- **Resultats quantitius minsos.** De manera general, a les avaluacions s'identifiquen resultats quantitius limitats —encara que generalment positius.
- **Dificultat per a establir criteris d'èxit homogenis.** Un dels criteris d'èxit que sovint s'ha fet servir per a avaluar l'èxit dels projectes ha estat la seva sostenibilitat més enllà del període de suport financer públic extern de cara a encetar una nova trajectòria de desenvolupament⁸⁸. En d'altres casos però es valora que, si la pretensió del programa és de caire experimental i té alts components d'innovació, es pot esperar que aquest fracassarà en força casos; altrament llavors el criteri decisiu per a avaluar l'èxit serà el grau de canvi i innovació que s'ha aconseguit generar⁸⁹.
- **Avaluabilitat complexa i qüestionadora.** La naturalesa qualitativa de molts dels seus resultats suposen un obstacle pel seu reconeixement en tant els mètodes d'avaluació tradicionals (per exemple, cost-benefici) no prenen en consideració o desatenen aquests resultats⁹⁰. A tot això es suma que els resultats més rellevants esperats es situen en el llarg termini⁹¹.

⁸⁶ Malgrat proposar un model socioeconòmic coherent amb el model social europeu ha estat una política que no s'ha consolidat a un nivell europeu com a una política més en convivència amb d'altres polítiques de caire sectorial.

⁸⁷ Tal i com s'apunta a OECD (2001) els elements més susceptibles de transferibilitat entre projectes d'aquest tipus serien els mètodes, les tècniques, el saber fer o les regles operatives els quals, tanmateix, no presenten la màxima visibilització.

De fet, un dels problemes a nivell europeu a la pràctica ha estat la dispersió dels projectes de desenvolupament local i, sovint, la incapacitat per a establir mecanismes de capitalització de coneixement sobre nous mètodes i pràctiques de treball per tal de transferir *know-how* cap a d'altres contextos. Sovint ha mancat no només limitar-se a avaluació amb criteris de cost-efectivitat sinó recollir adequadament els factors de partida i allò que ha fallat/funcionat durant el procés per tal de generar un procés d'aprenentatge i així tractar de difondre elements exitosos i poc dependents del context, al mateix temps que tractar de reorientar els programes o incidir en la vida dels projectes mentre estan en marxa.

⁸⁸ Si el projecte es fa autosostenible s'entén que els actors del territori, públics i privats, s'impliquen en la seva pervivència posterior per interès mutu (i a més tenen els mitjans per a fer-ho) quelcom que acreditaria la seva efectivitat.

⁸⁹ D'altra banda, s'argumenta que hi ha casos en què l'autosostenibilitat o aquest darrer criteri no serien quelcom rellevant i que els projectes haurien de seguir rebent suport més enllà de la seva vida inicial en funció de la seva rellevància per al territori o per a la població (per exemple en casos en què s'estan oferint serveis importants per a grups de persones o àrees en situació de marginació).

⁹⁰ És important establir mecanismes que siguin capaços de monitoritzar els resultats de processos complexos i flexibles, de cicle lent, com els que proposa les polítiques de desenvolupament local.

⁹¹ La política de desenvolupament es pot considerar que incideix més en la trajectòria de desenvolupament que no pas en el nivell de desenvolupament en un moment determinat. És



- **Alta dependència d'un marc de referència habilitador i de suport** així com de la presència de diversos **factors contextuais**⁹².
- **Risc de generació de duplicitats amb d'altres polítiques o programes de caire sectorial o generalista.** És aquí on resulta fonamental la coordinació interadministrativa i multinivell per tal de maximitzar les sinèrgies i evitar el malbaratament de recursos.
- **Risc d'una certa dilució dels mecanismes de rendició de comptes.** És important fixar-los de manera clara sobretot quan parlem d'agències o estructures institucionals de concertació que no ofereixen un control democràtic directe. Ha d'haver un equilibri entre l'autonomia i relativa agilitat de cara a l'acció com a resposta a les necessitats locals (per contrast amb la rigidesa burocràtica administrativa) i la necessitat de rendir comptes pels fons públics que gestiona i els objectius societaris que es proposa.
- **Risc de generació de majors desigualtats territorials davant una aplicació generalitzada** i en què cada projecte territorial depengui únicament dels seus propis recursos i capacitats de partida.

difícil fixar un període a partir del qual haurien de sorgir impactes concrets d'aquesta nova trajectòria.

⁹² Es considera necessari un marc que defineixi amb claredat els objectius i el territori diana, que proporcioni una divisió adequada del treball entre els diferents nivells de governança i els tipus d'actors intervinents; i que garanteixi una disponibilitat d'una metodologia i suport tècnic. Pel que fa al territori, és fonamental la presència de personal tècnic al territori i també la seva capacitat per a l'acció per part d'una estructura de suport especialitzada; eines de finançament orientades al nivell local; una actitud i mentalitat de caràcter cooperatiu i confiant; un ampli i multisectorial grup de concertació; actors locals i polítics compromesos; una clara divisió del treball entre els actors.



2.4 La concertació territorial en el marc del desenvolupament local com a hipòtesi de treball: una mirada avaluativa.

En qualsevol política pública, des del punt de vista de l'avaluació, és fonamental intentar establir quin és el procés de canvi concret, si més no de manera teòrica, que impulsa per tal de poder identificar els raonaments que donen sentit a les cadenes lògiques que, a priori, expliquen que les actuacions que genera la política produeixen uns determinats resultats i impactes desitjats. A partir d'aquí es poden situar, a priori, aquells elements clau a captar i quines són les característiques metodològiques i tècniques que haurà de tenir l'avaluació; en aquest cas, particularment, en relació a una avaluació dels impactes, és a dir, una avaluació des de la contribució de la política als objectius generals i els efectes perdurables de la mateixa vers la problemàtica a la que s'adreça, en la mesura que siguin atribuïbles exclusivament a la política i que, per tant, no s'haurien produït en la seva absència⁹³.

Aquest apartat ha de posar les bases per a situar algunes referències pel programa T7C d'acord a:

- 1) Quina és la teoria del canvi que proposa una política del seu tipus. És a dir, com s'expliquen els processos que han de permetre passar d'un escenari inicial amb una determinada situació socioeconòmica —abans de la implementació de la política— a un altre escenari final —després de la implementació de la política— amb una situació socioeconòmica i benestar de la població superior.
- 2) Un marc general pel que fa als impactes esperats, és a dir, en què consistiria el conjunt d'elements que traslladen una situació socioeconòmica determinada i, en concret, aquells sensibles als processos que proposa la política. És el que pot permetre plantejar les preguntes hipotètiques bàsiques per a l'avaluació d'impactes. A títol orientatiu: Ha evolucionat de manera positiva o negativa l'atur en aquesta comarca després de la implementació del programa? Ha estat com a conseqüència de la implementació del programa?
- 3) Quins són els terminis temporals aproximats per a que es produeixin els processos i, per tant, els impactes esperats.
- 4) A partir d'aquí, es poden situar les assignatures pendents de cara a portar a terme, concretament, l'avaluació d'impactes.

D'entrada, s'ha de significar que no existeixen models generals validats per a l'avaluació de polítiques basades en l'instrument de la concertació territorial (o dels

⁹³ Aquest resultat també es podria observar des d'altres alternatives a l'absència de la política, és a dir, què hauria passat si s'haguessin pres en consideració d'altres polítiques.



partenariats en general)⁹⁴ i, que, més concretament, tampoc hi ha una aproximació establerta per a l'avaluació d'impactes d'iniciatives de desenvolupament local. Tal i com s'ha apuntat abans, la naturalesa qualitativa de molts dels seus productes, l'èmfasi en els resultats a llarg termini, així com la difícil sistematització o estandarització de molts dels seus processos i objectius concrets, la fan poc apte per a una avaluació convencional, especialment si aquesta és exclusivament quantitativa i a curt termini⁹⁵. Tanmateix les avaluacions consultades corresponen a alguns processos o les activitats concretes que s'hi porten a terme (els resultats intermedis) de projectes concrets. Sembla més comuna l'anàlisi de bones pràctiques i la identificació dels elements clau que poden explicar el bon funcionament més que no pas una anàlisi que acumuli gran quantitat de casos sobre uns paràmetres d'èxit homogenis.

Des del punt de vista de la teoria del canvi que proposa aquest programa, proposem aquí dues visions complementàries. La primera és una visió general sobre el procés d'implementació d'una política de desenvolupament local tot considerant l'enfocament habitual que és centrar-lo en regions o territoris que, de partida, parteixen d'una situació problemàtica o d'una situació de desavantatge vers d'altres i en què es vol incidir en un canvi de trajectòria socioeconòmica local —és a dir, principalment es centra en el que s'ha definit com a aproximació econòmica del desenvolupament local que seria la més pròpera al programa T7C. La segona és una visió sobre els processos que, a priori, a nivell socioeconòmic, vol estimular una política com aquesta, independentment del punt de partida del territori i, per tant, no considerar tant els estadis d'inici i final, com quins són els processos relatius a l'economia regional que, en principi, estimula una política com aquesta.

⁹⁴ Horton et al. (2009).

⁹⁵ Des d'algun informe (EU, 2010) hi ha una recomanació per tal d'adaptar els criteris d'avaluació en una aproximació multidimensional i més qualitativa per tal de captar el cicle lent de canvi a la trajectòria de desenvolupament que aquesta aproximació des de baix proposa. Des del punt de vista del procés, també s'apunta que és important que hi hagi mecanismes de seguiment i avaluació que permetin reorientar la perspectiva del projecte si resulta necessari. Alguns avaluadors han proposat doncs una atenció superior als aspectes processuals, metodològics i les dinàmiques socioeconòmiques —sovint difuses— que engega; així alguns apunten a un aprofundiment en aspectes difícils de captar com és la naturalesa de les diferents institucions de concertació o partenariats, o el principi de la integralitat. En general, el que s'afirma és que cal prendre en consideració una perspectiva més àmplia de l'avaluació tractant de considerar el valor afegit que aporta aquesta perspectiva tant a nivell micro com a nivells superiors.



2.4.1 Una teoria del canvi impulsat per una política de desenvolupament local⁹⁶.

2.4.1.1 Visió general.

Des de la primera perspectiva⁹⁷, en primer lloc, cal dir doncs que aquestes polítiques es solen adreçar de manera compensatòria a territoris amb problemàtiques accentuades d'atur diferencial de caire estructural, pobresa i exclusió social, d'envelliment, estancament o pèrdua de població entre altres, i els quals solen reunir algunes (o totes) de les següents característiques:

- Pobre dotació d'infraestructures (incloent transport i telecomunicacions, residus o subministres d'aigua).
- Capital humà feble (baixos nivells d'instrucció).
- Desequilibris econòmics sectorials en termes de sobredependència vers sectors industrials debilitats o una agricultura de poc valor afegit.
- Cultura emprenedora feble.
- Posicionament perifèric vers els mercats principals i les principals àrees regionals de producció i centres de serveis.
- Capital social i teixit institucional feble (manca de xarxes o associacionisme entre empreses, organitzacions o entitats, i persones) a més a més d'una baixa capacitat del sector públic per a portar a terme iniciatives de desenvolupament local.

La primera assumpció lògica implicada és que els problemes dels territoris que originen el fet que s'adreci una política com aquesta són reversibles i que les oportunitats pel desenvolupament, el creixement de la riquesa i la millora del benestar de la població existeixen en tots els territoris, és a dir, disposen d'un potencial infrautilitzat que es pot desplegar/aprofitar⁹⁸.

En segon lloc, s'assumeix que aquest procés de canvi o impuls de l'economia local des del costat de l'oferta promou el desenvolupament general de l'economia nacional o estatal més que produir un efecte de suma-zero vers altres zones o regions pròximes⁹⁹. El model socioeconòmic es pot integrar d'una manera més eficient amb el

⁹⁶ Aquesta hipòtesi seria una primera proposta aproximativa general que, probablement, es podria acabar d'ajustar amb més exactitud encara vers el programa concret T7C.

⁹⁷ Aquesta perspectiva es basa fonamentalment en allò proposat a OECD (2001).

⁹⁸ En d'altres paraules, la vida de les persones del territori pot millorar en termes socioeconòmics a través de la millora, entre altres, dels elements mencionats (millora d'infraestructures; estimulació de l'emprenedoria i sorgiment de petites empreses i, en general, de nova activitat econòmica; modernització de l'agricultura; protecció del medi ambient i ajustament de les capacitats del capital humà a l'ocupació existent i a la generada, etc.) i un (re)descobrimient i aprofitament dels potencials ocults del territori fins a aquell moment (quels que, per exemple, pot derivar en una promoció del turisme).

⁹⁹ En tot cas, el conjunt d'iniciatives poden millorar la qualitat de vida de les persones en d'altres dimensions que no pas exclusivament en allò vinculat a captació de rendes exteriors sinó a factors qualitius, com pot ser la manera com es distribueix la nova riquesa generada.



territori, generar dinàmiques de transformació innovadores, fer-lo més resistent als cicles econòmics i promoure una major cohesió social que a la seva vegada retorni en la millora de la demanda agregada local.

En tercer lloc, aquest desenvolupament socioeconòmic del territori es pot estimular a través de la posada en marxa de projectes de desenvolupament integrals sempre i quan hi trobem uns actors locals dinàmics i compromesos cooperant en partenariats (formes de concertació territorial) els quals tinguin el suport i l'assistència d'administracions supralocals i, en el millor dels casos, d'altres institucions com poden ser els centres educatius universitaris. La ineficiència institucional genera infradesenvolupament i, per tant, es tracta de resoldre la incapacitat per a produir béns col·lectius quan els grups presents al territori no perceben incentius suficients per a actuar conjuntament malgrat tenir interessos en comú de fons i/o no són capaços de fer-ho de manera efectiva¹⁰⁰.

En quart lloc, s'assumeix que l'aplicació d'aquest enfocament farà que els actors locals hi aportin un valor afegit vers les mesures de desenvolupament econòmic i les polítiques socials sectorials dissenyades i implementades des de nivells superiors en els següents sentits:

- La mobilització d'actors locals a través d'iniciatives de desenvolupament local generarà més propostes per a l'acció, recursos i competències per a portar-les a terme. S'ha de comptar amb les idees, l'energia i el compromís dels actors locals.
- El coneixement de les necessitats i les oportunitats per part dels actors locals i la implicació per part d'aquests en un projecte de desenvolupament ajudarà a dissenyar i generar estratègies integrals amb solucions adaptades —o si es vol, a mida— al territori i a tenir un feedback més directe vers l'efectivitat d'aquestes accions.
- Les estructures institucionals (o partenariats) de desenvolupament local— concertació territorial— que es puguin crear o existeixin proporcionaran un fòrum on es podrà generar una aproximació integral cap a la generació i provisió de política pública quelcom que farà que diferents instruments i fons econòmics es puguin combinar i maximitzar la seva efectivitat¹⁰¹.

¹⁰⁰ Des d'aquest punt de vista, aquesta política ve a superar falles o errades del mercat —el qual per si mateix no crea suficientment aquestes condicions— polítiques sectorials ineficients o l'acció d'actors locals poc coordinats o sense incentius per a coordinar-se i amb manca de visió.

¹⁰¹ Proporcionarà una millor coordinació horitzontal (entre actors públics i entre actors públics i privats del territori) i vertical (altres administracions superiors).



Tot això redundarà en alleugerir o confrontar de manera més efectiva algunes de les problemàtiques del territori, al mateix temps, endegant un procés de desenvolupament del seu potencial endogen —una nova trajectòria socioeconòmica— i, així produir efectes definits a mig i llarg termini pel que fa a la millora del benestar en la població local.

2.4.1.2 El sentit hipotètic de la cooperació públic-privada i privada-privada en un sistema econòmic regional. El desenvolupament del potencial endogen en un marc global.

En segon lloc, aprofundint en el model que dóna lloc a aquestes noves polítiques, resulta interessant aportar com es concebria l'acció del desenvolupament des d'una perspectiva d'un sistema econòmic local, en aquest cas a partir d'una concreció teòrica de com es desenvoluparien canvis en les economies regionals a partir, fonamentalment, del seu potencial endogen i quin és el rol que hi juga una política d'aquest tipus¹⁰².

El supòsit bàsic de partida és que les ciutats, regions i països tenen un conjunt de recursos (econòmics, humans, institucionals i culturals) que constitueixen el seu potencial de desenvolupament endogen. A partir d'aquí, les economies es desenvolupen —el creixement en seria una conseqüència— gràcies a la difusió de les innovacions en el teixit productiu, les adaptacions de l'organització del sistema productiu, el desenvolupament de les institucions (en un sentit ampli, no només parlem d'organitzacions) i al desenvolupament territorial (a grans trets: urbanització, millora de les infraestructures i sistemes de transport, i gestió mediambiental). Les diferències en la dinàmica de les regions resideix, sobretot, en la interacció entre aquests mecanismes i forces que incideixen en el procés de desenvolupament endogen i les externalitats positives que poden generar, els quals posseeixen un efecte multiplicador vers cadascun dels factors i cap al conjunt.

De tal manera, en un moment històric concret, una col·lectivitat territorial pot trobar noves idees i projectes que li permetin utilitzar els seus recursos per a produir béns i serveis i millorar el seu posicionament en els mercats però per a que aquest impuls sigui possible, aquest territori necessita disposar d'un sistema emprenedor, en el sentit de que sigui capaç d'invertir i introduir les innovacions tecnològiques, organitzatives i institucionals necessàries per a generar processos de desenvolupament sostenible. Aquests processos que es poden produir responen d'una manera o una altra en funció de les seves institucions i mecanismes de regulació —formes d'organització de la producció, contractes i mecanismes que governen els acords, codis de conducta de la

¹⁰² Aquesta aproximació bàsicament recull la formulació feta per Vázquez Barquero (2005) i Vázquez Barquero (2001).



població, estructures familiars i socials, la cultura— i si aquests estimulen o dificulten la utilització eficient dels recursos propis; a més de condicionar qualitativament, conjuntament amb els recursos, el camí específic de desenvolupament del territori.

Tanmateix aquest procés no es produeix de manera isolada respecte l'exterior; malgrat bàsicament s'entén que s'alimentaria de la capacitat d'estalvi i inversió interna de les empreses i la societat local, pot també ésser recolzat per les inversions externes públiques i privades. Altrament i més a l'entorn actual, cada territori es vincula al sistema de relacions econòmiques, nacionals i internacionals, en funció de la seva especificitat territorial, de la seva identitat econòmica, tecnològica, social i cultural.

Si aprofundim una mica més en els quatre factors de desenvolupament fonamentals que defineix aquesta formulació teòrica:

En relació a les innovacions i la difusió del coneixement, els efectes econòmics de les innovacions depenen de com es difonen en el teixit productiu i de l'estratègia de cada empresa enfront les altres. Els actors econòmics han de fer una presa de decisions adequada d'inversió i organització. Aquests processos estan condicionats per l'entorn —sistema d'empreses, institucions, actors econòmics i socials—; és a dir, les necessitats i respostes de les empreses estan condicionades pel context en el que realitzen la seva activitat. Les interaccions entre canvi tecnològic, escala i abast de les operacions de les empreses i la introducció i difusió de les innovacions permeten obtenir economies internes (a cada empresa) i externes (cap a les altres), economies d'escala i economies de diversitat (diferenciació de la producció o ampliació dels productes) a totes les empreses del sistema. El funcionament del sistema productiu locals mostraria que la confluència dels intercanvis de productes i recursos entre les empreses, la multiplicitat de relacions entre els actors i la transmissió de missatges i informacions entre ells propicia la difusió de les innovacions. De fet, la creació i difusió de les innovacions és un fenomen interactiu basat en l'aprenentatge col·lectiu d'empreses —es podria parlar de cooperació més o menys tàcita— que depèn de la capacitat creativa i la cultura del teixit social i institucional del territori.

L'organització (flexible) de la producció remet a les relacions en un entorn determinat entre les empreses i proveïdors, la constitució de xarxes d'empreses locals i també a les noves formes d'organització de les grans empreses i les aliances estratègiques entre actors econòmics. Aquest factor, convenientment desenvolupat i aprofitat, permet la generació d'una multiplicitat de mercats interns i d'àrees de trobada que faciliten intercanvis de diversos tipus, també de coneixement; es redueixen els costos de transacció entre les empreses, es propicia la utilització d'economies d'escala ocultes en el sistema productiu i es fan servir més eficientment els atributs del territori i poder obtenir així avantatges competitius.



Pel que fa al desenvolupament territorial, una ciutat, regió o territori està format per un espai construït i un conjunt d'actors que hi prenen decisions d'inversió i localització de les activitats productives. El territori i el sistema productiu local participen d'un procés comú. Les decisions d'inversió en el sistema productiu i al territori tendeixen a convergir quan els actors econòmics i socials interactuen i creen nous espais per a la producció de béns, intercanvis i relacions entre actors. En aquest sentit, la ciutat és l'espai que es considera privilegiat per a generar desenvolupament a través de l'aglomeració i les externalitats positives generades però tanmateix es podria assimilar a menor escala a territoris menys poblats i densos. Altrament, l'existència en un territori d'un context institucional flexible i adequat a les necessitats i demandes d'actors econòmics, polítics i socials redueix la incertesa i pot incentivar l'atracció d'inversions¹⁰³.

Per últim, la densitat del teixit institucional remet a l'existència d'un sistema institucional evolucionat i complex, que permet produir béns públics i generar relacions de cooperació entre els actors¹⁰⁴. El desenvolupament d'aquest factor ha de permetre reduir els costos de transacció i producció, augmentar la confiança entre els actors econòmics, propiciar l'enfortiment de xarxes i la cooperació entre actors i estimular mecanismes d'aprenentatge i interacció.

Aquests quatre factors doncs condicionen la productivitat i competitivitat d'un sistema productiu o una economia local, estan interrelacionats i a la seva vegada estan influïts per l'entorn territorial de manera que es poden generar sinèrgies i produir efectes multiplicadors. Conclusivament: El bon funcionament de la xarxa i interacció entre actors i institucions redueix els costos d'informació i la incertesa. La transmissió expressa i tàcita del coneixement en el teixit productiu i organitzatiu millora la qualitat dels recursos, millora l'eficiència dels processos productius i fa més competitives a les empreses. L'aprenentatge dels actors millora els resultats de les seves decisions. La disponibilitat d'institucions que satisfacin les necessitats i demandes dels agents i actors econòmics, polítics i socials, facilita la coordinació en la presa de decisions dels actors.

Aquesta teoria concedeix doncs un paper central a les empreses i organitzacions del territori així com a la pròpia societat civil en els processos de creixement i canvi estructural en l'economia. Altrament demana que els impulsos que actuen sobre el territori siguin compatibles de manera que es produeixi una sinèrgia entre les accions

¹⁰³ Altrament, si s'aconsegueix un augment de la renda i la productivitat al territori això també generarà un augment de la demanda de serveis per a les empreses i pels ciutadans el que també redundarà en el desenvolupament del territori i la seva cohesió.

¹⁰⁴ Aquestes relacions, simplificant, s'han de produir entre empreses, institucions de formació i investigació, associacions d'empresaris i sindicats i governs locals.



des de dalt, a través de les polítiques sectorials i territorials, promotores del desenvolupament estructural, i les accions des de baix, que creen un entorn favorable pel desenvolupament¹⁰⁵.

Una política de desenvolupament en aquesta línia ha de vetllar doncs per a catalitzar aquests mecanismes d'interacció entre factors, que han de facilitar la millora de cadascuna de les forces que incideixen en el desenvolupament del territori i els efectes de multiplicació entre ells. És una política que s'ha de generar des de baix i en la que els actors locals juguen un rol central en la definició, execució i control. És una política que vol incidir en el que en podríem dir els mecanismes de la governació dels processos de desenvolupament. Aquesta governança, en termes del sistema econòmic, ha de facilitar la integració de diversos tipus d'accions de forma cada vegada més ajustada a les necessitats del sistema productiu i a la demanda de les empreses; és a dir, ha de millorar l'assignació de recursos.

L'estadi ideal a què aspira aquest impuls és la creació d'un entorn afavoridor d'aquests efectes de manera autosostinguda, que impulsi la competitivitat i, per tant, permeti el canvi en el posicionament competitiu del territori en el sistema internacional.

Des d'aquest punt de vista, una avaluació d'una política d'aquest tipus hauria d'examinar fins a quin punt, en primer lloc, s'estan generant les xarxes, els espais o les estructures institucionals que haurien de facilitar aquests intercanvis en el marc territorial bàsicament públic-privat i privat-privat i, en segon lloc, si aquests processos estan produint resultats efectius pel que fa als canvis al sistema local: difusió d'innovacions, generació d'aprenentatges compartits, millores o adaptacions en l'organització de la producció, noves infraestructures territorials, nous serveis a les empreses, etc.

2.4.2 Estructura de la política i desenvolupament d'estratègies: una referència d'horitzons temporals.

Una de les qüestions obertes en aquest tipus de polítiques resideix en la consideració de les etapes temporals en què es desenvolupa o s'hauria de desenvolupar. La dificultat d'aquesta delimitació ve marcada per dos fets: un, que la política en sí mateixa reclama una certa adaptació dels terminis a cada realitat de partida (relacions prèvies entre els actors del territori, presència de factors que redueixin o augmentin els costos de transacció, experiència en la implementació de polítiques sectorials

¹⁰⁵ La pròpia formulació teòrica assumeix alguns buits o febleses com que no argumentaria ni integraria suficientment el fet que l'eficàcia de les iniciatives locals depèn de que les economies es desenvolupin en el marc de polítiques eficaces en el control dels equilibris macroeconòmics. I, en segon lloc, no analitza suficientment els conflictes associats amb el canvi institucional (procés de descentralització, les relacions entre els diferents tipus d'actors i entre sí, etc.) i l'equilibri (o desequilibri) de poders a la societat.



relacionades amb el desenvolupament local, etc.); i dos, que en principi els efectes més rellevants es produeixen en el llarg termini. De tal manera, es tracta d'assumir aquests dos aspectes però almenys plantejar un esquema temporal de referència en aquest cas a través dels elements estructurals de la política i en particular de com han d'evolucionar.

Una manera de conceptualitzar la política de desenvolupament local resideix en considerar els seus elements estructurals principals en termes de lògica del procés: estratègies, estructures institucionals operatives i accions¹⁰⁶.

Les estratègies serien el marc i la lògica d'aplicació de la despesa associada al programa i les accions portades a terme. Aquesta ha de ésser coherent amb la diagnosi i els principals problemes socials i econòmics del territori i la manera en què l'actuació pot ajudar a pal·liar o resoldre aquests problemes i, al mateix temps, explotar les potencialitats del territori.

Les estructures institucionals operatives correspondrien a les institucions encarregades de proveir la política al territori inclosa la intervenció dels governs locals. Habitualment es proposa una entitat promotora i coordinadora que seria l'agència de desenvolupament local en les seves diverses modalitats, la qual podria estar participada pels diferents actors intervinents. Però tanmateix en un escenari en què aquesta entitat o organització no existeixi s'haurà d'estimar la formació d'unes estructures operatives fruit de la concertació dels diferents agents i a diferents nivells (públic-públic a nivell tècnic i polític i públic-privat, es pot estimar com a mínim).

Les actuacions considerades, les quals poden cobrir un rang molt ampli i que tenen algunes accions típiques com seria estimular l'esperit emprenedor i la creació d'empreses, la millora de la competitivitat i exportacions de les empreses locals, generar noves activitats econòmiques vinculades a sectors com el turisme, millorar les competències i formació de les persones, programes per a la reducció de la vulnerabilitat a l'exclusió social, millora de les infraestructures locals o enfortiment del marc institucional del territori.

La referència pretén assenyalar diverses fases pel que fa a nivell de maduresa del procés en relació al nivell d'aprenentatge sobre el territori i l'esquema de la política, l'evolució de les estratègies i les estructures, mètodes i prioritats. Un aspecte que sovint s'apunta que resulta fonamental per tal de generar iniciatives sostenibles de desenvolupament local és la capacitat per a revisar i adaptar aquestes regularment. És així que, en aquest marc es parla de diferents etapes del procés de vida d'una política de desenvolupament local en un territori:

¹⁰⁶ En aquesta aproximació es pren com a referència OECD (2001).



- **Etapa fundacional** en la que s'ha d'adquirir el *know-how* (saber com fer en el sentit més pràctic del terme) per a executar l'enfocament. Aquesta etapa es considera que pot durar un mínim de 5 anys.

En aquesta fase, en primer lloc, s'han de bastir les xarxes o estructures de concertació, assolir una suficient capacitat tècnica i crear l'estratègia. Aquesta fase en concret es considera que pot durar almenys uns 18 mesos.

En aquests primers anys es recomana que, pel que fa a les actuacions, els esforços s'haurien de centrar en pocs projectes però que resultin bucs insígnia i que fomentin el coneixement del procés per part de les persones del territori. La primera o primeres iniciatives implementades han de permetre demostrar el compromís, dinamisme i l'èxit de la iniciativa i així augmentar la cohesió i confiança dels actors concertats; es parla de que han d'ésser iniciatives no gaire difícils d'aconseguir i relativament a l'abast. També es poden començar a implementar programes i iniciatives per tal de testar la seva efectivitat.

- **Etapa de desenvolupament** i aplicació del coneixement generat. En aquesta fase les persones, institucions i mitjans en funcionament que s'han implicat en el projecte han d'haver millorat els mecanismes d'avaluació i retorn i han d'ésser capaços de focalitzar millor els seus esforços. Entre altres coses, en aquesta fase s'haurien de començar a donar dinàmiques d'innovació, intercanvi i cooperació entre empreses. Aquesta etapa es considera que pot transcórrer des del cinquè any fins al desè de tot el procés de desenvolupament local.
- **Etapa de desenvolupament sostenible o autosostingut.** Aquesta seria una fase ideal a la que un territori podria arribar si es donen tots els condicionants de desenvolupament a un nivell òptim. En aquest cas, es considera que hi ha unes estructures robustes amb un alt nivell d'autososteniment, els equipaments i serveis necessaris, etc. L'acció s'hauria de concentrar a omplir els buits pel que fa a la provisió de serveis, millorar les possibilitats de finançament de les petites i mitjanes empreses i l'exploració de noves oportunitats.

Aquests horitzons temporals i expectatives són de difícil aplicació en termes del programa T7C en tant, potser, és un programa amb un punt de partida relativament més acotat des del punt de vista dels objectius i el finançament i, altrament, en tant neix i es desenvolupa a partir de cicles de projectes anuals, quelcom que fa que la planificació a mig-llarg termini pateixi el factor limitant de les incerteses financeres a curt termini. Com s'ha examinat prèviament, la fórmula de finançament del programa pot contenir algunes avantatges però en tot cas la limitació del cicle anual, a priori, pot resultar molt rellevant.



En tot cas, es pot aventurar que una avaluació d'impactes probablement no tindrà gaire sentit si no és a partir del desè any de vida del programa. Fins llavors, en principi, les avaluacions haurien de centrar-se en els múltiples processos i resultats intermedis que un projecte de desenvolupament local hauria de satisfer— fins a quin punt aquests s'estan produint satisfactòriament, com s'han aconseguit i a quin cost.

2.4.3 Els resultats i els impactes d'una política de desenvolupament local.

Tot considerant el marc general de la política de desenvolupament local, el podem concebre com a un procés amb inputs o entrades, processos, resultats i impactes¹⁰⁷.

Són els elements que constitueixen el procés esperat per al conjunt de la política.

Els inputs o entrades corresponen als recursos i marc de partida de la política. Els processos corresponen a la posada en marxa de la metodologia i les accions relacionades amb la política les quals transformen els inputs en productes o resultats (*outputs*). Els resultats corresponen als resultats intermedis que han d'ésser monitorejats per a determinar si s'estan produint els rendiments esperats. Els impactes (*outcomes*) correspondrien als objectius globals relatius al conjunt del territori i els efectes perdurables esperats per a la política.

Alguns dels processos, resultats o els impactes a priori es prioritzen més en un model de política o en un altre, en funció dels seus objectius generals, i cada política concreta—com T7C— o projecte concret hauria d'acotar els productes i els impactes esperats. Al quadre de la pàgina següent es citen, de manera general, els principals elements que es poden esperar d'una política de desenvolupament local:

¹⁰⁷ Aquesta aproximació prové de l'esquema proporcionat per Hutchinson i LaFond (2004) i el contingut concret de EU (2010). També s'han considerat la resta de treballs sobre desenvolupament local.



Taula 2. Principals inputs, processos, resultats i impactes en una política de desenvolupament local.

Inputs	Processos	Resultats	Impactes
<p>-Territori de referència.</p> <p>-Marc legal i normatiu.</p> <p>-Recursos presents al territori (persones, empreses, institucions, infraestructures, pressupostos públics, capital, recursos naturals i ambientals, personal tècnic, lideratges i capital social).</p> <p>-Actors locals, ens associatius i ens promotors (administracions locals, entitats sense ànim de lucre, associacions d'empresaris, cambres de comerç, sindicats, etc.).</p> <p>-Altres administracions i organismes que ofereixen un marc al procés i donen suport a través de recursos econòmics, tècnics, etc.</p>	<p>-Normativa marc per al desenvolupament del projecte (si existeix) i possible transferència de recursos financers associada.</p> <p>-Posada en marxa d'estructures operatives de concertació territorial i treball en xarxa*.</p> <p>-Creació de mecanismes de comunicació i creació de consensos territorials/comunitaris.</p> <p>-Diagnosi preliminar del territori.</p> <p>-Planificació estratègica integral. Definició d'objectius.</p> <p>-Planificacions executives a curt termini. Definició d'objectius específics.</p> <p>-Actuacions concretes, programes i serveis.</p> <p>-Mecanismes de seguiment, avaluació, aprenentatge i <i>feedback</i>.</p>	<p>•Resultats econòmics:</p> <p>-Noves empreses (principalment micro, petites i mitjanes).</p> <p>-Diversificació de l'economia (en sectors com el turisme, l'agricultura i processament d'aliments, artesanía, nous processos industrials, serveis a les persones, gestió ambiental i de residus, generació de microclusters, etc.).</p> <p>-Nous instruments financers per a la generació d'activitat econòmica i captació d'inversió exterior.</p> <p>-Generació i foment de la transmissió de coneixement i la innovació.</p> <p>-Millora de la competitivitat dels sectors (estratègics) i empreses del territori.</p> <p>•Resultats socials:</p> <p>-Persones ocupades en el marc dels serveis i les actuacions dels programes.</p> <p>-Llocs de treball generats.</p> <p>-Inclusió social i inserció sociolaboral de col·lectius en situació de desigualtat o en risc d'exclusió social.</p> <p>-Millora de l'ocupabilitat i la formació de la població.</p> <p>-Millora del capital social del territori.</p>	<p>•Desenvolupament socioeconòmic:</p> <p>-Increment i diversificació de l'activitat econòmica.</p> <p>-Increment de la riquesa.</p> <p>-Increment de la renda.</p> <p>-Increment del nivell formatiu i educatiu (millora del capital humà).</p> <p>-Inclusió social i reducció de la pobresa.</p> <p>-Increment de l'ocupació i reducció de l'atur.</p> <p>-Aturada de l'envelliment i de la pèrdua de població.</p> <p>-Implicació del teixit productiu en accions de responsabilitat social vers el territori.</p> <p>•Cohesió social i territorial:</p> <p>-Millora de les infraestructures de transport, gestió ambiental, etc.</p> <p>-Reducció (o millora de la gestió) dels conflictes i les desigualtats internes.</p> <p>-Millora de la situació socioeconòmica vers altres territoris.</p> <p>-Generació de sentiment de pertinença i identitat.</p>



	<ul style="list-style-type: none">-Aprofitament de la proximitat per a generar economies locals d'oferta i demanda de productes, oferta i demanda de treball, oferta i demanda de serveis.-Explotació del potencial endogen (capital humà, capital social i capital físic).-Ús de fons propis i externs per al finançament d'actuacions i serveis.-Capacitació tècnica, formació i aprenentatge territorial.	<ul style="list-style-type: none">•Millora de les condicions de vida i el benestar:<ul style="list-style-type: none">-Millora dels equipaments socials i comunitaris.-Implementació de serveis a les persones (gent gran, famílies, petits i joves).- Actuacions i serveis en matèria d'entorn ambiental (paisatge, sostenibilitat energètica, etc.).-Actuacions i serveis en matèria d'art i cultura.-Actuacions i serveis en matèria d'urbanisme i habitatge.-Actuacions i serveis en matèria de seguretat.-Actuacions i serveis en matèria de salut pública.•Desenvolupament de noves polítiques i millora de la governança:<ul style="list-style-type: none">-Generació d'una estratègia territorial integral (o línies estratègiques) consistent amb els recursos i les característiques socioeconòmiques (i/o problemàtiques) del territori**.-Generació de programes d'execució de caire integral i amb mecanismes de seguiment, avaluació i <i>feedback</i> cap al disseny**.-Nous espais, mecanismes i estructures institucionals de participació i concertació (en els seus diversos estadis o formes) públic-públic, públic-privat i privat-privat*.-Enfortiment de les institucions locals.-Afavoriment de la implicació comunitària.-Integració i adaptació de programes sectorials a l'entorn local**.-Captació de recursos públics de diverses fonts per a desenvolupar l'estratègia local.-Millora dels mecanismes de provisió (implementació) dels programes concrets.	<ul style="list-style-type: none">•Democràcia:<ul style="list-style-type: none">-Millora de la transparència i el rendiment de comptes vers els actors locals.-Empoderament de la població (individual i col·lectivament).-Capacitat per a transmetre temes d'interès des dels actors locals i la població cap a administracions superiors.•Desenvolupament de noves polítiques i millora de la governança:<ul style="list-style-type: none">-Millora de la capacitació institucional local (des del punt de vista dels mecanismes i estructures interorganitzatives o noves organitzacions)*.-Desenvolupament de mètodes i idees innovadores per tal de regenerar el model de desenvolupament. Aprenentatge local.-Acumulació i transferència de l'experiència sobretot pel que fa a mètodes, tècniques, saber fer i regles operatives.-Polítiques públiques més efectives i millor assignació dels recursos.-Generació de noves institucions (normatives reguladores, pràctiques, etc.).
--	---	---	---

* La concertació (territorial) és un instrument (un procés) però al mateix temps també es pot considerar un resultat —fins i tot, un impacte de la política si es generen mecanismes o estructures amb vocació de permanència i perspectiva de sostenibilitat—, si s'observa de manera dinàmica i s'atén a l'estructura institucional que hauria de generar, com a mínim, durant la vida del projecte.

**La integralitat de la política és també un resultat de la política. Es deriva de la concepció multidimensional de l'aproximació i del rol decisiu dels actors territorials pels quals la sectorialitat fins a cert punt pot suposar una limitació de caire merament administratiu.



Un dels aspectes claus pel que fa als processos de la política és la generació de processos de transmissió de coneixements i aprenentatge a nivell local (al quadre, de manera genèrica, capacitat tècnica, formació i aprenentatge territorial). Una classificació interessant en aquest sentit pel que fa a les instàncies i actors que hi poden intervenir és la següent¹⁰⁸:

- Processos d'aprenentatge a través de l'educació. Per exemple, l'aprenentatge a través del desenvolupament del capital humà local i la formació.
- Processos d'aprenentatge intraorganitzacionals amb especial atenció a aquells que es produeixen dintre de l'entitat local que gestiona el procés (o entre el conjunt de les entitats locals que el lideren) vers el desenvolupament econòmic del territori.
- Processos d'aprenentatge entre actors locals (públics i privats) que comporten una visió i comprensió comuna dels problemes de desenvolupament locals, identifica les millors opcions de desenvolupament i arriba a acords vers les prioritats i iniciatives estratègiques a portar a terme.
- Processos d'aprenentatge col·lectiu amb base de clúster o entre empreses del territori.
- Processos d'aprenentatge a través de sistemes d'innovació regionals institucionalitzats en els quals les universitats, instituts de recerca, etc. hi juguen un rol actiu. És a dir, hi ha un entorn innovador institucionalitzat (*innovative milieu*).

En principi, a qualsevol projecte de desenvolupament local, podem trobar alguna o totes aquestes formes d'aprenentatge. En general, en els diversos tipus es pot albirar una participació de diferents tipus d'actors i un increment en la complexitat dels processos (des dels processos formatius cap a persones fins a processos entre múltiples tipus d'organitzacions amb missions diferents com seria el cas de la última categoria).

2.4.4 Estratègies d'avaluació dels impactes.

2.4.4.1 Estratègies generals d'avaluació¹⁰⁹.

De manera general, es pot considerar que les avaluacions d'una política o, concretament, d'estructures de concertació es poden orientar a processos — normalment associat al seguiment del projecte— a resultats o a impactes. L'avaluació d'impactes és la més complexa i la que requereix més informació ja que no només es proposa identificar quins canvis s'han produït o què ha passat sinó també perquè i com

¹⁰⁸ Helmsing (2001).

¹⁰⁹ Hutchinson i LaFond (2004).



ha passat. Des d'aquest punt de vista, serà important considerar informació relativa als possibles factors que poden influir a l'impacte al marge del mateix programa.

A partir d'aquí, en relació a una avaluació d'impactes, de major a menor robustesa i validesa estadística, es pot establir prèviament una jerarquia de dissenys d'investigació:

- 1) Dissenys experimentals. Hi ha una participació aleatòria de les unitats d'anàlisi.
- 2) Dissenys quasi-experimentals. No hi ha una participació aleatòria de les unitats d'anàlisi. S'han de produir controls estadístics per a tots aquells factors rellevants pels impactes esperats que són aliens al programa.
- 3) Dissenys basats en l'observació i no experimentals.

Els dos primers serien possibles en aquells casos en què trobem territoris exposats a una política i d'altres que no ho estan. Concretament, el disseny experimental seria possible en tant les unitats d'anàlisi que possessin en marxa la política i aquelles que no es distribuïssin de manera aleatòria, de manera que es pogués establir un grup d'unitats de control (no exposats a la política) i un grup d'unitats experimentals (exposats a la política). Amb una mostra prou gran d'unitats d'anàlisi i un procediment d'aleatorització adequat, els dos grups serien iguals en les seves característiques pel que fa els seus valors mitjans, de manera que idealment serien idèntics en tots els aspectes excepte en la presència de la política. En absència d'una selecció aleatòria, es podrien produir biaixos de selecció, de manera que intervinguessin d'altres factors decisius per a explicar els impactes sense haver estat considerats o controlats¹¹⁰.

Els dissenys quasi-experimentals serien possibles per a aquells casos en què, tot considerant que no hi ha una distribució aleatòria en les unitats d'anàlisi pel que fa a l'exposició a la política, tanmateix es pot establir un control estadístic adequat d'aquells factors que podrien explicar les diferències en els impactes al marge de la pròpia política implementada. Diversos dissenys i tècniques estadístiques es relacionen amb l'aplicació d'aquest enfocament.

Els dissenys no experimentals s'implementarien en aquells casos en què hi ha una aplicació global de la política, és a dir, està present a totes les unitats possibles d'anàlisi. En aquest cas les comparacions es poden establir en funció de la intensitat amb la que s'està portant a terme la política o el programa, o dissenys enfocats a comparar què passava abans, durant i després del programa.

La robustesa de qualsevol disseny es beneficiarà de dades comparables recollides repetidament en diferents moments temporals —sobretot quan parlem de polítiques en

¹¹⁰ Per exemple, una política descentralitzada pot ésser implementada especialment en territoris on prèviament es coneix la presència de factors que la poden fer més susceptible de tenir èxit. Per exemple, més i millors recursos tècnics o més experiència de gestió de programes similars.



què més que poder fer una fotografia en un moment determinat allò que interessa és la visió de tot el procés i com la mateixa va modificant l'escenari. Aquesta qüestió refereix a que, mentre en un moment determinat poden influir molts factors, és possible que al llarg del temps la influència de la política pugui ésser clarament distingida d'aquests altres factors.

A priori, el programa T7C idealment hauria de poder ésser avaluat a partir d'un disseny quasi-experimental en què es poguessin acotar tant com fos possible les característiques dels territoris —en aquest cas les comarques— més similars en el moment de l'inici del programa i, en tot cas, procurar controlar factors que es poguessin considerar molt rellevants pel que fa als impactes esperats per la política. Tanmateix probablement hi trobem el factor limitant de l'escassetat d'unitats d'anàlisi disponibles, el que reduiria la robustesa en termes estadístics.

2.4.4.2 L'avaluació de *partnerships* i les estructures operatives de concertació¹¹¹.

En primer lloc, hi ha molt poca evidència que doni suport a l'afirmació que els partenariats (com a estructura genèrica) són un instrument adequat i efectiu per adreçar-se als objectius generals del desenvolupament (per exemple, promoció del desenvolupament sostenible o reducció de la pobresa a països o regions concretes). De fet, entre els marcs d'avaluació proposats per a avaluar partenariats hi ha molt pocs que hagin estat testats o aplicats en avaluacions d'institucions existents i no hi ha cap marc d'avaluació o metodologia que hagi estat àmpliament difós a la pràctica.

Quan els partenariats han estat avaluats, majoritàriament han estat des del processos més que no pas des dels resultats; i quan s'han examinat els resultats normalment s'ha fet des de la perspectiva dels objectius dels actors individuals que hi cooperen. Molt pocs partenariats han estat sistemàticament avaluats des de la perspectiva global de les seves contribucions a objectius socials, econòmics o ambientals, és a dir, des dels impactes generats.

Una de les raons principals que es proposa per a explicar aquesta escassetat és el repte metodològic que suposa avaluar els diversos, complexos i dinàmics i sovint poc compreses formes que es conceben com a partenariats. Per exemple, el fet que els actors implicats sovint tinguin múltiples objectius, de vegades en conflicte, dificulta l'ús de models tradicionals per a avaluar la consecució d'un objectiu. Altrament també hi pot haver raons institucionals que poden dificultar un interès en l'avaluació global d'un partenariat¹¹².

¹¹¹ La referència d'aquest apartat és Horton et.al (2009) i els altres articles sobre concertació.

¹¹² L'avaluació de l'efectivitat dels partenariats pot resultar arriscada per a avaluadors i per als propis gestors del partenariat en un context en què siguin obertament promoguts com a forma d'implementació de projectes. Pot haver-hi interès per part dels actors en conèixer les



A més d'aquesta manca d'estudis empírics i avaluacions sistemàtiques sobre partenariats, també es dona el cas que molts dels informes sovint es queden en l'àmbit intern de les organitzacions o en un àmbit informal. També s'apunta, com a aspecte concret, que hi ha poca informació sobre els factors que influencien el rendiment de diferents tipus de partenariats en diferents contextos.

Un dels pocs esquemes testats que es proposen per a atacar els principals reptes que suposa una avaluació dels impactes planteja aquestes fases fonamentals:

- 1) Clarificar els principals impactes esperats i que seran avaluats.
- 2) Escollir les eines més adequades per a observar i mesurar cada tipus d'impacte.
- 3) Recollir informació de camp i analitzar-la per a avaluar l'impacte.
- 4) Fer un judici sintètic del programa basat en els diferents impactes¹¹³.

D'altres esquemes presenten una aproximació més orientada de cara al procés —el funcionament intern— i força d'altres es plantegen incorporar també els resultats i els impactes. En quant als processos, molts d'ells es centren en identificar factors predeterminats d'èxit pels mateixos i que, previsiblement, anticiparan un bon rendiment; o, sobretot, assenyalen àrees crítiques a tenir en compte.

Algunes de les metodologies proposades i portades a la pràctica solen incorporar eines variades i en algun cas relativament innovadores, que van des de les eines d'autoavaluació amb fulls de puntuació per tal de construir indicadors d'impacte qualitatius, construcció de mapes conceptuals, ús de múltiples criteris a l'anàlisi per a generar una síntesi des de diferents punts de vista, l'anàlisi de xarxes, les matrius de relacions entre actors o els grups de discussió.

2.4.5 Les assignatures pendents del procés d'avaluació.

Des del punt de vista de tot allò revisat, seria ideal una esquema general pel que fa a considerar tots els resultats intermedis esperats a curt-mig termini en cadascuna de les fases de desenvolupament del procés de la política així com, sobretot, uns impactes esperats coherents a llarg termini pel que fa a aspectes socioeconòmics i d'altres tipus vinculats al projecte, potser hi haurà alguns de caire específic per cada projecte —el tipus de territori i/o el tipus de problemàtica bàsica—, en funció de l'especificitat comparables potser amb territoris similars només, i de caire general, per al conjunt de projectes i, per tant, comparables entre sí i amb d'altres territoris en general. En aquest sentit, s'hauria de concretar pel que fa als col·lectius de persones, tipus d'empreses o

conclusions sobre els processos interns i com es podria millorar la gestió interna però tindran escassos incentius per a una avaluació de caire global excepte si pensen que els resultats seran positius i potencialment conduirà a un reforçament.

¹¹³ Va ser testat a França als anys 90 i es van recollir dades de fins a 20 projectes de desenvolupament urbà (Toulemonde, 1998).



sectors, àrees prioritàries pel que fa al desenvolupament de serveis o, òbviament, tot allò relatiu a les estructures operatives vinculades a la política i les possibles transformacions pel que fa a la governança territorial.

Així doncs, l'avaluació d'impacte s'haurà de situar de manera realista en el marc dels objectius a llarg termini i els efectes que es poden esperar d'un projecte d'aquest tipus, probablement, amb un acotament dels mateixos si el projecte té limitacions anticipades pel que fa a la seva capacitat d'integralitat sectorial tot considerant el focus del programa concret i de l'entorn administratiu. Com s'ha indicat abans, el programa T7C s'emmarca en una determinada aproximació del model del desenvolupament local, per tant, d'entrada es pot esperar una concentració dels objectius vers certes àrees del desenvolupament. Altrament potser, encara es pot esperar una major concreció si atenem a les limitacions de l'entorn administratiu en què opera el propi programa dintre del SOC i del SOC cap al mateix DEMO i la resta de departaments amb implicacions rellevants pel que fa a projectes de caire territorial.

El segon aspecte clau, serà escollir la manera com es podran detectar o mesurar els resultats a llarg termini o els impactes esperats, siguin de caire quantitatiu o de caire qualitatiu, si aquests es poden obtenir i a quin cost.

El tercer aspecte, serà establir aquells factors considerats fonamentals que, al marge del programa, poden afectar els impactes del mateix i establir mecanismes de detecció i mesura per tal de tenir present la seva incidència.

Un quart aspecte serà definir el conjunt d'unitats d'anàlisi que es poden considerar i si es poden obtenir les mateixes dades o equivalents de totes elles. Això marcarà fins a quin punt i fins a quin nivell de robustesa es pot fer un disseny quasi-experimental.



3. Avaluació de la implementació.

Aquest capítol d'avaluació de la implementació pretén explorar diverses qüestions relacionades amb la percepció i el desenvolupament real del programa Treball a les 7 comarques. En particular, es centra en els següents aspectes:

- La concepció del programa per part de tècnics/ques i altres actors clau.
- Els destinataris del programa i l'accés dels beneficiaris directes.
- L'entrada dels projectes al programa.
- El marc (o *framing*) del programa i l'evolució dels projectes derivats.
- Actors i funcionament del procés de concertació territorial.
- La utilitat del programa.
- Aspectes organitzatius del programa.
- Propostes de millora.

L'avaluació de la implementació s'ha portat a terme mitjançant una anàlisi qualitativa, amb entrevista a informants clau (tècnics i tècniques que porten a terme el programa al territori i tècnics programadors del SOC), beneficiaris/àries i participants als processos de concertació pertanyents al sector privat local, i alguns/es representants institucionals dels territoris (agents clau pel que fa a l'impuls dels processos de concertació territorial que demana el programa). Pretén copsar la visió d'aquestes persones sobre el funcionament dels programes a la pràctica.

Altrament s'ha comptat de manera complementària amb alguna documentació a títol orientatiu relativa als processos de convocatòria i resolució anual del programa¹¹⁴, si bé el contingut fonamental del capítol es basa en el contingut de les entrevistes.

¹¹⁴ Fitxes que acompanyen les resolucions d'atorgaments, un document amb la descripció del concurs pel període 2008-2014 i alguns informes d'execució anual i plans d'execució anual.



3.1 La concepció del programa i dels seus objectius. Visió des dels territoris.

Aquesta apartat ens permet copsar com es concep el programa al territori més enllà dels mateixos documents formals que genera el programa T7C; quins factors són emfasitzats en el discurs dels agents que desenvolupen el programa.

Des dels tècnics del territori, en general, s'aprecia el seu valor estratègic des d'un punt de vista transformador (una nova perspectiva administrativa i amb lògica territorial supramunicipal) bàsicament lligat a la metodologia de la concertació i, sobretot, a la integració de polítiques. *“El desenvolupament econòmic no té en compte [les fronteres administratives]: una persona va a treballar al poble del costat, fa vida i consumeix aquí... la societat va a un altre nivell del que anem a l'administració [...] Hem de ser molt més flexibles a l'hora de dissenyar polítiques [...] No podem fer polítiques pensant només en les empreses sense pensar quin és el nostre mercat de treball, no podem fer polítiques de suport al mercat de treball sense conèixer les necessitats de les empreses [...] És molt trencador [...] tant en el sector productiu com en el [pensament] dels nostres representants institucionals [...] I el T7C ens ha permès començar a parlar en aquests termes”.* (Tècnic/a al territori)

En funció de la realitat i trajectòria del projecte al territori s'incideix més en la qüestió de la concertació públic-pública (és quelcom molt ressaltat allà on ha estat més difícil) o objectius concrets com la creació de llocs de treball o l'augment de l'ocupabilitat de les persones aturades. Amb menys freqüència es parla del desenvolupament o existència d'una estratègia territorial¹¹⁵. També resulta interessant apreciar que aquells tècnics amb responsabilitats de gestió d'àrea o ens institucional de desenvolupament local potser no dibuixen tant una perspectiva discursiva i destaquen més certs aspectes organitzatius o de disseny específic com són els instruments de coneixement i planificació que permet, els recursos que proveeix, o el marcat pla requerit per cada actuació de cara a objectius molt definits.

Des del sector privat participant i/o beneficiari es destaca, fonamentalment, l'impuls en col·laboració amb l'administració del desenvolupament empresarial i de la cooperació local privat-privat, sigui des d'un punt de vista sectorial (sobretot), en una mateixa cadena de producte o intersectorial. *“Per fi hi ha algú de l'administració que està fent funcionar l'engranatge [...] Fan com de facilitadors per trobar-nos els empresaris [...] i comencem a generar [...] accions de negocis, d'oportunitats, de coneixement”* (Sector privat). En un altre territori s'apunta, *“sembla que tothom es vulgui guardar la seva*

¹¹⁵ Quelcom que implica, com hem vist al capítol anterior, apropar-se d'una aproximació o model de l'enfocament general a un altre. En principi, l'enfocament del 7C parteix d'una aproximació més aviat econòmica i no pressuposa necessàriament la dimensió estratègica.



parcel·leta de secrets, i com més petita és la comarca i com més petit és el sector encara passa més això [...] La feina que ha fet el consell comarcal [...] ha estat liderar a les empreses per a que es posin d'acord per a tirar cap endavant un projecte [...] de cerca de mercats, aportació de valor [...] que les empreses pensin una mica més enllà” (Sector privat). Així puntualment es parla de que la col·laboració amb el sector públic permet el foment dels intercanvis amb altres àmbits i l'entrada d'altres perspectives o es destaquen objectius més globals o societaris com que la *“gent que viu aquí i la gent que pugui venir a viure aquí tingui noves oportunitats de guanyar-se la vida i de viure millor”* (Sector privat). És interessant destacar que als territoris on el programa està més integrat institucionalment, el projecte es percep de manera més indistinta vers altres actuacions vinculades al desenvolupament local.

Des dels representants institucionals¹¹⁶, la visió està molt condicionada per la realitat del projecte al territori i, per tant, es destaquen molt les línies de desenvolupament concretes del mateix, sense percebre tant elements metodològics o de planificació. Es relaciona amb la realitat territorial de partida i s'insisteix en l'aportació quantitativa i, en menor grau, qualitativa, dels projectes o serveis concrets que aporta el programa.

¹¹⁶ És el perfil en què s'han portat a terme menys entrevistes.



3.2 Destinataris del programa i accés dels beneficiaris directes.

Tot considerant la complexitat del programa, aquest apartat contempla aquest factor en quatre nivells: territoris, projectes, ens que encapçalen la gestió del programa al territori i beneficiaris directes (persones i empreses)¹¹⁷. Sobretot en el cas dels territoris i els ens que encapçalen la gestió del programa s'ha procurat que les persones entrevistades aportessin una visió no només descriptiva (què és) sinó també normativa (què hauria de ser).

Territoris, oportunitats i actors. Una perspectiva complexa de les realitats territorials supramunicipals per a desenvolupar un projecte concertat.

Aquest apartat és interessant ja que permet examinar com es veuen (o es veien en el moment de l'accés) els territoris que han rebut el programa així com quines característiques s'haurien de considerar de cara a nous territoris que puguin rebre o sol·licitar el T7C.

Des del punt de vista dels territoris susceptibles (o més adequats) per a rebre un programa com aquest, s'apunta a aquells que necessiten de reactivació socioeconòmica o d'un cert reimpuls socioeconòmic; alguns entrevistats fins i tot parlen de territoris deprimits o endarrerits. És a dir, per a un costat s'assenyalen **aspectes socioeconòmics problemàtics** en què el territori es destaca per sobre d'altres (atur; reducció de l'activitat econòmica, manca de competitivitat o atomització empresarial; manca d'oportunitats; risc de fractura social; envelliment; despoblació; puntualment, sensació d'aïllament o manca de posicionament socioeconòmic clar); altrament també es parla de territoris altament dependents d'alguna indústria que ha pogut o podria decaure radicalment en la seva activitat. En definitiva, territoris que necessiten d'un impuls i diversificació econòmica per tal de seguir sent prou dinàmics per a mantenir la seva població en un nivell de benestar acceptable i/o evitar la pèrdua de la mateixa i, si és possible, atraure nous habitants (sobretot, en els territoris rurals). Entre aquestes característiques problemàtiques també alguns entrevistats, puntualment, apunten a factors que han pogut contribuir a generar o a accentuar les deficiències com el fet que puguin ser territoris on hi ha hagut una manca de cooperació (particularment pel que fa a la públic-privada però també pel que fa a la públic-públic) i una manca de relació entre les diverses polítiques que actuen al territori; és a dir, factors que podria contribuir a revertir un programa com T7C.

Aprofundint una mica més en la qüestió i tractant de portar la reflexió fins i tot més enllà de les realitats territorials immediates dels entrevistats, es destaca el vector de

¹¹⁷ Un possible cinquè nivell, corresponent als actors cridats a cooperar, es tracta a l'apartat relatiu a la concertació (que, a la pràctica, pel que fa al sector privat, sovint es solapa amb les empreses beneficiàries).



les **oportunitats territorials** —una visió àmplia del que podríem definir com desenvolupament de recursos endògens—, és a dir, entrem al camp de l'acció, que podem fer. El territori en qüestió hauria d'oferir (idealment) una sèrie d'oportunitats de desenvolupament relativament homogènies o compartibles, en definitiva que puguin implicar a tota la població i actors del territori; això ocasionalment pot desafiar els límits territorials administratius comarcals de diferents maneres: *“generar polítiques que ens puguin afavorir a tota la comarca igual és molt complicat [...] Que al nostre territori fóssim capaços de seure tots a la taula i veure aquest projecte si no directament, que indirectament ens pot anar bé [...] és una gran dificultat per a mi [...] cadascú parla de les seves coses [...] A nosaltres ens fa molt mal la divisió administrativa i, per tant, seria partidari [...] de fer programes o projectes [...] però amb unes altres fronteres. [Agrupar plans més per a similituds socioeconòmiques de cadascun dels municipis]”* (Tècnic/a del territori). D'alguna manera, quan els diferents sectors es concentren en certes zones relativament definides i distanciades es poden produir aquestes dificultats. Tanmateix, des d'altres punts de vista, això es veu positivament si es destaca l'augment de la massa crítica de recursos potencials dintre del projecte o hi ha la possibilitat de fer connexions intersectorials (per exemple, sector agroalimentari i sector turístic-hostaler local) o trobar un major potencial per a generar coneixement i aprenentatge. *“No té res a veure [amb característiques similars del teixit productiu]. [Es generaran coses interessants], seguríssim. Per exemple, el Link empreses¹¹⁸ és transversal; tots són simplement empresaris [...] però potser [algú] té un sistema logístic, ostres! a nosaltres això ens aniria fantàstic [...] Resulta que el sistema financer d'[algú altre] és espectacular”* (Sector privat). Però, en tot cas, s'apunta a que segons les oportunitats els àmbits territorials de col·laboració podrien ser variables. *“Hi ha similituds [amb les comarques properes] però les oportunitats són diferents [...] aquí [...] hi ha el sector del vi, és una potència [...] i a [d'altres comarques] no hi és [...] Potser en la perspectiva turística sí que hi ha punts comuns [...] Tenim el massís del Port [...] i al voltant [...] hi ha un sistema, un territori que té molts trets en comú”* (Sector privat). Per tant, podem parlar d'una perspectiva més propera a la gestió global de la concertació territorial (bàsica) i les seves dificultats i una altra que emfasitza els possibles béns que es podrien obtenir d'una concertació orientada selectivament.

Altament també s'apunta a la qüestió de la **proximitat** o la distància raonable per a fer determinades polítiques. *“Si estem parlant de persones i acció amb les persones, com més a la vora el marc [millor], [si és més ampli el territori] més perds les necessitats especials de segons quin tipus de col·lectius, per tant, té un risc això [...] Si vas obrint*

¹¹⁸ Es cita una acció de foment de la cooperació entre privats que es porta a terme a un dels projectes.



el visor però estaràs perdent eficiència i podràs arribar a menys col·lectius i persones” (Tècnic/a al territori). S’apunta per tant a la qüestió de les deseconomies d’escala. Una altra aportació des del punt de vista de la notorietat territorial conclou: *“si una dimensió [territorial] més gran fa que ens abandonin no serveix per a res”* (Tècnic/a al territori).

En aquest sentit, s’ha d’implicar doncs un tercer aspecte que és el dels **actors públics i privats** que han de portar a terme les actuacions per a afrontar les problemàtiques, detectar (o crear) les oportunitats i aprofitar-les als territoris; i la seva relació amb els destinataris directes d’aquestes actuacions. En aquest punt es citen aspectes clau com les **característiques socioculturals i de trajectòria socioeconòmica comunes** o, més particularment, la **identificació territorial supramunicipal** que pugui existir. *“Som una comarca una mica abandonada. Hem d’anar tots a una. Aquest sentiment de comarca [...], de que ens hem d’en sortir com sigui doncs alguns ho tenim”* (Sector privat). És un factor que, per tant, pot fer molt més fàcil la identificació inicial amb el projecte i reduir relativament els costos de transacció entre les parts (sigui ajuntaments o actors privats) per a concertar o arribar a un consens sobre un pla territorial; tanmateix podria respondre a diferents unitats segons els territoris, ja que no a tot arreu hi ha un sentiment comarcal pròpiament. Un altre aspecte en aquest sentit correspon a la **capacitat per treballar organitzativament** els projectes i a mantenir un nivell de complexitat i abast de gestió raonables, quelcom que pot resultar més complicat en certs territoris amb més població, més grans, més heterogenis i/o més desestructurats internament; d’alguna manera doncs de vegades també s’al·ludeix a una **certa estructuració i maduresa territorial** en aquest sentit. Algun entrevistat també apunta a les persones concretes dels territoris i, per tant, es podria parlar de **lideratges**, motivació i estat d’ànim per a col·laborar. *“És important la gent. Tu pots intentar iniciar un projecte com aquest però si no tens a la gent alineada és molt difícil”* (Sector privat). En aquest punt fins i tot es parla de personalitat emprenedora (aplicat indistintament al sector públic o privat).

Quasi tots els entrevistats apunten que en els seus casos treballar en l’àmbit comarcal ha estat adequat o que, si més no, ha aportat més avantatges que inconvenients; puntualment però s’han posat de relleu les complicacions en alguns territoris on hi ha una certa subterritorialització interna força marcada, normalment associada a característiques socioeconòmiques diferents. Altrament també s’apunten possibles problemes per a que s’estructurés de manera diferent: *“Aquí hi ha uns òrgans de representació que entenc que cadascú té les seves lluites de poder [...] Jo no sé si voldran saltar-se aquest límits administratius”* (Tècnic/a del territori).

Des del punt de vista de qui pot decidir o marcar la decisió sobre quines són les àrees territorials adequades, tot considerant que parlem d’un programa que en la seva



configuració té un component de baix a dalt molt rellevant, no hi ha una visió definida. Si bé (en les persones entrevistades que més s'hi endinsen en la qüestió) es dóna un rol a l'administració central sobre la base de treballar i detectar unes característiques socioeconòmiques (objectives) similars —per tant, se li atorga una certa responsabilitat vers unes certes pautes— en tot cas, es considera que més enllà, s'hauria de tenir un coneixement molt exhaustiu dels territoris i els seus actors. La pròpia articulació del territori al voltant de projectes es considera molt dependent de la seva maduresa pel que fa a la cooperació, ara bé també s'hauria de considerar la seva capacitat real per a gestionar-los. En tot cas, el territori hauria de tenir un paper. De fet, es pot concloure que quan més passem d'uns paràmetres detectables estadísticament d'acord a límits administratius preestablerts al terreny de l'articulació efectiva de l'acció, més complexitat podem trobar i més apropament i intercanvi amb el territori concret es requeriria.

Des de l'equip tècnic del SOC, pel que fa a la decisió de l'àmbit territorial, es considera que és quelcom complex, si bé s'aposta per parlar més aviat de realitats socioeconòmiques més que no pas de comarques o una altra delimitació administrativa. Es parla de territoris que puguin necessitar més suport però també combinat amb aquells actors del territori públics i privats que tinguin la voluntat de dinamitzar i implicar-se amb el seu territori. Així es considera que la decisió hauria de basar-se en una dinàmica bidireccional (administració central-territori) en què seria important escoltar, acordar i compartir.

Projectes: vocació i implicació territorial, concertació, integralitat amb interès en un cert desenvolupament estratègic territorial¹¹⁹.

Un aspecte clau de cara a l'entrada efectiva al programa del territori ha correspost al projecte concret que es presenta. El programa ha permès que es pugui produir una competició entre projectes dintre d'una mateixa comarca, malgrat la intenció final fos aprovar només un únic projecte o pla d'execució anual per territori en funció dels criteris anunciats a la convocatòria¹²⁰. A posteriori, pel que s'ha pogut observar, el que s'ha procurat és donar continuïtat a aquest primer projecte.

Les persones entrevistades destaquen aspectes com la coherència i claredat del disseny tècnic vers els objectius a assolir (en el marc general dels objectius d'un programa que correspon al SOC); la capacitat de complementar o omplir els buits vers

¹¹⁹ Aquest és un aspecte que es tracta més extensament a l'apartat de les activitats del programa. Aquí es fa una perspectiva general.

¹²⁰ Recentment s'ha introduït una modificació per la qual sembla que només seria possible que es presentés un únic projecte per comarca, és a dir, anticipa el fet de que s'hagi de produir un acord entre els diversos ens públics de la comarca destinatària disposats a encapçalat un projecte al moment de presentar.



aquelles activitats que ja s'estan portant a terme al territori; o la integralitat del plantejament¹²¹ juntament amb l'existència de cooperació territorial. També es destaca el fet que el conjunt del territori o la comarca, a priori, es pugui fer seu el projecte. Per últim, puntualment algun/a tècnic/a destaca la importància de que l'instrument que suposa el programa es pugui fonamentar en un projecte estratègic¹²².

Per part de l'equip tècnic del SOC es destaca el fet que responguin a les necessitats locals (i, per tant, coherents en aquest sentit), el factor de la integralitat dintre dels instruments que ofereix el programa, que demostrï una bona planificació i certa capacitat d'anticipació (es podria parlar de certa capacitat estratègica a mig termini) i que no perdi de vista la idea de procés i evolució (adaptació als canvis i als efectes que el propi projecte pot anar induint).

Les diferents visions concretes sovint apunten a com el programa T7C s'ha fet servir o a com el projecte s'ha desenvolupat a cada territori, o aquell aspecte en què s'ha hagut de treballar més. En tot cas, en general resulta coherent amb el propòsit del programa i la visió des del SOC. A la pràctica però, els projectes a dia d'avui presenten desenvolupaments desiguals en diversos dels factors fonamentals.

Ens que encapçalen la gestió del programa: experiència i capacitat tècnica, adaptació a l'àmbit territorial i acord local.

Un dels aspectes que es pot observar que ha generat certa controvèrsia en funció del territori correspon a qui encapçala o pot encapçalar projectes d'aquest tipus. Des d'aquest punt de vista, les visions dels entrevistats estan força condicionades per la realitat de la comarca en concret i la configuració que allà s'ha esdevingut.

Més enllà de la qüestió de la legitimitat democràtica o de les competències reconegudes als actors¹²³, algunes persones entrevistades subratllen sobretot la qüestió substantiva de la capacitat i l'experiència tècnica per a portar a terme polítiques actives d'ocupació o de desenvolupament local al territori; en aquest sentit, es parla de referents territorials a nivell públic de generació de polítiques actives d'ocupació.

Hi ha casos en què hi ha algun ens especialitzat per tot l'àmbit comarcal especialitzat en polítiques d'aquest tipus que és el que l'ha encapçalat. Quan aquests referents no existeixen, no estan clars i/o s'ha arribat a un acord inicial entre una majoria

¹²¹ De manera que pugui combinar els següents elements: ocupabilitat de les persones; generació d'oportunitats d'ocupació per les mateixes; concertació amb el món privat de cara a l'ocupació de les persones; consolidació i promoció d'activitat econòmica sigui amb accions a les empreses, estimulants la cooperació privat-privat o promovent sinèrgies entre les mateixes al territori; i impuls de la concertació territorial de polítiques actives d'ocupació.

¹²² Hi ha pocs projectes que hagin creat o ja tinguessin una certa orientació estratègica efectiva.

¹²³ Quelcom apuntat des de l'equip tècnic del SOC però que no citen pròpiament les persones informants del territori entrevistades.



d'ajuntaments habitualment s'ha decidit que el projecte fos encapçalat pel consell comarcal que, en principi, és l'ens més adaptat a l'àmbit territorial del projecte (no necessàriament amb més capacitat tècnica, a priori). Per últim, hi ha hagut casos en què s'ha produït un colideratge institucional (no exempt de conflictes¹²⁴) entre el consell comarcal i l'ajuntament de la capital de la comarca; normalment associat a comarques en què la importància poblacional d'aquest municipi vers el conjunt és prou rellevant i l'ajuntament del qual té a més una major experiència tècnica i recursos per a dissenyar i executar polítiques d'aquest tipus.

Força persones entrevistades conclouen que el propi territori en tot cas hauria de poder definir aquesta articulació o organització segons la seva pròpia trajectòria. Per la seva part, els arguments citats a favor de que sigui de manera general el consell comarcal es dirigeixen a assenyalar el potencial de reunir un coneixement de totes les realitats municipals i evitar que els ajuntaments més petits o certes zones quedin marginades dels projectes¹²⁵. En tot cas, sense poder aprofundir gaire, sí que sembla constatar-se que els mecanismes de concertació territorial i els condicionaments del programa han fet que els ajuntaments que han coliderat els projectes hagin desenvolupat i coordinat actuacions d'àmbit comarcal o, si més no, amb voluntat de satisfer les necessitats del major nombre de beneficiaris possible més enllà del seu àmbit natural (si no era ja pròpiament comarcal). De fet, normalment el que s'ha produït en aquests casos és una certa divisió sectorial o funcional en la gestió i execució dels projectes comarcals entre un ens local (el propi ajuntament) i l'altre (el consell comarcal).

Beneficiaris directes: persones. De la concreció dels col·lectius a l'apertura del focus. Territorialització de serveis i accessibilitat.

Des del punt de vista del disseny concret dels projectes hi ha dos aspectes particularment interessants a aquest respecte: com s'aborda la qüestió d'una possible especialització dels serveis als territoris per tal de complementar els possibles existents o treballar determinats col·lectius amb més necessitats; i la qüestió de si hi ha algun mecanisme d'accessibilitat nou, més proper o proactiu, de cara a les persones en atur del territori.

En general, tots aquells projectes que es dirigeixen a persones aposten actualment per una consideració general de persones en situació d'atur. *"En un bon començament*

¹²⁴ Sovint associats a discrepàncies polítiques partidistes. De vegades, fins i tot, ha generat la implicació del SOC com a mediador per tal de poder satisfer un acord beneficiós per la continuïtat del projecte.

¹²⁵ Des de l'equip tècnic del SOC no es valora tant l'abast territorial predefinit de l'entitat com la seva experiència i potència tècnica així com la capacitat de liderar i mobilitzar al territori en qüestió.



vàrem definir com a col·lectius [...] amb més risc d'exclusió social: joves, dones i aturats més grans de 45 anys. Però la realitat a data d'avui no té res a veure amb això. Ara nosaltres parlem de persones aturades amb dificultats especials per a poder accedir al mercat laboral o inserir-se laboralment” (Tècnic/a del territori). “Quan tu vius aquí al territori te n'adones que els col·lectius amb més vulnerabilitat són totes les persones que estan a l'atur perquè veritablement com puc dissenyar un programa que exclogui a una persona de 35 anys que s'ha quedat fora, sense feina, i que té dos fills a casa?” (Tècnic/a del territori). Per a explicar aquesta tendència (malgrat el programa en general impulsa una especialització, amb molta flexibilitat, de col·lectius) hem de citar òbviament l'impacte de la gran recessió dels darrers anys, quelcom que ha contribuït a desdibuixar certs perfils establerts, així com al fet que algunes vegades parlem de territoris poc densos, amb relativament poca població¹²⁶. Altrament, a algun dels territoris amb més població sí que, per exemple, s'observa una orientació a col·lectius amb instruments específics que permet el programa com és el cas de dispositius especialment per a dones.

L'accés dels usuaris potencials al programa es produeix normalment a través de dispositius d'inserció laboral (presents a quatre de les set comarques). Aquests presenten com a novetat respecte d'altres serveis no només el caràcter en sí de dispositiu (és a dir, articular més opcions i recursos que no pas una mera orientació, com pot ser la intermediació laboral efectiva amb empreses del territori)¹²⁷ sinó el fet d'estar descentralitzats de manera més o menys extensiva municipalment¹²⁸, el que promou una major accessibilitat des de tot el territori (sobretot important quan la mobilitat interna pot ser complicada) i, per tant, major inclusivitat. Altrament aquest accés a través dels dispositius també permet connectar a les persones usuàries amb d'altres recursos que pot subvencionar el programa T7C com són les activitats de qualificació professional.

En els territoris en què pròpiament no hi ha un dispositiu d'inserció, l'accés a possibles activitats formatives per a aturats es sol desenvolupar a partir de canals convencionals

¹²⁶ De fet, alguns territoris amb no molt atur i poca població, es plantegen ampliar, si fos possible en el marc del T7C, el focus a col·lectius que no fossin exclusivament aturats.

¹²⁷ Puntualment es destaca que el dispositiu també pot rebre derivacions d'altres serveis de l'ens comarcal, la OTG de referència o d'altres entitats sense ànim de lucre o centres educatius. En algun cas es descriu com en la primera entrevista també s'avalua si la persona més que susceptible de poder entrar directament al dispositiu prèviament no pot requerir d'altres serveis socials del territori. També s'ha destacat el fet que la persona que comença un itinerari dintre del dispositiu se li fa adquirir un compromís de participació efectiva a les activitats proposades mitjançant un escrit.

¹²⁸ Habitualment és un mateix tècnic d'inserció que atén diferents municipis durant la setmana.



(bases de dades pròpies, mitjans de comunicació locals, anunci al web, derivació de l'OTG de referència, etc.)¹²⁹.

Beneficiaris directes: empreses. Treball per sectors i inclusivitat inicial.

Pel que a les empreses, al igual que amb les persones, es produeixen escenaris diferents segons el projecte, tanmateix hi ha algunes pautes, de vegades dificultats, més o menys similars. És així que es poden observar trets característics pel que fa l'accés i una possible especialització. Altrament, en força territoris l'accés de les empreses com a beneficiaris es produeix en paral·lel a la seva possible implicació com a agents concertadors (o participants a marcs operatius de concertació) amb l'administració; són rols, de vegades, inicialment difícils de distingir o que es donen alternativament en diferents moments del procés.

De manera general, en el programa es sol treballar per sectors estratègics i, sovint — quan és possible per la grandària relativa del sector i el nombre d'empreses— s'intenta arribar a totes les empreses del territori; és a dir, es procura una gran inclusivitat d'entrada¹³⁰. Aquesta inclusivitat pot resultar atractiva a certes empreses que hi poden tenir una menor veu o no estar presents a entitats de segon nivell del territori. Així doncs, les activitats proposades es solen orientar sectorialment i per tal de satisfer, a priori, les necessitats del major nombre d'empreses possible.

Altrament, una de les qüestions complexes també correspon al nombre limitat d'accions que es poden portar a terme per cada període i com no totes les empreses potencialment beneficiàries responen igual, poden fer un aprofitament similar o perceben un mateix benefici de les mateixes —tot i que es procuri que sigui així— quelcom que pot generar no assolir les seves expectatives i puntualment, per diferents raons, abandonar l'interès en allò que pot oferir el projecte. *“També és cert que no tots els agents [empresarials] participen al mateix nivell [...] Però sempre intentem que l'impacte, els aprenentatges [...] arribi al conjunt, a tot arreu”* (Tècnic/a del territori). Des del punt de vista del sector privat, *“una empresa familiar que té pocs treballadors i molt poca estructura no sé fins a quin punt té temps material per poder analitzar, processar i implementar accions que puguin estar inspirades en els resultats*

¹²⁹ En aquest casos es destaca l'experiència de l'entitat per a organitzar-los i portar-los a terme de manera efectiva, i la connexió amb les empreses que no només els poden acollir per a fer pràctiques sinó també facilitar posteriorment una contractació ni que sigui temporal (cas, per exemple, d'empreses vinculades al turisme). Des d'aquest punt de vista el programa impulsa un disseny d'accions formatives el més properes possibles a les necessitats concretes de les empreses del territori.

¹³⁰ Aquest treball de contacte inicial, com s'apunta, s'associa també amb els processos de concertació públic-privat i a la col·laboració professional de consultores externes. El contacte sol ser força assequible des d'un punt de vista territorial però inicialment sol representar un repte en sí mateix superar la desconfiança inicial vers l'administració, com s'exposa a la part del capítol relativa a la concertació.



d'aquestes estudis [sectorials, finançats pel programa]" (Sector privat). "Va haver una sèrie d'empreses que es van estimar més per la seva dimensió o la seva manera de ser, de continuar fora del projecte [és a dir, no ser beneficiari directe] [...] Són empreses molt petites [...] El seu àmbit d'actuació és molt local[...]. [Tanmateix] quan han vingut les cadenes de supermercats catalanes doncs han dit 'jo aquí sí que vull estar present'" (Sector privat). De fet, a certs territoris s'ha fet una tipologització de les empreses més o menys elaborada (per exemple, en base a l'eix de les activitats destinades a la internacionalització comercial o la possible visita a fires) per tal de procurar atendre diferents estadis o situacions i poder considerar les diferents necessitats o interessos. En tot cas, es revela com un dels factors que pot dificultar el manteniment de l'interès dels potencials beneficiaris.

D'alguna manera, per tant, hi ha tant la perspectiva de facilitar actuacions i serveis de manera molt inclusiva però també com a la pràctica les empreses es poden subagrupar en base a necessitats i més o menys interès en certes línies de treball i com els projectes (dintre de les seves limitacions) han de procurar adaptar-se a això i prioritzar¹³¹.

Altres persones entrevistades destaquen el fet que hi ha empreses que s'estimen més no participar en cap servei o actuació arran sentir-se en una bona situació o d'altres que perceben que amb les actuacions no se li resolen els seus problemes a curt termini o no li permet recompenses immediates. També és cert en què, en activitats concretes, l'empresari o empresària ha de demostrar una certa implicació o percebre una certa reciprocitat amb d'altres aspectes del projecte territorial (o de l'ens territorial que el desenvolupa), en tant sovint el benefici no està tan clar; per exemple, en el cas de les pràctiques no laborals per a persones que han rebut una formació, sovint no es valora com a una activitat amb una recompensa directa esperada per part de les persones empresàries entrevistades¹³².

Pel que fa la qüestió de l'especialització sectorial de les actuacions, hi ha territoris en què hi ha hagut una evolució i, més que treballar amb les empreses de manera especialitzada per sectors i subsectors, s'ha volgut desenvolupar molt més la concepció dels serveis per tot tipus d'empreses; és a dir, s'ha donat un pas cap a la generalització de certs serveis que poden incrementar la competitivitat empresarial

¹³¹ Altrament, probablement, s'ha de diferenciar força entre territoris amb un nombre relativament limitat d'empreses en certs sectors i territoris amb un gran nombre de centres de treball, potser amb fortes estructures de segon nivell ja creades i on la interlocució pot ser diferent i més difícil arribar de manera efectiva a totes les empreses.

¹³² Sovint es parla de la pròpia mentalitat de les persones que les fan, potser poc conscients de l'oportunitat real que poden tenir en aquella empresa. Tanmateix una de les persones empresàries entrevistades reconeix que una experiència de pràctiques va conduir a una incorporació posterior a l'empresa.



d'empreses d'una certa grandària. *“Perquè nosaltres vàrem estar molt dedicats al turisme i al sector agroalimentari [...] però ens vàrem adonar que teníem empreses que ocupen 40, 50, 60 treballadors [d'altres sectors] que ni les coneixíem [...] Potser el que he de fer és mirar a aquesta persona que té 80 treballadors i dir-li què necessites, en què et puc ajudar [...] jo no sé si ampliarà a més però que no perdi els 80 [...] Ens hem adonat passats uns anys d'implementació que som més eficaços fent coses a nivell d'empresa en general (turística, agroalimentària, industrial...) que centrant-nos en un sector [...] Les nostres polítiques tenen molt més impacte i són molt més ben valorades”* (Tècnic/a del servei)¹³³.

En tot cas, a partir del testimoni de les entrevistes a persones del sector privat, es pot concloure que en general es valoren positivament els serveis o productes rebuts i que es perceben relativament pocs obstacles per tal de poder accedir-hi. En la majoria de territoris la comunicació sol ser molt directa amb els tècnics del projecte i en d'altres, ocasionalment, es parla de mediacions a través d'associacions empresarials (que participen al projecte a través de l'ens que el gestiona) les quals poden comunicar algunes possibles activitats o serveis als seus associats¹³⁴.

En un altre ordre de coses, en general, es destaca com a canal d'accés fonamental de les empreses als projectes el de l'activitat específica de la prospecció empresarial— que, en els territoris en què existeix dispositiu d'inserció laboral, sol comptar amb un tècnic amb una dedicació majoritària o exclusiva. És a dir, de manera general, es destaca la importància de la proactivitat des dels projectes.

Dos enfocaments de cara als territoris que podrien rebre el programa: territoris “madurs” i territoris “immadurs”.

De manera conclusiva, es pot afirmar que el programa pot ésser adient des de dues perspectives diferents —de manera relativament independent a la posició relativa del territori en termes socioeconòmics (i, per tant, la necessitat del seu impuls per a facilitar un cert reequilibri territorial)— en aquest cas, considerant tres factors: el possible projecte de desenvolupament o estratègia preexistent al territori (potser el requisit més difícil de trobar de manera efectiva), les institucions o actors presents al

¹³³ Aquest és un cas en què la persona entrevistada destaca que, per exemple, el sector turístic ja rebia recursos des de molts i diferents canals. Des d'aquest punt de vista, sembla probable que el rol del programa en aquest cas pogués ser d'aportació de noves actuacions i potser de coordinació d'altres iniciatives i recursos però que trobés moltes dificultats per a poder-ho fer i captar l'interès dels actors per diferents raons i, per tant, haver decidit aquesta nova orientació. També és possible que parlem d'un territori amb sectors moltes vegades amb molta continuïtat amb d'altres comarques limítrofs i, per tant, més difícils de cohesionar estrictament de manera comarcal.

¹³⁴ En aquest cas però costa molt més distingir des de la perspectiva de l'entrevistador si realment corresponen a activitats finançades o creades a partir del marc de T7C, hi ha una major integració general del conjunt de serveis i activitats que es donen al territori.



territori (i les seves relacions i voluntats) i l'experiència o capacitat tècnica dels mateixos. És així que podríem parlar de dos pols oposats vers els quals el projecte haurà de cobrir diferents etapes:

1) Territoris “madurs”:

Territoris en què ja hi ha un cert consens entre actors sobre una estratègia de desenvolupament territorial o, almenys, una certa arquitectura institucional de cooperació pública-pública i/o pública-privada i experiència tècnica en polítiques actives d'ocupació i promoció econòmica relativament sòlida. Per tant, un programa com 7C els pot ajudar a desplegar el seu projecte i/o finançar actuacions concretes o certs serveis de bon principi.

2) Territoris poc o gens “madurs”:

Territoris on no hi ha consens sobre un projecte o una certa estratègia territorial (o no existeix en absolut) i/o manca d'aquesta arquitectura institucional de cooperació pública-pública i/o pública-privada i amb un nivell d'experiència tècnica en polítiques actives d'ocupació i promoció econòmica irregular o dispersa. Per tant, un programa com 7C ha de generar també unes primeres condicions inicials.

La idea clau és que el programa T7C en principi es pot adaptar a tots els estadis —un en què ja hi ha un cert entorn construït per tal d'aprofitar el programa o un en què també s'ha de construir aquest entorn— si bé en els casos que s'apropi al segon estadi el seu desenvolupament resultarà més lent i complicat. També el fet de treballar exclusivament amb comarques pot plantejar escenaris on pot haver-hi més dificultats, segons el cas, si hi ha una manca evident d'alguns dels elements auxiliars plantejats inicialment (identificació territorial, per exemple). La valoració des de l'equip tècnic del SOC és que en aquestes primeres set comarques s'ha treballat amb algun dels escenaris més difícils i poc madurs de partida però que tanmateix eren comarques que necessitaven aquest impuls a la seva situació socioeconòmica i podrien treure algun rendiment del programa.

La realitat de molts territoris probablement serà que no aconsegueixin amb els tres elements d'entrada. Si prescindim del tercer element —que potser és més concret i atacable paulatinament des del programa amb certs instruments com la mateixa contractació de personal— i ens concentrem en els dos primers resulta obvi que llavors els territoris han de tenir un recorregut previ pel que fa a relació institucional i/o creació d'un projecte consensuat coherent amb el territori. Altrament, doncs el 7C s'ha d'implementar de manera gradual i adaptada a la realitat del territori, assenyalant unes fases prèvies (com, de fet, s'apunta i es fa en el seu plantejament inicial). En tot cas, la seva plasmació actual pot anticipar que moltes comarques, en tenir uns límits



administratius relativament arbitraris en termes socioeconòmics i platejar-se escenaris molt heterogenis, difícilment partiran d'entrada del primer escenari¹³⁵.

Per últim, resulta rellevant distingir entre estratègies pel teixit econòmic entès en termes sectorials, i estratègies globals pel territori. En aquest cas, com es veurà, el T7C propicia sobretot estratègies del primer tipus i, en menor grau —almenys fins al moment— dels segons, que corresponen a un àmbit més general. De fet, és probable que un marc de concertació molt desenvolupat a nivell local pugui comportar aproximar-se a una estratègia territorial global i que hagi de contemplar molts més factors que no pas els que pot contemplar un marc relativament restringit com el de T7C. De fet, per a afrontar certs problemes dels territoris el foment de certs serveis ocupacionals i la millora de la competitivitat econòmica sectorial no facilitarà per sí sol l'acompliment de grans objectius com pot ser l'aturada de l'envelliment i estancament/pèrdua de població als territoris o, més enllà, la seva recuperació i rejuveniment; serà necessària una política de més ampli abast, tal i com s'apunta en algun dels casos on hi ha aquesta perspectiva¹³⁶.

¹³⁵ Si prescindim de la comarca hi hauria la possibilitat que es trobessin alguns territoris amb projectes o ens supramunicipals ja formats, en aquest cas la clau seria saber sobre quines bases s'hauria creat aquest acord i si respon o atén factors substantius de cara al desenvolupament local.

¹³⁶ Aquest és el cas per exemple del Ripollès, on sembla que clarament hi ha una estratègia territorial. Es parla, per exemple, d'una política d'habitatge.



3.3 L'entrada dels projectes al programa

Més enllà de la selecció de les comarques susceptibles d'accedir al programa T7C, posteriorment es va plantejar un procediment per tal d'explicar el mateix al territori, tractar d'implicar als ens públics locals (ja que són els que l'han de liderar) i facilitar la presentació dels projectes. L'entrada inicial dels projectes és particularment rellevant ja que un dels objectius del SOC és promoure la continuïtat i evolució dels mateixos, si és possible amb unes mateixes entitats que l'encapçalin i un personal tècnic relativament estable¹³⁷.

Aquest bàsicament es va basar en dos potes: una sessió informativa prèvia al territori on es convocava a tots els ens locals públics de la comarca¹³⁸; i, posteriorment, un suport tècnic de cara als dubtes al voltant de com presentar els projectes, preferentment des de Barcelona (contacte telefònic, correu electrònic o presencial).

Aquesta sessió informativa tractava de descriure el programa i, sobretot, destacar el que el podia diferenciar d'altres projectes de cooperació territorial que haguessin pogut ser coneguts al territori, sobretot pel que fa a distanciar-se de dinàmiques negatives de cooperació¹³⁹, i també combatre una certa mentalitat vinculada a una actuació reactiva de les administracions als fons finalistes que són susceptibles de rebre¹⁴⁰; en definitiva, tractar d'anar més enllà de l'incentiu econòmic —malgrat pugui ser un poderós impuls inicial per a la concertació territorial públic-pública. Des d'aquest punt de vista, es volia ressaltar una idea des del SOC: “*Volem passar de territoris amb programes a territoris amb projectes*”¹⁴¹. En aquesta sessió també s'explicaven els detalls tècnics relatius a la carta de serveis, quines despeses eren subvencionables i quines no, com es podien presentar els ens locals davant del SOC en quant a la formalització de la cooperació; s'oferia l'assistència tècnica; i també s'exposava el fet que es prioritzaria que hi hagués un únic projecte per comarca —és a dir, en principi només s'aprovaria un projecte per territori.

A partir d'aquí, hi ha experiències territorials relativament diferenciades. Sobretot, es destaca que el SOC, de manera més o menys informal, ocasionalment ha impulsat

¹³⁷ Òbviament, tot considerant, que hi ha una comprensió del projecte i una evolució positiva, si més no un aprenentatge progressiu vers la seva filosofia.

¹³⁸ Assistia la direcció del SOC i també personal tècnic. En general, segons es comenta des del SOC, no es convidava als agents socials i econòmics en tant no es coneixia el seu nivell d'activitat efectiu al territori.

¹³⁹ Normalment es posa l'exemple dels Pactes Territorials per l'Ocupació que derivaven en simplement un repartiment de recursos entre actors participants.

¹⁴⁰ “Qualsevol entitat local quan troba una via de finançament d'alguna cosa el primer que fa és pensar ‘què puc pagar amb això’” (Tècnic/a del servei).

¹⁴¹ Es vol incidir en l'aspecte de com normalment els territoris executen programes que vénen força dissenyats i tancats des de l'administració superior i que, en aquest cas, es vol promoure que el territori defineixi i desenvolupi el seu propi recorregut i sigui el programa el que tracti d'acompanyar el procés aportant recursos i suport a partir de la carta de serveis i el servei d'assistència tècnica.



processos de negociació i acord entre projectes que poguessin presentar diverses agrupacions municipals (amb el consell comarcal o un ens especialitzat al capdavant o no)— quelcom que, de vegades, no s'ha produït exclusivament en el primer any (en què potser la convocatòria no havia estat adequadament coneguda o no hi havia hagut capacitat o interès inicial per a presentar el projecte per part de tots els agents) sinó en el següent (principalment) o següents períodes— per tal que es poguessin fusionar en un únic projecte amb el màxim suport dels municipis de la comarca possible i la major perspectiva territorial¹⁴².

Des del territori —en aquells casos en què la persona entrevistada coneix el procés des del principi de primera mà— en general es valora positivament el procediment que es va seguir i el suport tècnic facilitat per tal d'orientar concretament quines actuacions tenien més sentit i quines menys en aquell primer moment o quines no podien ser finançades pel programa. En general, també pel que fa a la presentació dels plans d'execució anual s'apunta a un procés d'aprenentatge i adaptació vers la filosofia del projecte i allò que es demana argumentalment i tècnica des del SOC. En algun cas es destaca com el programa T7C inicialment no va ser rebut amb gaire atenció per part dels ens locals del territori ni va ser realment entès en el seu possible abast a mig-llarg termini¹⁴³ i ha estat en l'evolució com s'ha pogut dimensionar adequadament el seu valor. En d'altres casos es destaca que la pròpia presentació del programa al territori ja va impulsar un debat i un cert compromís de les entitats locals de cara a organitzar-se i arribar a un acord al voltant de l'ens que havia d'encapçalar el projecte, però que igualment inicialment hi va haver una manca de cultura, de manera de fer o de mentalitat cooperativa¹⁴⁴.

¹⁴² Una altra cosa són els projectes que podia presentar un ajuntament per sí sol o projectes presentats per part d'ens amb un suport relativament menor, i potser amb actuacions similars a les que presentava un projecte molt majoritari; aquí simplement el projecte ha quedat fora de manera justificada i d'acord als criteris de puntuació de la convocatòria.

¹⁴³ Així s'apunta com les primeres actuacions demanades de vegades van estar poc fonamentades o van tenir un mer caràcter temptatiu, sense cap consideració vers tractar de construir un projecte de caràcter global.

¹⁴⁴ Es parla puntualment d'un predomini inicial d'idees poc pensades, interessos localistes o interessos privats.



3.4 El marc del programa. Evolució i característiques dels projectes derivats.

En aquest apartat es contemplen diversos aspectes relacionats amb el marc del programa i els projectes seleccionats, bàsicament aspectes relatius a la seva creació i evolució, particularment a les pautes concretes de definició i desenvolupament. És rellevant per tal de detectar si es produeixen efectivament dinàmiques de baix a dalt i en quines instàncies, o si s'han produït pautes d'aprenentatge i evolució i en quins termes, tal i com s'hauria d'esperar del programa.

Marc de programes: comprensió i flexibilitat o adaptació forçada de les expectatives? Mancances percebudes. Foment de projectes integrats.

De manera general, es valora positivament la carta de serveis pel que fa a les possibilitats que ofereix, la flexibilitat dintre dels programes i la seva capacitat per a integrar diverses orientacions en la política pública. Puntualment també es valora l'estabilitat i que, per tant, generi un marc de referència previsible. Les persones entrevistades en general però també reconeixen que cal una certa adaptació per tal d'entendre com pot funcionar en profunditat i arribar a tenir clars els objectius immediats del SOC. *“Per mi és absolutament flexible. En tot moment no m'he trobat mai que hagi de plantejar una acció en concret que no l'hagi pogut ajustar a algun dels cinc programes [...] Un també ha de tenir molt clar per al que serveix, quin és l'objectiu de T7C”* (Tècnic/a del territori). *“No he tingut problemes per a encabir els projectes que tenim dintre d'aquest catàleg de serveis, sempre tenint en compte qui et finança. Si vols un altre tipus d'accions has d'anar a un altre tipus d'interlocutor [...] Has de tenir un cert rodatge per a funcionar [dintre de tot el que marca la cartera de serveis] però valoro que és suficientment clar [...] En alguns casos potser hi ha alguna cosa que no acabes de veure com entrar-hi”*. (Tècnic/a del territori). Altres entrevistats que potser no porten tan de temps al capdavant del projecte i no estan tan adaptats: *“Crec que això seria revisable [...] et restringeix d'altres coses que potser seria important que es poguessin fer [...] Hi ha moltes vegades que allò que nosaltres hem pensat fer hem d'acabar-lo readaptant [...] Decidim unes accions amb uns objectius i que després, quan els hi dius això com ho tradueixo al que diu l'ordre, moltes vegades les coses que hi ha a l'ordre estan massa tancades i deixen poc marge de maniobra [...] ‘Està bé però això el T7C no ho paga’, però perquè si això té relació directa amb el que anem a fer?’ [...] [S'hauria de revisar i s'hauria d'ampliar, s'hauria de poder millorar]”*. (Tècnic/a del territori). D'altres entrevistats són més explícits en el sentit de com s'hauria d'ampliar: *“penso que la carta de serveis està, és àgil, ens ha donat molt bon resultat durant els darrers anys però si volem continuar evolucionant com a territori, hauria de*



ser molt més ampli i incorporar tots els programes del SOC” (Tècnic/a del servei). Per exemple, s’apunta a que hi hauria d’haver la possibilitat d’adaptar més al territori programes per joves o programes que combinen una experiència laboral amb formació. Alguns entrevistats tanmateix valoren que són capaços d’alinejar d’altres programes sectorials al que realment requereix el territori, si bé seria més fàcil si s’integressin al T7C. Un aspecte en què incideixen alguns entrevistats és en ampliar les accions de suport a les empreses des del SOC i dintre del T7C; es considera que els programes que pot dissenyar l’agència especialitzada Acció tot i ser molt bons no s’adapten prou a les característiques i necessitats de les empreses del territori (per exemple, en el cas de microempreses i pimes): no hi arriben (massa llunyania a l’àmbit comarcal) o són massa generalistes. De fet, es considera que molts dels programes sectorials del SOC o el DEMO estan pensats des d’una perspectiva metropolitana barcelonina i que potser haurien de ser més flexibles, o que els territoris també hi haurien de poder col·laborar en el disseny. De manera conclusiva: “A territoris com el nostre és bàsic [un programa com el T7C que cobreix carències d’altres polítiques sectorials o programes] perquè no tenim accés perquè no tenim prou massa crítica com per a poder anar a segons quins àmbits” (Tècnic/a del territori).

Des de l’equip tècnic del SOC s’insisteix en què es procura dissenyar accions molt flexibles (per exemple, respecte els col·lectius de persones sobre les que es pot treballar) i que es valora com a pràcticament impossible la incorporació d’altres programes del SOC per les distribucions administratives departamentals dintre de l’agència i les diferents mentalitats i maneres de fer; en tot cas, s’hauria de valorar la incorporació de noves actuacions però que haurien d’ésser nous dissenys¹⁴⁵. Altrament, vers el possible suport al teixit productiu des del SOC apunten que en general no sempre ha estat ben entès internament¹⁴⁶, quelcom que suposa una dificultat. Per la banda de les despeses elegibles, es comenta que les possibles restriccions sobretot es situen en el que marquen els fons que nodreixen el programa. Pel que fa al contingut concret de la carta de serveis existent, des del territori, es valora positivament el factor diferencial de donar suport a estudis sobre la realitat del territori o sectors econòmics concrets (tot i que, de vegades, fora del món tècnic es pugui transmetre que és la seva gran funció i no es valori suficientment) i, sobretot, la seva capacitat per a generar projectes integrats si s’entén i aprofita adequadament: *“La clau de tot això és que realment el que et provoca és acabar redactant un projecte*

¹⁴⁵ Es pensa per exemple, en la incorporació de quelcom basat en un programa que gestiona la mateixa àrea de desenvolupament local, que també promou l’acció sobre persones i empreses de manera integrada, o quelcom relacionat amb el foment de la cooperació territorial.

¹⁴⁶ No s’ha valorat la dimensió de que la generació de llocs de treball és tan important com la formació i ocupabilitat dels treballadors, i que ha d’anar de la mà.



integrat [...] És veritat que està tot el tema de l'empresa [...] hi ha aquests programes com més dirigits a persones [...] Però aquestes accions han d'estar necessàriament interrelacionades". "La gràcia del T7C és que et permet integrar [dintre del] programa 3 i 4, que són de persones, donar suport a les empreses i dintre del suport a les empreses [dissenyar un programa formatiu a partir de les seves necessitats], poder ajudar a les persones" (Tècnics/ques al territori).

Limitacions en les aprovacions de les accions. Valoració des del SOC i percepcions des del territori. La preselecció prèvia.

Al marge de la selecció de projectes, el SOC també en la mateixa resolució decideix quines actuacions concretes són aprovades, quines denegades i quines aprovades parcialment¹⁴⁷. És un filtre posterior per tal d'ajustar pressupostàriament la capacitat de subvenció, controlar que els projectes estiguin plenament cohesionats i validar la qualitat tècnica del disseny (definició d'objectius concrets, proposta tècnica específica, etc.) de tota acció a la que se li donarà suport financer.

De forma general, les persones entrevistades valoren que mai se'ls han denegat accions fonamentals dintre del pla d'execució anual¹⁴⁸. Tanmateix també hi ha la percepció de que, moltes vegades, certes accions no s'han aprovat per limitacions pressupostàries (d'altra banda, comprensibles des del seu punt de vista) més que no pas per no aconseguir amb els requisits administratius o tècnics del programa. En aquest sentit, *"potser demanem més del que [ens toca], s'ha de prioritzar". "La majoria d'accions [que no són aprovades] ja no és que no estiguin ben justificades o plantejades sinó entenc que és per restriccions pressupostàries. Els diners són els que hi ha i, per tant, no es poden fer totes les coses".* (Tècnics/ques del territori). Puntualment, també hi ha cert temor a que el límit pressupostari pel global de T7C pugui limitar el creixement del projecte del territori en concret o que el seu desplegament hagi d'anar en detriment dels projectes d'altres comarques¹⁴⁹.

Des del SOC, s'apunta que, formalment, fins ara mai han hagut d'haver d'equilibrar l'aprovació de les actuacions en funció dels diferents territoris a causa de la limitació pressupostària i que els criteris de denegació de les accions concretes sempre han

¹⁴⁷ Normalment l'aprovació parcial es correspon amb aquelles despeses dintre de l'acció que no són subvencionables o que queden fora de certs barems percentuals pel que fa al pes que poden tenir sobre el conjunt.

¹⁴⁸ De fet, algunes vegades reconeixen que certes accions plantejades anaven al límit o que realment eren accions, revisat a posteriori el seu disseny o (manca de) sentit de cara al projecte, que ells tampoc haurien aprovat.

¹⁴⁹ Altrament també puntualment hi ha alguna percepció de que el programa pot acabar induint un cert efecte de sobrelicitació si de manera sistemàtica s'eliminassin algunes actuacions o les actuacions menys prioritzades.



estat basats únicament en els criteris tècnics recollits per a valorar els projectes¹⁵⁰. Tanmateix el propi SOC reconeix que s'intenta promoure “*un cert esperit de contenció pressupostària*” i que prèviament es fan reunions per tal de revisar una primera proposta de conjunt d'actuacions sobre la que ja es van establir orientacions sobre què es pensa del pla, què es pensa de les actuacions concretes, què es podria aprovar amb seguretat, què probablement no, etc. (quelcom que també comenten ocasionalment els tècnics i tècniques del territori). Altrament també s'apunta que amb més diners pel programa, en un moment determinat, s'hauria pogut fomentar més des de l'assistència tècnica certes actuacions. En definitiva, sembla que des del SOC s'ha procurat sempre ajustar l'expectativa de cada projecte (i el pla d'execució anual corresponent) a les possibilitats pressupostàries i s'ha intentat sempre induir un cert equilibri responsable en els mateixos, més enllà del rigor tècnic exigint¹⁵¹. Des d'aquest punt de vista, es podria afirmar que no al principi¹⁵² però sí al llarg dels anys, amb el desenvolupament dels projectes, el pressupost fixat des del 2010 sí ha pogut condicionar el desplegament dels mateixos.

La referència dels plans d'execució anual: línies estratègiques versus línies de treball de política pública.

Un aspecte general sobre els projectes refereix a si han construït o parteixen de marcs estratègics comarcals per tal de fonamentar el desenvolupament de línies d'actuació i les pròpies activitats o s'actua des de perspectives més fragmentades i específiques de desenvolupament pel que fa als plans d'execució anual. Com ja s'ha referit és d'esperar que el programa T7C, a priori, no generi marcs estratègics globals però podria ser que aprofités processos realitzats prèviament.

Tot i que en tots els casos està present una diagnosi comarcal general, majoritàriament els projectes es defineixen més a partir de línies de treball de política pública (per exemple, millora de la competitivitat de sectors estratègics) més que no pas a través d'una pla estratègic, pla d'acció comarcal o unes línies estratègiques àmpliament consensuades. Excepte en un cas puntual, el del Ripollès, en què clarament s'ha pogut i volgut generar un marc global de desenvolupament comarcal (en paral·lel a un procés d'acceleració d'integració institucional dintre del territori entre

¹⁵⁰ És a dir, la puntuació dels projectes serviria per a competir entre projectes que es presentessin en un mateix territori però només indirectament després afectarien a la quantia econòmica que rep cada projecte; en aquest cas, s'analitza acció per acció en el marc del plantejament global de cada pla d'execució anual i la trajectòria del projecte. La percepció del territori no sembla gaire clara vers la connexió entre la puntuació i el finançament.

¹⁵¹ Quelcom que els tècnics i tècniques després han traslladat als diversos agents del territori.

¹⁵² Des del principi, probablement amb bon criteri per tal d'evitar la mera despesa sense objectius clars (potser produir un cert efecte de 'diners caiguts del cel'), s'apunta que s'ha avantposat un criteri de lògica tècnica al fet d'esgotar el fons de la subvenció atorgable simplement pel fet de ser-hi.



diversos ens sectorials, alguns ja concertats amb el sector privat organitzat¹⁵³), en quasi tota la resta principalment es treballa de manera més fragmentada¹⁵⁴. Altrament, és quelcom molt relacionat amb els marcs de concertació que ha estat possible anar establint. Als territoris majoritàriament s'ha treballat en uns grups de treball concrets a partir de la identificació d'actors de base del territori (empresaris particulars, institucions educatives i d'investigació, etc.) o sectors considerats estratègics, més que no pas de manera extensiva amb els ens públics del territori i organitzacions de segon nivell econòmiques i socials sectorials i transversals (agrupacions d'empresaris, sindicats, etc.) i altres. Tanmateix, això no vol dir que dintre del treball amb els diferents sectors del teixit productiu escollits —quelcom que ja prefigura una senda pel desenvolupament territorial local no obstant, si més no en sentit socioeconòmic— puntualment no es fomenti un treball de prioritització de reptes estratègics o objectius a mig termini; i que, en paral·lel, no s'estiguin bastint possibles línies de desenvolupament territorial pendents de madurar en un marc general i gaudir d'un consens social més extens; és a dir, quelcom que globalment en un moment determinat potser desbordi els propòsits i capacitats inicials del T7C.

Pautes d'evolució del contingut dels projectes. Els dispositius d'inserció laboral com a clau de volta. Inputs i criteris de prioritització.

Les pautes evolutives i les lògiques que han seguit els projectes tenen força pautes similars i, des d'aquest punt de vista, sembla clar que, en general, es segueixen certs camins metodològics. En aquest sentit, es pot intuir la petjada d'haver aplicat mecanismes de transferibilitat pel que fa a saber fer i com organitzar-se tant pròpiament des de l'equip tècnic del SOC i entre projectes de les diferents comarques¹⁵⁵.

Des d'aquest punt de vista, és tan interessant observar els casos en què hi ha hagut una major continuïtat tècnica i de projecte (per exemple, el cas de La Ribera o Montsià) com també aquells projectes que s'han replantejat amb el temps i/o que han tingut discontinuïtats pel que fa a l'equip tècnic o pel que fa als ens locals que el lideren (Terra Alta o Baix Ebre).

¹⁵³ S'ha aprofitat una conjuntura política i econòmica que ha obert l'oportunitat —comptant amb una figura tècnica de referència i un ampli consens institucional— per tal que es veiés que realment calia fer una única estratègia comarcal per tal d'integrar organitzacionalment amb una lògica planificada ens institucionals sectorials (inspirats i recolzats per diferents departaments de la Generalitat) que abans funcionaven de manera autònoma.

¹⁵⁴ Altrament al Pallars Jussà també es cita un referent previ al T7C en què d'alguna manera es varen fixar algunes línies estratègiques de desenvolupament socioeconòmic territorial.

¹⁵⁵ Quelcom habitualment suggerit des del mateix SOC per a facilitar l'amplitud de perspectiva dels tècnics i tècniques de cada comarca i la transmissió de bones experiències; en tot cas però amb la idea de no promoure simples còpies entre territoris.



Una pauta clau és la d'actuar en base a una diagnosi inicial del territori ben elaborada, fase imprescindible prèvia a la possible definició de problemàtiques socioeconòmiques, perfils d'aturats que requereixen major atenció sociolaboral o identificar recursos endògens, sectors estratègics i possibles oportunitats. Per a considerar aquests sectors estratègics normalment s'apunta al seu creixement potencial, la capacitat de generar ocupació o la seva massa crítica en el territori¹⁵⁶. En aquesta primera fase, habitualment els projectes solen afegir alguns estudis tècnics transversals i, sobretot, sectorials per tal de començar a conèixer, interactuar i treballar amb el teixit empresarial.

A partir d'aquí, pel que fa a les empreses, s'apunta generalment a treballar sobre els sectors i subsectors considerats doncs més estratègics pel futur del territori com a unitats, a partir d'un primer estudi i anàlisi específic de potencialitats i possibilitats de millora¹⁵⁷. En aquesta fase es procura generar, a partir d'aquests primers contactes amb les empreses, un marc de treball territorial per cada sector, per tal de fixar unes prioritats de desenvolupament de cara al futur i així establir uns grups de treball més o menys estables de cooperació (orientats a l'elecció, disseny, etc. d'actuacions que puguin ser d'interès pel sector); i, a partir d'aquí, explotar les possibilitats del programa en aquest desenvolupament (seminaris i jornades, estudis proveïdors de coneixement tècnic específic, intercanvis d'experiències)¹⁵⁸. És a dir, hi ha un binomi bàsic que és estudi i establiment de reptes prioritaris o estratègics sectorials; i idealment, en paral·lel, reforçament de la concertació públic-privat a mesura que es porten a terme actuacions concretes. Com s'apunta, de manera general, es treballa sectorialment però també hi ha accions basades en una aproximació transversal (millora de competitivitat de les empreses amb, puntualment, possibles grups promotors d'accions específiques¹⁵⁹) o intersectorial (connexió entre sectors del territori¹⁶⁰).

Pel que fa a les persones, l'eix bàsic habitual és, a més de la diagnosi inicial, un estudi dels perfils professionals més demandats a les empreses del territori, per tal de plantejar, si s'escau, accions formatives definides. Altrament (de vegades en segon terme, puntualment com a primera acció), es sol plantejar poder establir un dispositiu laboral d'inserció, adaptat a la realitat territorial, que fixi de manera estable una entrada

¹⁵⁶ El dos sectors genèrics que solen aparèixer en la majoria dels projectes entrevistats són el turisme i el sector agroalimentari, amb les particularitats i subsectors corresponents a cada territori, sobretot en el segon cas.

¹⁵⁷ Normalment es compta amb el suport de consultores externes.

¹⁵⁸ D'aquí també es deriva la possible preparació tècnica de visites a fires o viatges de prospecció comercial.

¹⁵⁹ Normalment associat al treball amb empreses de subsectors variats vinculats a la indústria.

¹⁶⁰ Per exemple, connexió entre sector agroalimentari i el comercial i turístic-hostaler a partir d'una estructuració, harmonització de processos i característiques del producte i potenciació de marca del primer.



i un vincle amb les persones que poden requerir major atenció al territori i que, per una altra banda, permeti contactar regularment amb totes les empreses del territori (no només aquelles que poden participar sectorialment) per tal de conèixer necessitats concretes, fer tasques d'intermediació i acompanyament a la inserció concretes així com afavorir serveis com, per exemple, les pràctiques no laborals en empreses.

El dispositiu laboral d'inserció és una actuació sovint estratègica pels projectes en tant permet ampliar organitzativament l'equip de treball a la comarca, permet territorialitzar efectivament el projecte (i facilitar la implicació efectiva i la percepció de benefici de tots els ajuntaments) i així produir un efecte cohesionador i, sobretot, establir uns canals d'accés i connexió estables (en certa manera, amb un efecte acumulatiu i, en el millor dels casos, de reforçament de la confiança territorial) amb el teixit empresarial (detecció de necessitats) i les persones en situació d'atur del territori (orientació sociolaboral, etc.). Les accions formatives també poden resultar una manera de territorialitzar el programa (en tant, les poden plantejar i/o executar els diversos ens locals participants) però, a priori, sol resultar més difícil¹⁶¹.

De manera general, les accions pels diferents plans d'execució anual sorgeixen dels propis anàlisis de l'equip tècnic de T7C al territori a partir dels inputs de la diagnosi del territori, estudis concrets, la prospecció empresarial i el feedback d'actuacions¹⁶² o experiències prèvies (aprenentatge)¹⁶³; les propostes de la resta d'ens públics implicats; i aquelles propostes sorgides del treball directe amb grups del teixit empresarial i altres possibles agents.

Altrament, les diferències entre els diferents projectes territorials s'observen bàsicament en fins a quin punt el conjunt del procés està més estructurat o recolzat en marcs clars i amb participació efectiva de cooperació públic-públic o públic-privat i, per tant, té més o menys pes relatiu global la síntesi i orientació de la direcció tècnica territorial, el conjunt de l'equip tècnic directament relacionat amb el programa i, en general, els ens locals que lideren¹⁶⁴. Altrament també es pot diferenciar entre aquells territoris en què hi ha més massa crítica tècnica relativament estable (ocasionalment

¹⁶¹ Les accions formatives han d'obeir, tant com es pugui, a les necessitats del conjunt del territori i, de manera general, no s'aproven en un gran número als diferents projectes, excepte en algun cas com és el de l'Anoia on el problema de l'atur és quantitativament molt notori i hi ha moltes instal·lacions i experiència tècnica.

¹⁶² Es circumscriu a contactes informals o a la mateixa prospecció empresarial (si parlem d'empresaris) però en tots els casos s'apunta que també s'introdueixen indicadors i mecanismes formals com, per exemple, els control de l'assistència o qüestionaris de satisfacció.

¹⁶³ En força entrevistes s'han posat de relleu aprenentatges concrets i reorientacions d'actuacions que no han funcionat.

¹⁶⁴ Hi ha territoris on el desenvolupament concret dels projectes sembla recaure més en espais de concertació públic-privat, d'altres en què l'espai de concertació públic-públic té un cert pes i d'altres on, aparentment, l'equip tècnic del projecte al territori és molt més decisiu.



vinculada amb d'altres programes del mateix SOC o el DEMO) i aquells en què és molt minsa i es vincula molt amb el propi desenvolupament del T7C¹⁶⁵, el que dificulta que hi hagi una major aportació tècnica territorial. De manera poc discutible però al centre del procés sempre està l'equip tècnic que dissenya, gestiona i executa el projecte derivat de T7C al territori¹⁶⁶, sempre comptant amb l'assistència tècnica del SOC.

Pel que fa als criteris de prioritització¹⁶⁷ i selecció d'accions per a cada pla d'execució anual en general es prima la continuïtat tècnica als equips territorials; el grau d'implicació efectiu dels empresaris vers les accions que hagin pogut suggerir¹⁶⁸; o la continuïtat d'accions que estan funcionant (consolidació d'allò que funciona) per sobre de noves propostes. En alguns casos també s'afegeix el criteri territorial; en algun cas s'emfasitza per la banda de rebaixar la prioritització d'aquelles accions massa locals i, per tant, no plenament comarcals¹⁶⁹ i, en d'altres, a valorar la distribució territorial pel que fa a la possible execució de les actuacions per tal d'atendre de manera equilibrada les diferents zones o municipis. En algun cas també es prioritzen per sobre d'altres aquelles accions amb incidència directa a les persones en atur.

El recorregut per a definir i aprovar els plans d'execució anual.

Un element que, indirectament, mostra la importància consultiva i/o decisòria de les diferents instàncies de concertació territorial es pot examinar a través del recorregut de les propostes de plans d'execució anual. Si bé hi ha diferències importants entre territoris, sobretot pel que fa a la presència de propostes concretes sorgides de les taules de concertació públic-privat sectorials —en contrast amb quan aquestes taules no existeixen o no estan gaire articulades per a generar orientacions operatives concretes— en general els recorreguts als diferents territoris a partir d'aquí són similars.

¹⁶⁵ “Hi ha ajuntaments petits, que les realitats són el que són, llavors un espai que el que es volia era [que fos] un lloc de propostes, suggeriments, idees...doncs no hi [ha suggeriments]” (Tècnic/a del territori).

¹⁶⁶ En alguns casos puntuals l'equip pot estar més o menys integrat en el conjunt de l'organització comarcal que gestiona; un cas paradigmàtic és el del Ripollès.

¹⁶⁷ Els plans d'execució anuals han d'anar acompanyats d'un llistat de totes les actuacions per les quals es demana la subvenció amb un ordre de prioritització decreixent.

¹⁶⁸ Es considera un senyal del possible impacte que, de partida, pot tenir. “El empresaris més implicats, que més tiren del carro, més motivats, sempre s'acaben prioritant. El grau d'implicació dels beneficiaris directes”. (Tècnic/a del territori).

¹⁶⁹ En això també s'apunta a què hi ha un cert aprenentatge i conscienciació tècnica des dels diferents ajuntaments. De manera general, a mesura que avancen els projectes, es destaca que cada cop hi ha més consciència de que les actuacions aïllades, poc fonamentades en el global del recorregut del projecte (sovint anomenats “bolets”) no hi tenen cabuda i molt difícilment seran aprovades.



La primera instància que planteja un esbós de pla d'execució anual és la direcció tècnica o equip tècnic del T7C¹⁷⁰ a partir dels diversos inputs rebuts i l'elaboració pròpia de propostes. A continuació es sol passar a la taula o xarxa tècnica territorial, és a dir, la instància de concertació tècnica públic-pública, que pot acabar d'incorporar o matisar propostes. En aquest punt o, potser, ja en el primer esbós es sol fer un primer contacte amb el SOC per tal de fer una primera revisió conjunta a la proposta de pla d'execució anual i poder extreure unes primeres conclusions tècniques vers allò que es planteja —obtenir un retorn vers altres possibles actuacions similars que s'hagin plantejat a d'altres territoris, aprofundir vers les necessitats i els objectius als que respon cadascuna, etc.—, el seu encaix dintre del programa —qüestions tècnico-administratives per tant—, les que tenen més possibilitats d'ésser aprovades, etc. Un cop la proposta acaba de ser tancada i aprovada tècnicament després d'aquest retorn, el següent pas és l'institucional. Prèviament a la instància d'aprovació, en funció del territori, també es sol plantejar un diàleg entre l'equip tècnic i la representació institucional de l'ens per tal d'acabar de plantejar el conjunt d'accions del pla d'execució o la prioritització de les mateixes. La instància institucional que discuteix i aprova correspon a la mateixa organització que gestiona —és l'encarregada de fer arribar formalment al SOC l'expedient de presentació al T7C— i sol estar integrada únicament per representants institucionals excepte algun cas concret en què és públic-privada¹⁷¹. L'òrgan competent de l'ens doncs és qui fa l'aprovació del pla d'execució plantejat¹⁷² i, a posteriori o paral·lelament al procés, s'informa en d'altres marcs on puguin ésser representats tots els ajuntaments a nivell institucional (per exemple, el consell d'alcaldes i/o directament el pla s'envia a tots els ajuntaments un cop serà aprovat tal com està, els quals han de plantejar la seva adhesió formal). Un cop està aprovat (o paral·lelament al procés d'aprovació final) també s'informa als diferents agents privats del territori del pla d'execució anual per tal que puguin plantejar la seva adhesió¹⁷³.

El procés general planteja dues qüestions, per un costat, que la concertació públic-pública sol establir-se de manera bàsicament vinculada als tècnics que hi són representats a la taula o xarxa territorial; i dos, que, en general, no s'ha assolit una

¹⁷⁰ Aquesta proposta es pot acabar de treballar (o sorgir definitivament) a la taula de coordinació tècnica general (si existeix) que s'hagi establert a l'organització que gestiona el programa. Per exemple, taules tècniques d'àrea o taules tècniques interdepartamentals.

¹⁷¹ És el cas del Ripollès amb el Consorci Ripollès Desenvolupament (CRD).

¹⁷² Aquesta sol ser la junta del consell comarcal. En algun territori es descriu encara un altre contacte amb el SOC abans de la seva aprovació definitiva final en aquesta instància institucional.

¹⁷³ En algun cas es planteja que inicialment es fan arribar concretament les accions que li poden resultar de major interès a l'empresari en particular i, més tard, sense les presses de la presentació a la convocatòria formal, es fa arribar el contingut total del pla.



participació prou institucionalitzada d'actors privats del territori pel que fa a la valoració del conjunt de cada pla d'execució anual. És a dir, a partir d'aquesta perspectiva, en general, es podria considerar que els projectes encara tenen una feblesa pel que fa a la implicació i presència del conjunt dels representants institucionals públics del territori i també pel que fa a la presència dels actors privats.

El desenvolupament organitzatiu intern a l'ens gestor del projecte. Suport institucional i reforçament tècnic.

Un dels aspectes rellevants pel que fa al desenvolupament potencial del programa és la capacitat del responsable tècnic del projecte al territori per a assolir el recolzament dintre de l'organització que encapçala el projecte (si és que no en formava part) i així ésser empoderat internament i tenir més capacitat per a articular externament el projecte (per exemple, de cara a altres agents públics). Altrament, també pot ser rellevant per a assolir mecanismes d'integració horitzontal de polítiques, programes o serveis que es poden estar gestionant des del mateix ens (si es vol, establir relacions de col·laboració interdepartamentals).

De les diverses entrevistes, es pot concloure que aquest desenvolupament en general necessita ésser recolzat per la representació institucional de l'ens gestor. D'altra banda, aquest suport també pot ésser construït indirectament a través del recolzament que pugui aconseguir el projecte entre els agents privats; és a dir, els resultats percebuts pels potencials beneficiaris del projecte en termes tècnics també poden reforçar aquest rol intern si acaba havent un retorn institucional d'aquesta valoració.



3.5 Les dinàmiques i estructures de concertació territorial.

És un apartat especialment rellevant per a plasmar com s'ha produït de manera efectiva a les comarques participants al T7C la proposta inicial d'aquest programa de concertació territorial. S'hi tracten diversos aspectes relacionats amb els processos de concertació generats als diferents territoris: quins són els actors principals intervinents, la formació específica de les estructures de concertació i el seu esquema general, els reptes que s'han presentat tant pel que fa a la cooperació entre agents públics com pel que fa als agents privats i, per últim, una reflexió sobre la rellevància del rol tècnic i el rol institucional en aquests processos i en el conjunt del desenvolupament del programa.

Els actors locals que participen en la concertació. Motivacions dels agents privats. La difícil integració dels agents econòmics i socials de segon nivell.

Pel que fa a la concertació amb ens públics, en tots els casos bàsicament trobem als ajuntaments de la comarca. Puntualment, trobem la presència de mancomunitats i altres institucions públiques locals de caire sectorial (patronats de turisme, etc.). Posteriorment, bàsicament en base a grups de treball concrets de caire sectorial (turisme, agroalimentari, etc.) trobem d'altres ens presents al territori com poden ser oficines del Departament d'Agricultura, institucions educatives o de formació, centres tecnològics o ens públics gestors d'altres fons econòmics dels que també es beneficia el territori (els grups d'acció local derivats dels fons LEADER). Excepte en alguns casos, els diversos ens públics concertats no solen fer aportacions econòmiques estables al projecte de desenvolupament local sinó que aporten el seu coneixement territorial, treball tècnic per a la formulació i execució d'accions puntuals, etc¹⁷⁴.

Des del punt de vista dels agents privats —podríem dir genèricament, agent socials i econòmics i d'altres pertanyents a la societat civil—, en la gran majoria de casos trobem a empreses individuals i, en menor grau, a ens de segon nivell (per exemple, ens gestors de DO, associacions de productors, cambres de comerç, patronals o sindicats locals). Tampoc en aquest aspecte trobem un nivell de col·laboració que impliqui aportacions econòmiques estables¹⁷⁵ però sí puntualment les empreses beneficiàries poden finançar parts d'accions concretes¹⁷⁶. La seva implicació sol

¹⁷⁴ En el cas del Ripollès, en què hi ha un ens especialitzat públic-privat pel desenvolupament local, el Consorci Ripollès Desenvolupament (CRD), el cost no subvencionat de T7C prové bàsicament dels ajuntaments. En algun altre cas concret, el Montsià, encapçalat en la gestió pel consell comarcal, els ajuntaments financen parcialment la part del cost no subvencionat del programa mitjançant convenis.

¹⁷⁵ En el cas del Ripollès, trobem la presència d'ens privats de segon nivell com grups de productors o empreses organitzades, patronals, sindicats, etc. amb una aportació econòmica estable a l'organització mitjançant una quota anual.

¹⁷⁶ Per exemple, el cost dels viatges en activitats de prospecció comercial.



referir-se a la participació en reunions o sessions, majoritàriament de caire sectorial, per a reflexionar sobre l'estat del mateix, expressió de necessitats, sorgiment d'idees per projectes, etc. i la selecció d'accions a portar a terme prioritàriament, si bé puntualment la col·laboració també pot aparèixer al disseny específic i en aspectes de la gestió de l'acció.

La motivació dels agents privats que intervenen sol referir-se a determinats valors pel que fa a la contribució a la societat o l'expressió dels mateixos valors de l'empresa, l'interès o el sentiment pel territori en concret, però també la percepció d'una oportunitat empresarial per l'actor. Així a través de l'entrada en contacte amb altres empresaris o productors propers percep que es pot aconseguir un augment de la massa crítica empresarial de cara a presentar-se davant d'altres agents mercantils, potser pot tenir accés a nous proveïdors. També pot resultar-li atractiu el fet en sí mateix de poder participar en la decisió sobre l'enfocament d'accions¹⁷⁷ que poden reportar-li beneficis al teixit empresarial local del sector i a la pròpia empresa¹⁷⁸. Altrament, també s'apunta al fet que la percepció d'estar passant dificultats o haver passat dificultats també pot contribuir a aquest interès en treballar conjuntament. Es pot destacar també en els discursos la importància dels perfils de les persones i la mentalitat del sector privat¹⁷⁹.

Un dels aspectes que apareix en diferents territoris com a problemàtic és la qüestió de la implicació de determinats agents socials i econòmics de segon nivell, especialment determinats agents empresarials. En un escenari amb molta complexitat empresarial, a priori, la seva col·laboració pot ser molt útil, tanmateix a la pràctica la relació amb els projectes és complicada. Un dels aspectes que es cita és la desconexió del seu discurs amb les necessitats de la realitat territorial concreta: *“Te n'adones que les associacions empresarials del territori no són representatives. Quan tu parles amb el president de la patronal i després parles amb un empresari que està afiliat, els discursos són totalment diferents [...] I exactament igual amb els sindicats”* (Tècnic/a

¹⁷⁷ *“Poques vegades se'ns ofereix la possibilitat de participar: el 90% de les coses que ens arriben, ens arriben mastegades”* (Sector privat).

¹⁷⁸ Per exemple, referit al desenvolupament de determinades àrees de gestió de l'empresa, informació i coneixement sobre determinats aspectes tècnics del producte local o coneixement de nous mercats.

¹⁷⁹ Es pot deduir que hi ha una oposició entre una mentalitat curt-terminista i de caire tradicional (només obtenció de guanys econòmics immediats o donar solució a problemes financers) i que si ha tingut alguna relació amb l'administració local és de caire clientelar, i una altra mentalitat més oberta de cara a la societat i del rol de l'empresa en la mateixa i vers els treballadors, menys curt-terminista, fins i tot, puntualment, estratègica de cara al desenvolupament del potencial del sector econòmic i/o del propi territori. *“Ha d'haver una convergència d'interessos comuns i anar a per ells sense prejudicis [...] ‘Ens convé fer aquest projecte? Fem-lo’, però busquem el consens per fer-lo, no busquem condicionants per no fer-lo”. “Tenim unes idees, tenim una estratègia, tenim un projecte, anem a per ell i si tenim ajudes públiques, aprofitem-les”*(Sector privat).



del territori). D'alguna manera apunten a objectius pel que fa a la modificació de la legislació o a l'impuls de polítiques que sovint escapen a l'àmbit concret. Des del propi sector privat, de vegades s'apunta al seu escàs compromís per a l'acció al territori: *“No he vist mai a cap sindicat, ni cap patronal representada en tot això, no sé si seria convenient [...] Tampoc tenim una representació molt bona [...] una persona interessada per les coses, preocupada [...] No, no, no hi ha ningú aquí”* (Sector privat). *“Seria interessant [la seva participació] si és alguna associació que realment, amb el cor a la mà, funciona [...] per generar aquesta riquesa i estar identificat amb aquests valors però lamentablement no és massa habitual”* (Sector privat).

D'altra banda, també s'apunta a que hi pot haver una percepció de que els serveis i l'acció del projecte territorial els resulten una competència o una amenaça pels seus interessos com a organització que ofereix serveis al teixit empresarial o el territori. *“La principal raó [...] és que possiblement té uns interessos privats. [...] Fa coses per guanyar diners i nosaltres ens movem per uns altres paràmetres. Possiblement intueixo que els problemes vénen perquè ens veuen com a una competència”* (Tècnic/a del territori). En alguns casos això s'ha diluït amb el temps: *“Les coses depenen de persones [...] Amb un [centre tecnològic del territori] al principi no ens portàvem bé perquè ells ens veien com a una amenaça per a la seva feina doncs quan ens hem anat coneixent som súperamics, planifiquem accions conjuntes”* (Tècnic/a del territori). Puntualment però es comenta que són actors difícils de mobilitzar per a la col·laboració si no perceben que podran participar en l'execució de les actuacions i així participar econòmicament, a canvi del seu treball tècnic i expertesa territorial, en determinades accions; però tanmateix sol resultar molt difícil en el marc de T7C per l'exigència tècnica del projecte¹⁸⁰ però, sobretot, pels conflictes normatius que pot comportar el fet que un ens privat participi en l'elecció d'una actuació, el seu disseny i, al mateix temps, executi la subvenció de fons públics¹⁸¹. Especialment en contextos on hi ha aquesta estructuració sectorial pròpia i són agents amb força rellevància derivada de la relativa potència industrial territorial —fins i tot amb aquesta capacitat per a oferir serveis a les empreses— segons s'apunta, poden ser aliats rellevants per la facilitat de coneixement de les empreses locals i les seves expectatives (en definitiva, el seu arrelament al territori), la seva connexió amb d'altres contextos i capacitat d'aportació d'innovacions, i per la simplificació dels costos de transacció en la generació de noves

¹⁸⁰ Es reclama un disseny acurat de l'acció en base a objectius coherents i respondre al marc del projecte global i les necessitats del territori, apart d'una certa experiència demostrada en la realització del tipus d'accions.

¹⁸¹ D'alguna manera aquestes limitacions normatives es poden veure com a mecanismes que tracten d'evitar possibles dinàmiques perverses com la captació de recursos per part de grups d'interès locals per a servir uns determinats interessos privats, en aquest cas, vinculat a la concertació d'actuacions al territori.



accions que pot suposar treballar amb elles¹⁸². Tanmateix algun entrevistat del sector privat també apunta que actuar exclusivament a través d'aquestes entitats té el risc de no arribar a aquells empresaris no associats o, en el cas de l'execució de determinades actuacions, generar una ineficiència en la despesa en haver un nou intermediari (a més de l'administració pública) vers el beneficiari directe.

Els discursos de les persones entrevistades plantegen diverses qüestions doncs: la representativitat real d'aquests ens de segon nivell al territori i una possible dissociació d'interessos entre els mateixos de l'organització i els interessos de les empreses del sector al que representen; la motivació i la capacitat d'aquests per a fer una aportació substantiva pel que fa al desenvolupament econòmic del territori; i, en últim lloc, la qüestió de la gestió i ús de recursos públics per agents econòmics i socials del territori en el marc d'un projecte d'iniciativa pública si bé amb vocació de ésser concertat privadament. Una qüestió inferida de tot aquest plantejament és la capacitat dels projectes per a aconseguir coordinar, potser alinear en base a una mateixa diagnosi territorial i algunes línies d'acció compartides, les iniciatives del projecte T7C amb les que puguin fer aquestes organitzacions de manera autònoma.

La formació de les estructures de concertació. D'un model de partida ideal a una realitat en evolució.

En la majoria de territoris s'observa una mateixa evolució en la generació de marcs de concertació més o menys formals —o, en el seu cas, aprofitament d'estructures institucionals comarcals prèvies— en paral·lel a la generació d'actuacions, per tal d'anar implicant successivament de manera efectiva actors tant del sector públic com del sector privat. Aquesta evolució apuntaria a l'objectiu d'assolir la concertació, com a mínim, en tres nivells diferents: el tècnic, l'institucional (representants institucionals o polítics) i el privat (a nivell sectorial o, puntualment, transversal). Els dos primers correspondrien a una concertació públic-públic de caràcter bàsic i, en un termini relativament curt, a priori, potencialment intensa; i el tercer a una concertació públic-privat bàsica i també, en un termini relativament curt, potencialment intensa. Altrament, també hi hauria un altre possible marc que en diversos territoris s'ha intentat de posar en marxa (o hi ha alguna idea per tal de posar-lo en marxa), que seria una mena de consell assessor, o plenari del projecte territorial, que aglutinaria als principals agents públics, grans agents socials i econòmics privats i altres agents (instituts tecnològics, institucions educatives, etc.); és a dir, un espai de cooperació públic-privat en un sentit

¹⁸² Puntualment es planteja que el programa, tal com s'implementa, pot dificultar l'aplicació de models de concertació en què hi hagi una presència substancial d'agents socials i econòmics de segon nivell del territori, si més no, si no existeix un ens institucional públic-privat que els reuneixi.



extens o complex, de representació ampliada, amb un potencial de concertació qualitativament diferent.

Una de les principals lliçons territorials és que —tal i com ja s’ha apuntat a l’apartat de l’evolució dels projectes— els marcs preferentment neixen vinculats a actuacions o a projectes, en què els agents poden identificar clarament el perquè de la seva implicació i el perquè li pot interessar, és a dir, promoure una expectativa funcional clara i que suposi quelcom concret, identificable i d’interès per a l’actor. És així que, en territoris sense tradició de concertació, sovint els marcs de concertació públic-privat extensos que s’han volgut generar de bon inici per a oferir un paraigües comprensiu del global del projecte no han funcionat. *“[En el plenari] estarien tots els ajuntaments i on estarien els actors privats que s’adherien al projecte. Això ho vàrem fer el primer any però no va funcionar. Per començar convoques a tots els ajuntaments i no et ve cap i dels agents privats vénen quatre. De què ens vàrem adonar? Que no érem un territori madur [...] Havíem de ser conscients que aquest era un projecte públic però que havíem de fer particip al sector privat d’una manera progressiva, no estàvem preparats per a trobar-nos en un plenari, avaluar conjuntament, fer seguiment [...] El millor seria que entre tots dissenyéssim i planifiquéssim el projecte, les polítiques de desenvolupament [...] Avui això no passa [...] Nosaltres hem optat per a col·laborar en el disseny d’accions concretes, accions que puguin ser d’interès pels altres agents i per a nosaltres”* (Tècnic/a del territori). En d’altres territoris, tampoc han passat d’ésser instruments de comunicació i difusió però amb una participació decaient. D’altres projectes, passats uns anys, s’estan pensant la creació d’espais similars però tanmateix són conscients de que han de sorgir amb una perspectiva definida. *“Volem que tingui una visió més transversal [...] volem únicament personal tècnic més els representants de les associacions d’empresaris [...] El que no volem és engegar una cosa en la que no sabéssim molt bé quin contingut donar a aquesta taula”* (Tècnic/a del territori)¹⁸³. En tot cas, no és quelcom irrellevant per a la futura consolidació d’uns possibles projectes estratègics territorials ja que tal i com apunta un entrevistat del sector privat, *“la gent que ens hem implicat amb el projecte no acabem de veure si aquest projecte realment tindrà una governança pròpia. Què vol dir? Hem arribat a la conclusió de que necessitem que a l’institut es facin estudis de turisme, com ho fem això? Perquè encara que li demanem al polític, el polític [no] ho farà si no hi ha aquest consens”* (Sector privat).

¹⁸³ En molts territoris es pot deduir que, malgrat el suport de la representació institucional és necessària i fonamental per a la fortalesa dels processos, la presència destacada dels representants institucionals no sol ser positiva per a generar confiança amb els actors privats.



Pel que fa a la cooperació públic-públic, normalment, els projectes de bon inici han gestat compromisos per tal de crear comissions o taules de treball tècnic comarcals on s'ha volgut que hi participessin, com a mínim, tots els ajuntaments adherits al projecte —si més no, els ajuntaments que podien aportar un tècnic relacionat amb el desenvolupament local o les polítiques associades¹⁸⁴. Aquestes taules han servit de corretja de transmissió bidireccional —des dels ajuntaments i cap als ajuntaments del territori— vers el projecte així com han constituït els principals espais de col·laboració a nivell públic territorial (tot considerant que pel T7C l'agent públic clau és l'ajuntament). Habitualment, s'han procurat reforçar progressivament amb una territorialització de determinades actuacions¹⁸⁵. La formalització de les taules no ha estat excessiva i, de manera general, no hi ha unes pautes molt definides de calendari de reunions (normalment es parla de, com a mínim, una cada mes o dos mesos). Solen ser taules amb força participants però no es descriuen com a poc operatives. Com a mínim, es destaca de partida, han pogut servir per a conèixer les activitats en polítiques actives d'ocupació dels diferents ajuntaments i el propi consell comarcal (sobretot en aquells territoris amb ajuntaments d'una certa entitat) i, eventualment, avançar en la seva coordinació. Aquesta col·laboració de vegades es valora com un salt qualitatiu: *“Tenim involucrats a quatre tècnics que estan pagant els ajuntaments i que treballen per a això [el projecte T7C]. Això no havia passat mai, és importantíssim”* (Tècnic/a del territori).

En paral·lel, pel que fa a la col·laboració públic-privat, es solen encetar els contactes per a crear taules o grups de treball amb el sector privat, normalment de caire sectorial i sempre al voltant d'alguna iniciativa, algun retorn concret o l'expectativa de la participació en la definició d'actuacions que puguin satisfer les necessitats o interessos¹⁸⁶. Des d'aquest punt de vista, hi ha estratègies més selectives, encaminades a treballar inicialment amb agents específics, especialment actius i compromesos per tal de generar actuacions per un sector (un grup motor reduït); i d'altres que apunten des de l'inici a la màxima inclusió (normalment associat al volum no massa gran d'empreses del sector i a la pròpia capacitat tècnica de l'equip del projecte, en col·laboració amb consultores externes, d'abastar el contacte amb tot el

¹⁸⁴ Amb territoris amb colideratges entre un ajuntament i el consell comarcal aquesta estructura sol ser una mica més complexa ja que sol haver una comissió entre l'ajuntament principal i la seva àrea d'influència, per una banda, i després el consell comarcal, per una altra, manté el contacte amb la resta d'ajuntaments (sovint, més petits). Posteriorment, hi ha reunions tècniques dels dos ens que colideren.

¹⁸⁵ Tal i com s'apuntava a l'apartat anterior del capítol, accions relacionades amb els seminaris o la formació però sobretot el dispositiu laboral d'inserció

¹⁸⁶ Una de les claus de l'èxit de les taules segons es pot deduir en algun dels casos és plantejar molt bé prèviament les reunions, que hi hagi una informació prèvia adequada i uns continguts concrets amb unes expectatives adequades.



sector de la comarca). En aquest segon cas, de manera general, es sol destacar que són espais oberts a totes les empreses, sense requisit d'accés¹⁸⁷, el que fa que, malgrat hi hagi una desigualtat en la implicació final, normalment a les sessions es puguin reunir totes les visions i impulsar-se dinàmiques paral·leles de cooperació privat-privat¹⁸⁸.

Pel que fa als espais de relació institucional públic-públic, en molts territoris s'han aprofitat marcs comarcals ja existents com el consell d'alcaldes —un figura no executiva que es reuneix regularment només en algunes comarques—, les comissions informatives sectorials o, puntualment, les pròpies juntes d'ens especialitzats del territori¹⁸⁹. Altrament sinó, queden els òrgans competents per a l'aprovació del projecte a nivell comarcal o els plens, però on, malgrat haver una representació d'una majoria de forces polítiques locals, sovint s'apunta que no hi participen tots els ajuntaments¹⁹⁰. Com a marcs, en general, solen ser els més febles i que territorialment costa més de mantenir implicats al voltant del projecte. De fet, sovint tècnicament des de l'ens gestor es fan rondes de reunions informatives específiques amb els representants institucionals dels ajuntaments —al marge del diàleg directe que permeten entre l'equip tècnic gestor i els representants institucionals locals, solen ser reunions que bàsicament faciliten informació i un retorn de resultats del projecte.

Quan a les entrevistes es planteja la possibilitat d'incorporar a la concertació tot tipus d'actors de la societat civil, siguin educatius, ambientals o d'altre tipus amb un cert protagonisme territorial —quelcom que té sentit, per exemple de cara, com a mínim, el rendiment de comptes de la política conforme els projectes puguin anar agafant dimensió estratègica territorial— es planteja com a quelcom que s'hauria de poder assolir en un futur i que s'ha d'anar pas a pas. Tanmateix es planteja que *“té sentit [...] però és complicat. És un sobreesforç tant per a aquesta societat civil com per a l'administració per tal de mantenir el caliu i fer un retorn com Déu mana de tot plegat [...] No l'hem acabat de fer perquè si la fas has de mantenir unes comissions o de vegades ja se n'han fet masses”*. (Tècnic/a del territori). Són doncs estructures on ha

¹⁸⁷ Excepte pertànyer al sector i, en principi, a la comarca ja que, ocasionalment, s'ha donat cabuda a empreses de comarques limítrofs.

¹⁸⁸ En algun territori es destaca que el fet d'incloure a tots els actors pot afavorir l'emergència de veus que en d'altres organitzacions de segon nivell poden estar menys representades pel sistema de governança de les mateixes (per exemple, certes DO de vi vers cellers petits) o no pertànyer. En tot cas, segons s'apunta per exemple en aquests casos, sempre es convida a implicar-se a tots els ens de segon nivell sectorials, malgrat que es percebi com a subòptim, si més no ocasionalment incòmode, el fet que comparteixin espai empreses i ens de segon nivell.

¹⁸⁹ Com és el cas del Ripollès on a més a més hi ha representació del sector privat.

¹⁹⁰ En els casos de col·laboracions entre ens territorials també pot haver-hi marcs particulars de relació institucional en què aquestes entitats mantinguin contactes més o menys regulars, al marge de les possibles relacions a aquest mateix nivell institucional que pugui haver entre els ajuntaments que col·laboren més estretament amb una entitat o l'altra respectivament.



d'haver un contingut clar i de vegades pot passar que els actors del territori pateixin d'un cert cansament arran altres crides a la participació de l'administració pública.

Els reptes en la concertació públic-públic. Reconeixement de les complexitats territorials.

En el marc de la implementació del programa T7C, pel que fa a la cooperació comarcal, es plantegen diferents situacions que suposen un repte per a la cooperació pública local. Si bé en la majoria de territoris no han tingut un gran impacte, hi ha hagut casos en que sí que han comportat conseqüències rellevants; en tot cas, és quelcom a tenir en compte i que, de fet, els equips tècnics dels projectes han de tenir i tenen en compte. Aquestes es poden emmarcar en tres dimensions diferents: tensions político-partidistes, les tensions entre les administracions que poden liderar i les tensions subcomarcals o localistes. Normalment estan associades particularment al nivell de la representació institucional però, de fet, es poden correspondre a les dificultats en sí per a la cooperació a la societat local i vincular-se a la pròpia història del territori¹⁹¹.

Les primeres corresponen a les relacions conflictives que es poden establir entre les administracions a nivell local en funció d'estar governades per formacions polítiques diferents i en disputa per assolir la representació majoritària als ens locals del territori. Aquesta realitat pot comportar uns escenaris de lideratges i de malles de confiança amb asimetries notables entre ajuntaments, quelcom que es pot traslladar decisivament també a l'escenari del plantejament d'un projecte de cooperació territorial. Aquestes tensions de vegades s'alineen també amb d'altres tensions de caire subcomarcal o les mateixes entre administracions que poden liderar el projecte.

Les tensions entre les administracions que poden liderar normalment es correspon a territoris on existeixen diverses administracions que es veuen capacitades i/o legitimades per a encapçalar un projecte beneficiós pel territori (normalment un ajuntament vers el consell comarcal). Com ja s'ha descrit prèviament, sol correspondre a comarques en què hi ha un desequilibri important pel que fa a població (i problemàtiques associades com pot ser l'atur), activitat econòmica, influència i capacitat tècnica de l'ajuntament d'un municipi en relació a la resta.

Les tensions subcomarcals o localistes es poden produir davant dos escenaris distints. Per un costat, podem trobar una comarca amb realitats territorials subcomarcals relativament diferenciades per característiques socioeconòmiques, etc. entre altres

¹⁹¹ "El que més dificulta la cooperació és l'històric. La història que tenim aquí a la comarca. Partim d'una gran desconfiança i d'un sector públic que havia fet aquí (i a d'altres llocs suposo) polítiques clientelistes, d'amiguismes i cacics. I ara vas de bona fe a parlar de cooperació i de compartir i hi ha gent que ve del passat i et diu 'això és impossible perquè abans...' [...] Tu ets dels meus o no ets dels meus. I això encara perdura en la manera de fer amb les persones" (Tècnic/a del territori).



factors (fins i tot, poden tenir ens institucionals per a l'execució de determinats serveis o treballar determinades polítiques sectorials de manera diferenciada). Pot generar tensions entre el lideratge del projecte i aquests ajuntaments i ens públics del mateix territori sobretot si aquestes perceben que no estan participant prou en les decisions sobre el mateix, la seva gestió o troben que les seves necessitats territorials no són ateses des del projecte. El segon escenari correspon al fet que els ajuntaments percebin que no és el seu projecte, que haurien de gestionar ells directament certa part o que el seu municipi no està rebent una atenció adequada; també es pot significar en què es consideri que l'ens gestor (habitualment el consell comarcal) està agafant un protagonisme excessiu¹⁹².

A partir dels discursos dels entrevistats es pot concloure que aquestes tensions s'han de procurar treballar i emmarcar contextualment i només es poden afrontar a partir del reconeixement de la realitat, una conscienciació vers les implicacions metodològiques del programa, una valoració dels objectius compartits i un equilibri en els projectes, que, de vegades, pot no respondre estrictament als interessos i objectius del mateix però que pot contribuir de manera decisiva a la cohesió dels mateixos de cara al treball intern i amb la resta d'agents.

Si bé aquests fenòmens es solen associar a la tasca de la pròpia esfera institucional, també els tècnics sovint s'impliquen de manera decisiva. Una de les activitats que es porta a terme en alguns dels casos —tal i com ja es referia a l'epígraf anterior— és treballar en una explicació del projecte i, sobretot, en un retorn anual de resultats amb cada representant institucional municipal, quelcom que pot contribuir decisivament a mostrar de la manera més tangible possible com efectivament es produeix un veritable treball d'implementació que abasta tot el territori i que es produeixen resultats de les activitats de manera global però també de manera territorialitzada. En aquest cas, per tant, s'està afrontant un repte en la comunicació del desenvolupament del projecte i els resultats de les activitats per tal de poder fer visible a tots els agents públics que hi ha una atenció a les necessitats de les seves poblacions i empreses¹⁹³.

En algun altre cas també s'apunta a com, a l'inici de la implementació del programa T7C, es va fer una tasca de sensibilització vers a la qüestió de la cooperació territorial públic-privada municipi a municipi, en què s'implicava tant a representants institucionals com a empresaris per tal d'explicar la filosofia del projecte. *“Comptàvem*

¹⁹² *“A vegades [des dels ajuntaments] es descarreguen una mica: ‘això és un projecte del consell comarcal, nosaltres no volem saber res’. Com que és un projecte del consell comarcal? És un projecte de la comarca”* (Tècnic/a del territori).

¹⁹³ En un dels casos es comenta doncs com en les activitats directes amb les persones i les empreses es fa un registre de variables territorials com són l'àrea subcomarcal i el municipi on resideix la persona o empresa beneficiària per tal de després poder fer aquest retorn territorialitzat.



amb el suport de tots els ajuntaments, llavors enteníem que era injust que això es [quedés en que el lideratge era del] consell comarcal, cadascú havia de tenir el seu protagonisme. Llavors al començament es va fer això poble a poble” (Tècnic/a del territori).

En aquesta qüestió, també resulten molt rellevants les pròpies valoracions que puguin fer els beneficiaris i beneficiàries directes als seus representants institucionals¹⁹⁴.

Concertació públic-privat. Generació de confiança i treball des de la base.

En molts territoris s’ha al·ludit a la desconfiança inicial entre el sector públic i el sector privat i com s’ha hagut de treballar des d’aquest punt de partida. Des del punt de vista del sector públic, en alguns territoris es va fer una primera tasca de sensibilització vers el que s’anava a posar en marxa. *“Convocàvem als representants públics, a empresaris de cadascun dels pobles i vàrem començar aquesta tasca com a més local [...] Hi havia municipis que primer havíem de fer una prèvia, primer empresaris, després polítics, i després una tercera en la qual els ajuntàvem [...] Posàvem algun cas d’èxit de territoris que ja estaven treballant així[...] I allà sortien debats, parlaven, preguntaven i ‘això perquè, i de quina manera i perquè el que no s’ha fet fins ara, ara es fa?’ [...] I després et trobaves a empresaris que quan feies les primeres reunions el que et deien en privat era encara més conflictiu perquè la veritat és que la situació en aquell moment era molt d’enfrontament i oposició a l’administració” (Tècnic/a del territori).* De part del sector privat entrevistat es transmet, com a mínim, una certa estranyesa i distanciament inicial vers les possibles intencions: *“Que ens convoquen del consell comarcal, pensaves, ‘i què voldran aquests ara? Què em demanaran?’”(Sector privat).*

En d’altres casos també es cita una certa tradició de polítiques basades en l’atorgament de subvencions directes a les empreses, quelcom que no contribuiria a noves dinàmiques en què aquesta no fos la mecànica. *“La gent està acostumada a pensar que l’administració pública li solucionarà els seus problemes [concrets]. I aquest projecte no ens solucionarà els problemes [...] Hi ha una mentalitat molt tendenciosa a pensar que l’administració solucionarà els problemes que tenim [...] i, apart, els polítics, la manera tradicional de fer política, s’aprofiten d’això: ‘És que ara tenim un ajut, és que l’any que ve torna a haver LEADER: inverteix’. I clar, la gent està acostumada a aquest paradigma” (Sector privat).* Un tècnic apunta en aquest sentit: *“nosaltres partíem d’un marc de desconfiança enorme [...] En els anys bons en què l’administració no feia falta per res [...] tot era molt bonic. De cop va venir l’època que*

¹⁹⁴ “Tota aquesta tasca de reconeixement, fem el possible per a que això no s’aturi, anar a felicitar als alcaldes dels seus municipis... És que tota aquesta feina ara no em cal fer-la a mi, me la fan els empresaris” (Tècnic/a del territori).



tothom venia a demanar-te diners [...] files d'empresaris per veure si hi havia subvencions" (Tècnic/a del territori). Però la crisi econòmica ha pogut suposar un factor ambiental que ha obert una finestra d'oportunitat. *"Han passat uns anys de bonança en què eren [els empresaris] superindividualistes [...] Després ha passat una època de crisi en què 'no es pot fer res perquè estem deprimits' i de cop i volta estem en una segona fase que és: 'hem passat la depressió i això d'anar sempre per separat, potser hauríem de començar a fer coses junts'"* (Tècnic/a del territori).

Un dels primers factors que es cita com a rellevant per a modificar la situació i augmentar progressivament la confiança es situa en la capacitat inicial per a no identificar el projecte amb cap altre interès al darrera¹⁹⁵. Altrament també resulta rellevant la percepció de l'esforç, la disponibilitat i la credibilitat de l'equip tècnic que l'encapçala¹⁹⁶. A posteriori, les visions coincideixen en què bàsicament aquesta confiança es fonamenta en què hi ha una participació real i influent dels agents, fomentar la perspectiva de la inclusivitat, haver fixat unes expectatives realistes des del començament, la percepció de què hi ha un treball conjunt i a un ritme adequat, una bona tasca professional en la realització de les actuacions concretes i haver acomplert amb les expectatives generades i els compromisos que s'han contret al llarg del procés. *"La confiança es guanya amb fets. Jo puc tenir una intuïció sobre una confiança inicial però al final s'ha de demostrar [...] materialitzar els compromisos que d'alguna manera s'ha anat fent [...] Veient que no hi ha hagut aquest interès amagat que tant de fre ens fa als empresaris"* (Sector privat). *"Tu saps que vas allà, saps que es tracen unes polítiques, que es fixen uns objectius i et dóna aquesta sensació que estàs treballant amb un soci per dir alguna cosa, estàs amb un col·laborador"* (Sector privat). Per últim, resulta rellevant la percepció de resultats, de que es va avançant de manera consistent.

El pes del lideratge tècnic i el paper decisiu dels representants institucionals.

El rol central en els projectes de desenvolupament local en el marc del T7C correspon a l'equip tècnic que es va conformant amb l'evolució del projecte; concretament té especial rellevància el rol del director tècnic del projecte (el qual compta amb el suport de l'assistència tècnica de l'equip del SOC) i/o el cap d'àrea (o tècnic responsable)

¹⁹⁵ Així es parla d'interessos polític-partidistes, interessos econòmics per part de tercers, etc. En general, moltes vegades surt el terme de 'suspiciacions' o biaixos previs vers la possible participació de tothom. En algun dels territoris, per exemple, segons es comenta, el projecte es va percebre com a excessivament polititzat de bon inici, quelcom que l'ha perjudicat al llarg del temps.

¹⁹⁶ "Això no és vine, t'explico una història, et signo un paper per a tenir una subvenció [...] Això no és vine que després et farà un assessorament i després et cobraré apart. [...] Sempre he vist la transparència[...]. Aquí hi ha il·lusió per a fer coses pel territori". (Sector privat)



corresponent dintre de l'ens gestor que executa el mateix¹⁹⁷. És especialment rellevant en tant és un projecte amb una important exigència tècnica i on la continuïtat resulta fonamental per tal de poder teixir complicitats en el territori, tant en el sector públic com amb el privat, i així produir canvis cap a una major mentalitat cooperadora i generar noves dinàmiques de manera sòlida; de fet, de cara a la cooperació amb els agents privats sembla molt rellevant una interlocució clara i fiable al marge de la representació institucional. Altrament, aquest lideratge és particularment important mentre no hi hagi marcs de cooperació relativament institucionalitzats i no es disposi d'unes línies estratègiques clares i àmpliament consensuades a tots els nivells que dotin al projecte d'un cert direccionament relativament autònom. En projectes com els que pot generar T7C la consistència en la perspectiva i els objectius, la consciència de procés, el compromís entre estabilitat i adaptació a possibles canvis i l'acumulació d'aprenentatge sobre el marc territorial a priori resulta decisiu per a produir impactes; i, en principi, l'equip tècnic del territori és qui pot tenir un major control i adquirir una major consciència sobre tot plegat.

Tanmateix, també resulta especialment rellevant en tots els casos l'apel·lació al rol dels representants institucionals, especialment pel que fa als representants dels ens que encapçalen els projectes. La seva implicació i influència es considera fonamental, com a mínim, en dos aspectes:

- 1) El seu suport i impuls al treball tècnic des del punt de vista de l'estructura de la organització que encapçala el projecte i el seu funcionament intern. En certa manera, a través de la orientació de la tasca de la gerència, contribuir a una bona cooperació dintre de l'àrea responsable de promoció econòmica o desenvolupament econòmic de la institució (i una possible cooperació entre àrees de la mateixa institució) per tal de que es pugui treballar de la manera més integrada possible i després poder interactuar de manera àgil i responsable amb la resta d'agents.
- 2) El seu rol pel que fa a afavorir els processos de concertació i consens territorial, especialment aquells de caire públic-públic¹⁹⁸, tant a nivell local com, ocasionalment, aquells que poden implicar a d'altres administracions (cooperació multinivell). Aquest aspecte resulta indispensable per la forma en que s'ha de justificar el projecte en tant el suport dels diferents ajuntaments resulta fonamental.

¹⁹⁷ Tanmateix, en algun cas, s'apunta com a reflexió el risc que pot comportar que el projecte recaigui excessivament sobre una única persona. "L'equip tècnic té molta força [...] i joestic des del minut u, i precisament un dels problemes que podem tenir [...] és que [el projecte] depèn molt de la meva figura tècnica. Si jo noestic, com quedaria el projecte? Això és un gran problema. Tot i que intento que tothom participi [...] sembla que això és la meva empresa i no ho és" (Tècnic/a del territori).

¹⁹⁸ En la cooperació amb agents privats també pot resultar molt important sobretot quan parlem d'agents especialment importants o rellevants.



A partir de les diferents entrevistes el paper dels representants institucionals en relació al projecte es pot situar en quatre posicions des d'un punt de vista tipològic (a la realitat és probable que no trobem que els lideratges institucionals s'ajustin exactament a una situació determinada):

-El representant institucional **creient**. En aquest cas, el representant institucional està convençut de la importància de la concertació territorial, de la metodologia del projecte derivada del T7C i de la seva orientació estratègica concreta al territori; considera que la plasmació del programa, on resulta cabdal la direcció i tasca tècnica, és l'adequada. Els resultats positius que pugui tenir el projecte el reforcen en aquesta posició. En principi, és un representant que pot actuar de manera força activa per tal de facilitar la tasca tècnica i procurar estimular una bona cooperació públic-públic. Aquest tipus de rol és, probablement, més fàcil trobar-lo en representants que van liderar o, en tot cas, van acompanyar de manera decisiva el projecte des de l'inici.

-El representant institucional **passiu**. En aquest cas, el representant institucional no està tan implicat amb el projecte. Davant un lideratge tècnic rellevant, uns resultats reconeixibles i un sector privat que, moltes vegades, desconfia del rol dominant dels representants institucionals, adopten una posició de suport formal. Fins i tot, pot haver la variant del representant que no hi creu en la metodologia del projecte (per exemple, per qüestions ideològiques vers el rol de l'administració en l'economia) però es manté en aquesta posició perquè reconeix els resultats i que el projecte està legitimat tècnicament i des d'altres actors intervinents en el mateix. En certes situacions però el projecte pot quedar orfe d'un cert impuls i lideratge polític, quelcom que el pot debilitar ocasionalment o fer que amb major probabilitat sorgeixin problemes puntuals. És més probable que es doni en representants que s'incorporin a la seva responsabilitat institucional un cop el projecte està en marxa.

-El representant institucional **distorsionador**. En aquest cas, el representant institucional adopta un rol actiu de cara al projecte intentant impulsar o imposar actuacions o solucions concretes de manera directa; això pot passar de vegades per no entendre adequadament la metodologia tècnica del projecte, de vegades per raons partidistes, localistes, d'interès personal o d'altre tipus. En aquest cas el representant institucional pot actuar doncs en diferents sentits: per un costat, pot estar interessat i realitzar aportacions que troba positives per a satisfer determinats interessos locals o simplement té una perspectiva particular allunyada de la metodologia de la concertació; d'altra banda, també pot observar el projecte com a un instrument a favor d'interessos diferents d'aquells que siguin exclusivament el desenvolupament territorial en un marc de concertació. Aquest rol pot alterar la continuïtat del projecte o dificultar tant el treball tècnic intern a l'organització com dificultar la concertació públic-públic i,



de manera indirecta, la concertació públic-privat. Es pot donar en qualsevol escenari però sobretot en casos en què s'incorpori de nou al coneixement del projecte, potser també pot derivar de conflictes territorials pel lideratge institucional del mateix.

-El representant institucional **actiu**. Un altre possible rol és el del representant institucional que té una perspectiva de la metodologia general del projecte, vol implicar-se de manera constructiva en la concertació públic-públic o, fins i tot, a un cert nivell la públic-privada, i també té interès per seguir i també influir en els diferents processos i la orientació estratègica general del projecte, i, per tant, ésser reconegut el seu rol també des d'aquesta perspectiva de direcció general. Altrament, no és un estricte creient i pot tenir una perspectiva crítica vers com s'està portant a terme en alguns aspectes però també té la suficient perspectiva per a intentar evitar incórrer en actuacions arbitràries o amb escàs fonament justificatiu. Es pot donar en qualsevol escenari però probablement sobretot en casos que s'incorpori de nou al coneixement del projecte i hi vulgui fer aportacions sobretot en un cert sentit estratègic.

Pel que es pot observar als diferent projectes, d'entre les diferents tipologies, el T7C ha trobat més aviat rols distorsionadors o creients i, en certa manera, incentiva els rols passius i, en segon terme, els creients. Altrament tanmateix s'intueix de les diferents entrevistes que probablement resultaria més convenient impulsar rols més actius que no pas passius. En aquest sentit, potser el més complex a nivell territorial és generar lideratges institucionals informats en un sentit extens de la metodologia del projecte i les seves línies generals, que puguin considerar que tenen un rol reconegut i important dins del projecte i que poden tenir incidència en la seva orientació però sempre des d'una posició consistent i equilibrada amb el conjunt. Això vol dir que probablement cal una important sensibilització dels representants institucionals vers la metodologia del programa, no només pel que fa estrictament a la concertació sinó també a les seves implicacions estratègiques i com s'haurien de generar —o en què s'haurien de basar— aquestes línies de treball a mig-llarg termini.



3.6 La utilitat del programa.

En aquest apartat es recull la perspectiva territorial vers quins han estat els principals beneficis que ha reportat el programa T7C fins a aquest moment.

La visió des del sector públic

Des del sector públic, aquests beneficis —o utilitat percebuda del programa— s'han considerat des de tres perspectives. Des d'una perspectiva general, el que en podríem dir, abans i després; des d'una perspectiva comparada a d'altres programes o de valor afegit, que seria respecte a aquells que actuen o han actuat al territori però que mantenen una perspectiva més centralitzada i/o sectorial, o també vers altres possibles experiències d'impuls de la cooperació que puguin haver conegut els entrevistats. Aquests aspectes es reflecteixen aquí de manera conjunta. Per últim, es valora si el projecte ha pogut contribuir a experiències d'integració horitzontal de programes o fons econòmics al territori (és a dir, generar projectes integrals amb recursos tècnics i econòmics més enllà del propi projecte T7C).

Des d'un punt de vista més **conceptual o discursiu**:

- En molts dels territoris, es destaca que per primera vegada ha permès incorporar de manera efectiva, per una banda, una **visió territorial** i, per una altra, una **visió integrada** de les polítiques; com a mínim, abordar de manera conjunta el fet de treballar amb persones i empreses. En algun cas es va més enllà i directament es parla que ha implicat o ha ajudat a portar a terme una estratègia transversal de caire comarcal, no només relativa a les polítiques actives d'ocupació i de desenvolupament socioeconòmic.
- Els **objectius finals** del projecte han d'estar **molt definits**. En relació amb d'altres programes, s'apunta que en molts casos responen merament a una lògica de servei (basat en processos) més que no pas d'objectius més globals concrets.
- Un factor diferencial, és que el programa obliga a generar **plans d'acció pràctics**; en certs territoris, s'apunta, que ha suposat anar més enllà de documents o planificacions estratègiques encarregades en el seu moment i que no havien estat seguides o en les que no s'hi havia cregut per diferents raons.
- Un altre factor diferencial vers altres polítiques força destacat és el disseny i planificació **des del territori** i la capacitat per a fer, per tant, actuacions i serveis **a mida**; derivat d'això es parla de mesures amb una visió més equilibradora de la comarca i que propicien una major igualtat d'oportunitats interna.

Des del punt de vista **operatiu o relacional** de la política:



- Pràcticament en tots els casos es destaca el fet que ha incorporat una nova manera de fer en el treball local, particularment referit a la **metodologia de concertació territorial**; tant pel que fa a l'àmbit públic, pel que suposa encetar una etapa de cooperació entre totes les entitats locals en les polítiques actives d'ocupació i de desenvolupament socioeconòmic, com pel que fa a l'àmbit privat¹⁹⁹. És una **dinàmica d'aprenentatge** per les organitzacions i els actors del territori en general; en algun cas, s'apunta que ha generat un cert grau de maduresa territorial abans inexistent. És quelcom que també el fa un programa diferent a molts d'altres; així per exemple, el fet d'haver de treballar una línia de treball comuns és també quelcom que, de vegades, es compara amb el coneixement que es té d'altres fons que hi pot haver al territori com els fons LEADER o, en algun altre cas, amb els extints pactes territorials per l'ocupació.
- També es destaca especialment en alguns territoris que el programa ha generat una **nova relació des del sector públic local amb el sector privat** — les empreses del territori— a partir de la generació de confiança.
- **L'impuls de la cooperació privat-privat** és quelcom apuntat en força casos. Una de les dimensions és, per exemple, l'aprenentatge mutu sobre àrees de gestió de l'empresa o la creació de noves associacions de productors locals.
- Els dispositius d'inserció laboral comarcals suposen una millora i **homogeneïtzació de l'oferta de serveis a les persones aturades de tot el territori** —quelcom que suposa un factor diferencial fins i tot si abans existia algun tipus d'atenció similar, la qual es descriu com a fragmentada i desigual. Puntualment, en algun cas, es destaca que el nou dispositiu d'inserció laboral ha permès teixir una **xarxa** territorial amb altres agents públics (per exemple, educatius) i privats (per exemple, entitats sense ànim de lucre de caire social) derivadors pel que fa a l'entrada però també, inicialment, de sortida pels casos en què la persones que s'hi adrecin puguin requerir d'altres serveis socials prèviament per a poder tenir millors perspectives d'ocupabilitat.
- Pel que fa a l'articulació de relacions tant entre diferents àrees i departaments dels ens públics locals com amb els beneficiaris es produeixen **circuits**

¹⁹⁹ De fet, es destaca com a quelcom que costaria molt més si no fos impulsat des de fora: "Tenim una convocatòria que diu 'us donaré recursos si us poseu d'acord, presenteu un únic projecte... L'àmbit territorial [ideal] no és la comarca, el que passa que sí que és veritat que des de Barcelona ens han d'ajudar a fer que el territori sigui capaç d'organitzar-se per ell mateix" (Tècnic/a del territori).



d'atenció més ben coordinats i orientats a resultats i, de manera derivada, fins i tot es plantegen **eines de gestió** territorial innovadores²⁰⁰.

- Les **visites d'intercanvis d'experiències tècniques** a d'altres llocs de Catalunya puntualment han pogut servir per, per exemple, **avançar en el disseny organitzatiu** concret de serveis²⁰¹.
- Un dels factors diferencials respecte altres programes és el del **suport tècnic** (en un cert punt, supervisió) que es pot tenir des del SOC²⁰². Es destaca com a molt rellevant ja que es valora que aporten una perspectiva molt més àmplia que la que es pot tenir des del territori (comparativa amb altres casos coneguts, etc.)²⁰³.

Des del punt de vista de **l'organització i els recursos**, es valora:

- El factor de la **continuïtat** del programa any a any, amb l'evolució i desplegament coherent dels projectes que ha permès. Al contrari que d'altres programes, propicia una tasca anual, encadenada amb el següent període, de seguiment, avaluació i nova planificació²⁰⁴.
- La **incorporació de programes, actuacions i serveis** d'atenció a les persones en atur (dispositius) i a les empreses allà on no existien; és a dir, permet complementar o cobrir les carències d'altres actuacions o serveis²⁰⁵. A més, pel que fa a les persones en atur, en ésser serveis integrals d'atenció personalitzada han permès una major **accessibilitat** de les persones en tant

²⁰⁰ Un cicle que es comenta en alguns casos és el de detectar necessitats d'un perfil ocupacional en les empreses del territori, generar un programa formatiu corresponent destinat a persones en atur, enllaçar aquests usuaris amb un període de pràctiques no laborals en el període final de la seva formació en aquestes empreses i culminar el procés en noves contractacions. D'altra banda, un aspecte organitzacional puntual que s'està plantejant de manera embrionària en alguns casos refereix a un sistema integrat de gestió que vinculi la prospecció empresarial i l'atenció a persones en el dispositiu d'inserció laboral. En algun cas, s'apunta que ja es treballa de manera integrada entre totes les àrees de l'organització (en un àmbit rural: formació, energia, dispositiu d'inserció, promoció del producte local, etc.) pel que fa a la prospecció empresarial gràcies al programa.

²⁰¹ Es destaca però com ha estat molt més complicat pel que fa a incorporar nous mecanismes de governança.

²⁰² Es citen comparativament programes com el d'AODL's, els IPI's, entre altres. Pel que fa a aquest darrer s'apunta que implicava certa formació i assistència però molt centrada merament en l'ús d'eines de gestió informàtiques.

²⁰³ "El fet que des del SOC ens hagin donat aquest suport tècnic, encara que de vegades ens barallem i fort, és fonamental. Perquè ells tenen una experiència molt gran, [gent molt experta]. Quan es dissenyen aquestes accions, ens han fet fer coses útils. (Segurament quan estàs aprenent convé que hi hagi algú que sàpiga més que tu [que] t'ensenyi; després segurament t'aniràs deslligant d'ells). Però la supervisió d'ells, el control d'ells, la tutorització d'ells, les ganes que hi fiquen en que això surti bé possiblement és la cosa que més valoro. Et permet fer les coses ben fetes." (Tècnic/a del territori)

²⁰⁴ Altrament, és quelcom molt destacat des del SOC, en tant és un programa que funciona tot l'any, no està inactiu en cap moment.

²⁰⁵ També vers aquells que deixaven d'existir com es cita en algun cas amb la desaparició del programa IPI's (Itineraris personalitzat d'inserció) del SOC. En d'altres casos es parla de manca d'accés del territori prèvia per no tenir prou massa crítica per accedir a determinats àmbits.



estan desplegats territorialment en un sentit municipal (quelcom força rellevant en comarques rurals). De manera comparada, s'aconsegueix una major **proximitat i inclusivitat**²⁰⁶.

- **L'estructura tècnica estable al territori** que ha permès; quelcom que facilita una acumulació de coneixement i aprenentatge vers el territori o el funcionament de serveis específics com el dispositiu laboral. De fet, hi ha territoris en què ha suposat un canvi substancial ja que realment ha generat estructures tècniques de treball en polítiques actives d'ocupació i de desenvolupament socioeconòmic allà on pràcticament no les hi havia, a més creades amb una cultura organitzativa, una filosofia, vinculada a una perspectiva de les polítiques públiques transversal i integral²⁰⁷.
- Un factor que puntualment es destaca és concretament **l'aprenentatge i empoderament tècnic local** en general. Implica un aprenentatge de metodologies, tècniques i maneres de planificar i estructurar la programació. Puntualment s'apunta a una incipient xarxa de contactes tècnica entre els diferents tècnics del T7C amb un origen inicial a la participació en formacions conjuntes per a tècnics locals.
- A partir de les experiències narrades per les persones entrevistades, es pot concloure que s'ha produït un **enfortiment i reconeixement institucional** als territoris, sobretot pel que fa als ens que encapçalen els projectes a les comarques, de la mà de la tasca dels tècnics amb persones i empreses. Es converteixen en referents pels agents.
- En alguns territoris es destaca, comparativament, la **rigidesa dels programes sectorials** del SOC i el seu **enfocament** bàsicament **basat en les necessitats de l'àrea metropolitana de Barcelona**, no pas en la d'altres territoris²⁰⁸. Amb aquests programes sovint sorgeixen conflictes (per exemple per adaptar-se a pautes temporals i de forma aliens al territori); al contrari, amb les actuacions que es dissenyen des del territori es poden generar sinèrgies. Per exemple,

²⁰⁶ Per determinades accions vers les persones, no només es cerquen usuaris a través de la OTG de referència, la qual està restringida a uns criteris segons el programa concret pel qual es faci el requeriment, sinó que també es capten usuaris a través dels punts municipals vinculats al dispositiu del programa. En determinats casos de comarques molt poc poblades aquesta OTG de referència pot estar a uns 50kms. També en algun cas s'han articulats dintre del projecte T7C ajuts de transport si s'han de fer, per exemple, tallers en un altre municipi.

²⁰⁷ "S'ha creat amb una filosofia de treball, de gestió democràtica, de mecanismes de treball consensuats [...] Tot el que fem cadascun dels tècnics, hem de sumar sinèrgies amb la resta vers el que està fent. Tinc que pensar en la meua tasca però he de veure com impacta [...] en qualsevol altre cosa que s'estigui fent dins de l'àrea. I tinc l'obligació d'a més a més transmetre també aquesta filosofia de treball als agents públics d'altres municipis amb què jo em relacioni" (Tècnic/a del territori).

²⁰⁸ Es cita Joves per l'Ocupació, Treball-Formació entre d'altres.



vers les iniciatives de formació es destaca com a les generades en el T7C es permet llibertat en el disseny, ha d'estar molt clara la seva resposta a les necessitats de les empreses del territori i han de tenir uns objectius predefinitos d'inserció²⁰⁹. En d'altres programes sectorials de suport a empreses que podrien arribar a generar serveis interessants a la comarca no es respon a les realitats locals —sobretot quan són rurals— i/o s'implementen lluny del territori²¹⁰.

Des del tercer punt de vista, és a dir la possibilitat de que el programa hagi permès, contribuït o facilitat d'alguna manera la **perspectiva de la integració d'altres programes o fons de finançament públic** que estan actuant o poden actuar al territori, almenys hi ha una resposta afirmativa en quatre dels projectes si bé de manera molt asimètrica en el grau d'integració i la perspectiva. Tot i així, en general, es parla —a més de la rigidesa dels programes sectorials de caire centralitzat i, per tant, de la dificultat per a que siguin instruments a favor dels projectes territorials— de la dependència de les relacions concretes que es puguin establir entre els diferents tècnics (pertanyents a d'altres programes o convocatòries) o si hi ha una organització en general al voltant d'una mateixa idea, si més no, una certa coordinació²¹¹; també es parla ocasionalment de la manca d'ajustament entre els destinataris del programa T7C i els d'altres programes i, per tant, a priori, situar-se en segments de població o d'empreses diferents quelcom que no afavoriria aquesta integració²¹². En tot cas:

- En alguns territoris ha suposat un valor afegit respecte d'altres iniciatives com, per exemple, el treball amb el fons LEADER, ja que ha incorporat una **nova metodologia de treball cooperativa**. L'evolució és que es veu la possibilitat d'alinejar en un futur immediat en determinats projectes l'activitat del T7C i aquests fons de desenvolupament rural gestionats des del Departament d'Agricultura gràcies a la nova manera de fer que impulsa T7C²¹³.

²⁰⁹ “A diferència d'altres coses que es presenten cursos en funció dels equipaments que té cada centre, del preu que té, de les particularitats de mil coses... Aquí no, cada curs ha d'estar justificat [...] Si jo faig aquest curs és perquè li dic que ocuparé gent, i quanta gent ocuparé i hauré de demostrar-li [...] [En el FOAP] ja ni dissenyes tu el curs [...] cursos que estan prioritzats per no sé qui per comarca i, per tant, saps que has d'anar a agafar aquests cursos. I després et preguntes 'i aquest curs perquè està prioritzat, màxim si després el farem i no podré ocupar-los?' Però saps que has de demanar aquell perquè està prioritzat al màxim i si no, no podràs fer [cap curs]”. (Tècnic/a del territori).

²¹⁰ Per exemple, es citen el Reempresa, l'Aracoop o puntualment, les iniciatives d'Acció.

²¹¹ Per exemple, aquí es fa referència al Catalunya Emprèn o les activitats dels AODL's.

²¹² En aquest cas la persona entrevistada es refereix sobretot als programes per fomentar i donar suport a l'emprenedoria.

²¹³ En algun cas, com el del Ripollès, aquest alineament puntual ja s'havia pogut produir.



- En alguns territoris arran la tasca en els grups de treball encetats amb T7C s'ha produït o s'ha endegat la **iniciativa per a aixecar projectes de cooperació interregional europeus**, per exemple vers iniciatives turístiques.
- Des del punt de vista del **suport del SOC**, en algun cas s'apunta que aquest ha orientat a l'equip tècnic vers com cercar recursos per a actuacions que no encaixen en la convocatòria del T7C però s'integren dins de la línia estratègica territorial sorgida al seu recer metodològic.
- En un cas particular —el Ripollès— s'apunta a com el T7C ha estat molt rellevant per tal de portar a terme una manera de treballar alineada de diferents institucions sectorials preexistents i, finalment, portar a terme, a nivell funcional, una **unificació institucional**, la qual en el futur immediat agafarà una forma d'agència on hi seran presents institucions públiques i privades²¹⁴.

Des del punt de vista dels resultats concrets, a alguns territoris s'ha impulsat la creació de noves institucions, sigui des d'un punt de vista organitzatiu (noves associacions de productors) o des del punt de vista, per exemple, de la creació de marques de producte territorial. També s'apunta a resultats específics pel que fa a la intermediació laboral i la inserció, la creació d'activitat econòmica (per exemple, impuls a un augment dels canals de comercialització, promoció de consum del producte local al mateix territori i les exportacions de les empreses locals) i, indirectament, a la creació d'ocupació. De fet, en algun cas, la presència del T7C s'apunta com a decisiva per a poder afrontar els riscos de fractura social territorial en uns moments de crisi econòmica²¹⁵.

Des del punt de vista dels representants institucionals²¹⁶ ocasionalment es destaca la metodologia de la concertació i el canvi que ha suposat sobretot pel sector públic del territori²¹⁷ però sobretot s'insisteix pel que fa al reforç en les actuacions que es poden portar a terme des del territori i el cas que aquestes siguin adaptables a la realitat

²¹⁴ “Fins a aquell moment tothom treballava molt les seves línies [energia i medi ambient; polítiques actives d'ocupació i desenvolupament local; turisme entre altres] però no es transversalitzava però això sí que ho va permetre el T7C” (Tècnic/a del territori). Tanmateix es reconeix que el T7C no és l'únic factor que ha intervingut, per exemple la crisi econòmica i la LRSAL en aquest cas també ha empès el procés, ja que obliga a que tots els ens s'uneixin en un únic ens matriu des d'un punt de vista econòmic, quelcom que s'està operant des del consell comarcal.

²¹⁵ En aquest punt s'ha de recordar també que el T7C va sorgir conjuntament amb d'altres iniciatives territorials, en particular, ajudes per a la inversió directa de les empreses locals.

²¹⁶ Tal i com s'ha indicat prèviament és on menys entrevistes s'han portat a terme.

²¹⁷ En algun cas es destaca com aquesta ha estat més tècnica que no pas a nivell institucional i que també s'ha d'impulsar a nivell institucional, més enllà de formalismes, quelcom que retornarà en una millor cooperació també a nivell tècnic.



comarcal. De manera vinculada, es destaca el fet d'haver aflorat potencialitats endògenes i el foment de la cooperació privat-privat²¹⁸.

La visió des del sector privat

En aquest grup d'entrevistats s'ha orientat la valoració a partir de tres aspectes: des d'una perspectiva general; des de la perspectiva del teixit productiu (o del seu sector); i des de la perspectiva del benefici tangible (s'entén, per tant, en un relatiu curt termini) que li ha pogut generar.

Des de la primera perspectiva, clarament s'ha establert una **nova relació amb el sector públic en un sentit col·laboratiu**; hi ha un foment de la **confiança** amb l'administració doncs. Es pot detectar un **reconeixement de l'administració** que encapçala territorialment el projecte i que n'exerceix el lideratge. En algun cas, es destaca el direccionament de la despesa pública cap a activitats amb un retorn real pel territori, les empreses i la generació d'ocupació; d'aquí també es cita el valor de la **proximitat i adaptabilitat** de les accions. Puntualment, es pot observar com el projecte ha pogut incentivar l'**apropament a figures del territori interessades** en un desenvolupament territorial quantitatiu i qualitatiu o, fins i tot, en sintonia amb la necessitat d'una nova perspectiva estratègica; persones també que defensen un cert compromís social de l'activitat empresarial (sigui des d'una perspectiva més asèptica, en el sentit de valorar la importància de la creació d'ocupació en certes condicions i els seus beneficis per l'economia local; o des d'una perspectiva més implicada amb valors de responsabilitat social i ecològica). En algun cas, de fet, es destaca que el projecte ha facilitat la trobada i el contacte d'aquestes persones compromeses de diferents sectors al voltant de la idea de generar una nova perspectiva per al desenvolupament del territori i una nova relació amb el sector públic²¹⁹.

Des del segon punt de vista, es destaquen aspectes com l'**augment de la cohesió del sector en concret** en què s'ha incidit, l'afavoriment de la descoberta local i externa del **valor diferencial del seu producte** (per tant, una perspectiva d'aprofitament d'un recurs endogen) i, en haver propiciat que el sector treballi de manera conjunta, fer que tingui un reconeixement que d'altra manera no tindria (és a dir, a través de la **generació d'una certa massa crítica** es facilita el reconeixement

²¹⁸ De manera puntual es parla de la millora de l'autoafirmació territorial, de millora del clima empresarial en certs sectors que ha pogut influir en incrementar la inversió i el sorgiment de noves empreses, o d'experiències concretes en què es podran alinear recursos (per exemple, crear una nova infraestructura turística amb un fons i després dinamitzar-la gràcies al treball tècnic del T7C).

²¹⁹ "Ha generat un teixit que fa que es pugui compartir una consciència comuna d'un territori amb ànim de canviar les coses per a generar una millor qualitat de vida i més ocupació i més riquesa". (Sector privat)



intern i extern). Es citen experiències d'internacionalització²²⁰ i accés a nous canals de comercialització. En aquest punt també es destaquen **dinàmiques de cooperació privat-privat**: intercanvi de coneixement tècnic, organitzatiu i maneres de fer entre les diferents empreses, quelcom que pot repercutir en una millora de la productivitat²²¹; també intercanvi de clients o proveïdors; o formes de cooperació molt concretes de cara al procés productiu²²². Un altra font de creació de **coneixement i innovació** són els estudis sectorials que produeixen un retorn d'informació valuosa per a la competitivitat de les empreses, si bé en aquest cas es considera que potser han tingut un nivell d'aprofitament relativament baix. Puntualment, es citen experiències de creació d'associacions i marques, amb el foment de connexions intersectorials per a mantenir la cadena i el valor afegit del producte territorial, reduir els intermediaris i millorar la seva venda també en el mercat local. També s'apunta a la creació específica i concreta de producte turístic.

Des del punt de vista dels **beneficis tangibles**, en general s'expressa de manera molt més fragmentada i irregular: es parla de millora de la cartera comercial de clients i proveïdors, del desenvolupament d'estratègies de posicionament de producte, participació profitosa a seminaris per a empreses i sessions de consultoria en àrees concretes, incorporació de treballadors que han seguit programes formatius a la comarca o incorporació de petits canvis a l'organització i els processos productius. D'altra banda, indirectament en algun cas es comenta que s'ha pogut crear ocupació des de la seva empresa o que les pràctiques laborals de ben segur han estat profitoses per a les persones que les han seguides²²³.

²²⁰ Una de les característiques que es destaquen vers aquestes actuacions és que s'adapten a la necessitat dels actors del territori, al contrari que altres accions de caire més generalista; i que la preparació i contextualització prèvia que fa T7C permet no només conèixer clients sinó veritablement conèixer mercats, és a dir, assolir una perspectiva més gran que no pas la de la dimensió d'un client particular.

²²¹ Segons el territori aquestes experiències d'intercanvi estan relativament estructurades o més aviat es produeixen de manera indirecta i informal. "No tant per fer I+D, que tampoc tenim la dimensió adequada, però sí que ha servit perquè els coneixements que tenim les diferents empreses s'hagin intercanviat d'una manera natural i gens artificial [...] I al final quan tu intercanvies les teves tècniques al final també estàs creant [...] Introdueixes millores als teus processos gràcies a millores dels altres". (Sector privat)

²²² Es cita una experiència molt concreta de cooperació local i interterritorial en un subsector agrícola concret per tal de facilitar un ajustament de calendaris i així propiciar un allargament de la temporada, quelcom que permet, per exemple, millorar l'amortització de les instal·lacions o la qualificació, motivació i fidelització de la mà d'obra.

²²³ Es descriu de manera concreta com es treballen.



3.7 Aspectes organitzatius del programa.

En aquest punt es tracten alguns aspectes organitzatius del programa bàsicament relacionats amb la seva perspectiva de política pública descentralitzada però també des del seu caràcter de política de desenvolupament local.

Informació respecte a les convocatòries anuals

De manera general, es valora positivament tota la informació proporcionada respecte a cada nova convocatòria i l'instrument concret de la guia de prescripcions tècniques, en particular l'apartat de novetats respecte edicions anteriors. Es destaca que habitualment els possibles canvis o novetats s'expliquen i anticipen també mitjançant contactes telefònics o correu electrònic de manera que els equips tècnics del territori poden treballar amb certa previsió ²²⁴.

Respecte a la qüestió del calendari de les convocatòries hi ha alguns plantejaments de millora —que es comenten específicament a l'apartat de propostes— sobretot a partir de l'avançament sobtat de la convocatòria d'enguany.

Mecanismes de rendiments de comptes formals dels projectes. Informes semestrals i anuals i altres controls econòmics i administratius.

En general, es comprèn i accepta tota la documentació que implica el pla d'execució anual²²⁵, si bé puntualment es valora que la tasca administrativa acumulada que comporta és massa pesada i burocràticament feixuga i, ocasionalment, s'apunta a la baixa utilitat percebuda d'algun requeriment concret.

Els informes vinculats al programa són també considerats molt laboriosos i força costosos en termes de temps. De la mateixa manera que es considera que tenen un component de càrrega burocràtica important —control de processos que respon a marcs de control aliens a l'optimització del rendiment del projecte—, es reconeix la seva necessitat de cara a la justificació dels fons per part del SOC i instàncies superiors així com, generalment, també un valor pel que fa al registre d'activitats i processos, control tècnic de l'estat del projecte i el seu rumb, detectar mancances i avaluació substantiva pel que fa a la realització i resultats de les accions²²⁶. És a dir, si més no parcialment, resulta útil per cada equip tècnic territorial com a document de resum i reflexió sobre la feina feta i de cara a nous períodes de planificació. També

²²⁴ “En d'altres programes canvien pautes, coses, sense entendre massa el perquè i sense informar més del compte... I llavors acaben generant una distorsió vers els programes que any a any tens a la comarca”. (Tècnic/a del territori)

²²⁵ També és cert que en la majoria dels casos els requeriments demanats ja estan relativament assumits i interioritzats per part dels tècnics.

²²⁶ “Fan molt incís en el tema dels indicadors, que siguin quantificables, sigui fàcil poder fer el seguiment, no plantejar indicadors subjectius que fan complicada l'avaluació. Per mi són molt útils” (Tècnic/a del territori).



comporta una dinàmica d'aprenentatge de maneres de fer²²⁷. En algun cas es comenta no obstant que s'hauria de poder simplificar.

Concretament però l'informe semestral no és vist de manera unànime com a útil pel projecte. Per un costat, en algun cas es considera prescindible i la seva supressió un possible mitjà per a poder alleugerir la càrrega burocràtica del projecte. Per un altre costat, tanmateix majoritàriament, sí s'aprecia que pot tenir valor per tal de considerar el nivell d'acompliment de les tasques o com s'estan fent les coses fins a la meitat del període d'execució. Només ocasionalment però s'apunta que aporta quelcom diferencial de cara a la planificació de l'any següent²²⁸.

Per a alguns dels entrevistats mereixen un capítol específic els controls que es realitzen de manera autònoma tant des del servei de verificació administrativa i justificació econòmica del SOC —des de Barcelona— com del servei de verificació sobre el terreny —des d'oficines territorials. Es considera que són purament burocràtics i administratius —per oposició a aquells controls que també valoren resultats—, que de vegades demanen informació de manera duplicada respecte a la que s'exigeix pel propi seguiment del projecte a partir de la convocatòria i, sobretot, que els seus requeriments van molt més enllà d'aquells que a priori normativament estan establerts²²⁹ i que posen en dubte la pròpia intervenció administrativa local²³⁰. *“Suposa un desgast molt important, una pèrdua de temps molt important [...] ens resulta feixuc, indignant”*. (Tècnic/a del territori)

En algun cas s'insisteix en que la càrrega burocràtica anual global del programa pot resultar massa pesada i pot restar massa temps a la tasca que requereix la metodologia del projecte. *“De la meva feina 70% és fer paper i això no ens ho podem permetre. M'estan pagant uns diners per a treballar en teoria amb el territori però jo acabo treballant per al SOC”*. (Tècnic/a del territori).

Recursos i suport als projectes territorials. El valor diferencial de l'acompanyament que proporciona l'assistència tècnica del programa.

²²⁷ *“És una cosa que s'aprèn. Recordo alguna vegada que m'ho havien dit des d'allà [equip tècnic SOC]: ‘això és una rutina, de que t'acostumis a fer una cosa’. T'obliga a seguir uns procediments que després acaben sent beneficiosos pel teu dia a dia [...] Al final acabes interioritzant-lo [...] [Els informes] són una feinada”* (Tècnic/a del territori).

²²⁸ És a dir, en els projectes de manera general ja es generen suficients feedbacks i inputs, sempre que el calendari de la convocatòria no sigui massa precipitat, per tal de poder pensar en el nou pla d'execució anual tot considerant el que està passant a l'any en curs.

²²⁹ *“Et demanen documentació que en cap cas consta a la guia de prescripcions tècniques ni a la normativa de la convocatòria”* (Tècnic/a del territori).

²³⁰ *“Estàs dient que a un funcionari de l'estat no te'l creus [...] si demanes tots els justificants de pagaments”* (Tècnic/a del territori).



De manera general hi ha una bona valoració, puntualment es plantegen millores i mancances²³¹. En tot cas, es reconeix el valor del suport que reben els projectes des del SOC, tant en sí mateix com de manera comparada a d'altres programes que es gestionen des del territori²³². Es destaca l'exigència vers la metodologia i els requisits tècnics però també la quasi total disponibilitat per a explicar qualsevol aspecte concret o resoldre dubtes. Els contactes s'estableixen per correu electrònic o per telèfon; les reunions presencials però solen ser a les oficines de Barcelona²³³.

El factor que més es valora d'aquesta assistència és el coneixement i l'experiència tècnica aportada pel que fa al disseny, planificació i evolució dels projectes i les pròpies actuacions. Es destaca la facilitació d'eines per la reflexió i l'aprenentatge en base a d'altres experiències, a partir de la recomanació de contactar i/o visitar a d'altres projectes territorials o el lliurement de documentació²³⁴. També en no pocs casos es destaca la seva funció de guia i orientació inicial²³⁵. A certs territoris també es comenta que ha jugat un paper rellevant com a mediador, fins i tot com a àrbitre, quan han sorgit conflictes entre actors públics que podien encapçalar el projecte.

En general, des dels tècnics i tècniques del territori es descriu una relació força propera, no exempta de discrepàncies puntuals, i en la que poden trobar un referent per tal de confrontar tot tipus d'idees sobre el contingut del projecte i la manera de bastir la concertació territorial, és a dir, té molt a veure amb el com —en tot cas, va molt més enllà dels procediments administratius del programa T7C— però també hi pot haver un espai de reflexió conjunta sobre el què, quelcom però que no hauria d'alterar la rellevància de l'escenari territorial²³⁶.

²³¹ Es recullen directament a la part de propostes de millora.

²³² *"Ho incorporaria a tots els projectes [aquest tipus de suport i supervisió] perquè el que no té sentit és que quan haig de desenvolupar un projecte només tingui una bústia d'un correu-e sense saber qui hi ha darrera, i amb qui no puc interactuar [...] [De vegades] em contesten [quan] ja m'han passat els terminis".* (Tècnic/a del territori)

²³³ Es solen celebrar com a mínim dues reunions a l'any més aquelles que plantegin els tècnics del territori. Una de les reunions sempre és prèviament a la nova convocatòria per tal de confrontar un esbós de la nova proposta de pla d'execució anual.

²³⁴ *"Aporta un bagatge de coneixement important a l'hora de fer benchmarking de polítiques [...] que es pugui fer política comparativa amb experiències que hi ha hagut amb d'altres territoris".* (Tècnic/a del territori).

²³⁵ *"Jo tenia clar des del meu coneixement del territori que havia certes coses que s'havien de fer, en molts casos jo no sabia ni com ni de quina manera, ni amb quina estructura ni com organitzar-la [...] Tenia clar el que necessitava". "Des d'aquí no s'entenia la filosofia del 7C [...] Com a tècnic no me n'hagués sortit sense Barcelona per a fer aquest pas"* (Tècnics/ques del territori).

²³⁶ En tot cas des de les comarques es considera que el disseny de les accions i les decisions sempre s'han de prendre des del territori, si bé òbviament és el SOC qui després resol la convocatòria. Des del SOC es comenta que s'intenta donar resposta a partir del plantejament que fan els territoris, sigui des d'una aproximació més estratègica (com poder fer tot allò que es planteja des del territori) o més tècnica i específica (programar accions molt concretes dintre del T7C); també apunten que procuren tenir el màxim coneixement possible del projecte de cada



Capacitació dels equips tècnics del territori. Recursos formatius pels tècnics.

Conjuntament amb l'assistència tècnica des de l'administració superior, altres dos factors que es poden considerar clau per a reforçar programes de caire descentralitzat són el suport a la contractació de tècnics específics adequadament qualificats en els territoris i la formació contínua i especialitzada d'aquests. De fet, un dels objectius del SOC —quelcom consistent amb la perspectiva del desenvolupament local del projecte— és assolir que els territoris destinataris de programes com el T7C creïn estructures de treball tècnic, més o menys institucionalitzades, perdurables al territori i amb una cultura de treball coherent amb la metodologia de la concertació territorial i l'articulació integral de les diverses polítiques públiques adreçades al desenvolupament socioeconòmic del territori.

El projecte ha facilitat de forma directa la contractació de directors tècnics, tècnics adjunts i tècnics específics associats a dispositius, a més del finançament proporcional d'aquells tècnics dels ens gestors que ofereixen suport a temps parcial al projecte. És quelcom que ha permès formar equips relativament estables de projecte. Altrament si atenem al perfil dels tècnics entrevistats (la gran majoria directors de projecte i/o gerents d'àrea de promoció econòmica i desenvolupament local o equivalent) tots presenten una llarga relació amb el territori i experiència en tasques relacionades (normalment com a AODL o gestió d'altres ens també de promoció local). Molts d'ells tenen formació específica en desenvolupament local facilitada des del propi SOC.

Pel que fa concretament a la qüestió de la formació a disposició dels equips tècnics, es destaca que es varen celebrar tres edicions d'un postgrau de desenvolupament local coordinat des del SOC, el qual és molt ben valorat. Tanmateix des de fa un temps aquest postgrau ja no s'imparteix i es comenta que només existeix alguna formació de caire més introductori. És una qüestió que alguns tècnics apunten que actualment és una mancança; puntualment, s'afirma que un postgrau general també es podria complementar d'altres formacions més específiques.

Recursos que aporten els agents que concerten (públics i privats) als projectes.

Des del punt de vista del nivell de concertació que s'assoleix entre organitzacions, una de les variables clau és fins a quin punt es comparteixen recursos. En aquest cas, pel que fa al programa T7C, un dels indicadors clau a revisar és com es distribueix el 10% del cost no subvencionat dels projectes.

A la majoria de projectes aquest 10% és cobert per les entitats que encapçalen el projecte (en el cas d'entitats que colideren, cadascuna afronta la despesa d'aquelles

territori i de l'estat del mateix en tots els aspectes, quelcom que aconsegueixen amb les reunions i contactes però també amb els informes de rendiment de comptes.



que executa). Puntualment, hi ha algun cas en què progressivament s'ha aconseguit implicar als ajuntaments per a que assumeixin, mitjançant la signatura de convenis, aquest 10% de cada cop més accions del pla d'execució anual, començant sobretot a partir d'aquelles més clarament territorialitzades; altrament, el repartiment d'aquest cost es fa de forma proporcional a la capacitat econòmica dels ajuntaments. En un altre dels casos en què ja existia un ens especialitzat per a la gestió de polítiques actives d'ocupació i desenvolupament local —el Ripollès— també hi ha la col·laboració dels ajuntaments del territori. En tot cas, tots els ajuntaments cooperen tècnicament als projectes, com a mínim, cedint part del temps de treball dels seus tècnics locals.

D'altra banda, els ajuntaments sí que solen cedir espais de manera gratuïta i proporcionar cert suport administratiu per a serveis concrets com el dispositiu d'inserció laboral. D'altres actors públics concertats també poden cedir espais per a celebrar reunions de treball i cofinançar puntualment determinades actuacions plantejades conjuntament.

Pel que fa als actors privats, en tots els casos no hi ha cap aportació econòmica dinerària establerta pel projecte, tot i que en general des dels tècnics i tècniques del territori es considera que ha de ser quelcom a aconseguir en un futur. Pel que fa a certes accions concretes dintre dels projectes, o derivades de les taules de concertació territorial, sí que hi ha una aportació, principalment, per part dels beneficiaris directes²³⁷. Pel que fa a l'aportació d'altres tipus de recursos, en els diversos projectes s'afirma que els agents privats aporten el seu temps i el seu treball als grups promotors d'actuacions o taules de treball, fins i tot gestionar part d'actuacions; també poden cedir puntualment espais per a reunions o jornades, o fer d'altres aportacions en espècie.

Pel que fa la qüestió d'un possible suport financer privat estable al projecte territorial, alguns dels actors privats entrevistats consideren que ara seria molt complicat plantejar-lo. En algun cas com a requisit previ es considera fonamental mostrar una major estructuració institucional de l'actual, una governança més clara, i una implicació institucional local més visible vers el projecte. En algun altre cas es valora com a fonamental la demostració consistent d'efectivitat i resultats de cara als agents privats. En general, es considera que els projectes en la seva fase actual no sobreviurien sense el grau de finançament subvencionat del SOC i que, probablement, la seva desaparició produiria una enorme ruptura pel que fa a la confiança amb el sector privat; puntualment s'afirma que potser l'única acció per la que potser sí s'apostaria des dels ajuntaments seria la del dispositiu local d'inserció (allà on existeix).

²³⁷ És, per exemple, el cas del pagament dels viatges de prospecció comercial, visites a fires o les campanyes de promoció turística.



La claredat en el repartiment de funcions entre els actors del territori i el SOC.

Un aspecte que es sol citar com a rellevant en els processos de descentralització refereix a si les diferents funcions queden fixades amb claredat entre els diferents actors intervinents.

Els tècnics i tècniques valoren que aquest repartiment de funcions està clar entre el SOC i l'ens que encapçala el projecte al territori. Altrament, pel que fa a la resta dels diferents actors del territori normalment no està estipulat i s'ha anat construint sobre la marxa d'acord a la confiança generada i, bàsicament, al voltant del lideratge tècnic del projecte²³⁸.

Des del punt de vista dels rols vers el programa, es considera que el rol de l'equip tècnic del SOC s'ajusta a allò que hauria de ser (orientació i acompanyament, resposta a les necessitats del territori, control i justificació vers els resultats de l'ús dels fons econòmics, plantejament i resolució de les convocatòries, entre les principals), si bé puntualment es demana una major aproximació al territori i al conjunt d'actors; també ocasionalment una millor interlocució amb els representants institucionals. En alguns casos es considera que la direcció del SOC podria jugar un rol més important pel tal de mobilitzar la concertació territorial, tant pel que fa als actors públics com determinats privats; també pel que fa a la sensibilització general dels representants institucionals pel que fa a entendre la filosofia de l'enfocament.

Mecanismes de participació en el disseny general i millora del programa

En general, es comenta que existeixen els mateixos canals que hi ha per la resta de qüestions relatives a la informació de la convocatòria i d'assistència tècnica; és a dir, es produeix més aviat a través de mitjans informals. No existeixen reunions conjuntes entre tots els tècnics del territori i l'equip tècnic del SOC.

Pel que fa a les propostes concretes fetes, es comenta que són rebudes i, generalment, respostes de manera més o menys raonada però sempre de manera informal. En algun cas concret, sí es comenta que s'ha acceptat alguna proposta territorial, per exemple, la incorporació d'alguna nova acció al programa.

²³⁸ Excepte en algun cas puntual en què hi ha algun colideratge en què tot està acordat per conveni o ens institucionals específics que ja tenen uns estatuts de referència.



3.8 Propostes de millora.

Des de la perspectiva dels **recursos pels projectes** es planteja:

- Millora de la **dotació pressupostària** del programa T7C. Aquesta proposta es planteja principalment des de projectes que consideren que no han pogut desenvolupar prou el seu ventall d'accions i/o que no disposen dels suficients recursos tècnics territorials. Altrament és una proposta força comuna entre tots els altres perfils de persones entrevistades al marge dels tècnics.
- L'articulació d'una **plataforma d'experiències 2.0** per als projectes de desenvolupament local.
- Treballar i facilitar una **proposta d'indicadors homologables** pels diferents projectes de desenvolupament local. Això permetria una major comparabilitat de les polítiques entre els mateixos.
- Facilitar un **sistema de gestió integral** (o CRM) que combinés en una mateixa base la prospecció amb empreses i l'atenció a les persones per als diferents projectes de desenvolupament local.
- Plantejar **trobades i reunions conjuntes entre els tècnics** dels diferents territoris de T7C²³⁹. També es planteja la dinamització de trobades i intercanvis d'experiències entre tècnics que porten a terme programes de desenvolupament local en general.
- Des del punt de vista dels **recursos formatius**, es planteja:
 - La importància de l'existència d'una formació completa en desenvolupament local —un recurs equiparable al postgrau que existia— a disposició dels tècnics del territori.
 - Plantejar accions formatives en certes àrees específiques per a tècnics del territori; per exemple, destinada a tècnics dels dispositius d'inserció laboral en qüestions concretes com la prospecció empresarial o la dinamització de polígons industrials²⁴⁰.
 - En algun cas es plantegen recursos formatius o seminaris destinats a representants institucionals pel que fa a explicar l'enfocament del desenvolupament local.

Pel que fa específicament a la **carta de serveis del programa** es planteja:

²³⁹ Per exemple, tal i com passa amb els Grups d'Acció Local dels projectes LEADER. Algun tècnic també planteja la possibilitat de dinamitzar trobades entre taules de treball d'agents privats dels diferents territoris.

²⁴⁰ Puntualment es planteja que dintre de la nòmina dels tècnics territorials pugui haver una part dedicada a costejar formació vinculada.



- Incorporar progressivament d'altres programes sectorials del SOC o, si més no, tipologies de programes similars²⁴¹. Bàsicament es justifica a partir de la rigidesa dels programes generalistes i la seva difícil adaptació a realitats diferents a les de l'àrea metropolitana de Barcelona.
- Incorporar més programes que suposin accions de suport destinades a les empreses i a la millora de la seva competitivitat. Es justifica des del fet que les iniciatives d'Acció, per exemple, no arriben a molts dels territoris i el punt de vista és massa allunyat de les necessitats dels actors existents a la comarca²⁴².
- Puntualment es parla de plantejar altres recursos concrets d'atenció a les persones que no específicament impliquin dispositius tan amplis, i amb una necessitat tan important de recursos personals, com els que apareixen a la carta.

Des de la perspectiva de l'**organització de la política**:

- Un dels aspectes plantejats a la majoria dels territoris correspon a la reflexió sobre el futur del T7C, una **perspectiva de la continuïtat** del projecte²⁴³ i el fet de dotar-lo d'un horitzó d'estabilitat temporal. En algun cas es valora positivament la possible pressió que ha pogut haver als territoris amb les convocatòries anuals i l'incentiu que ha suposat per a la generació de mecanismes de concertació i per l'aprenentatge en general; tanmateix es considera que un projecte d'aquest tipus ha de funcionar en cicles temporals més llargs. A partir d'aquí:
 - Es plategen possibles fórmules de convenis o contractes-programa plurianuals —potser dos o tres anys— en base a uns resultats acordats sobre la base de la metodologia proposada en el T7C. Això permetria una planificació més a mig termini —per tant, a priori facilitaria plantejaments amb una major perspectiva estratègica— i podria reduir sensiblement la càrrega burocràtica (altrament, en general, no es veuria negativament mantenir els rendiments de comptes anuals).

²⁴¹ En un altre ordre de coses, algun tècnic planteja la possibilitat d'introduir certs mecanismes de flexibilitat en els mateixos programes generalistes del SOC o una major col·laboració de tot el territori en el seu disseny.

²⁴² Per exemple, "*ens trobem que els programes que té Acció per suport a microempresa i pimes són molt genèrics. Tenir un programa propi d'acompanyament d'aquestes empreses ens seria bàsic*" (Tècnic/a del territori). Altrament, algun entrevistat del sector privat apunta a algun servei d'acompanyament avançat a emprenedors o empresaris —no necessàriament individual— destinat a empreses que plantegin una creació d'ocupació important; considera que, en general, les consultories o els programes d'Acció plantegen quelcom "*bastant prefabricat*".

²⁴³ En general, tant des del sector privat com els representants institucionals coincideixen en la importància del suport sostingut i assegurar la continuïtat del programa.



- En alguns casos es planteja que s'ha de fer una tasca de conscienciació als agents públics i privats per tal de fer veure que el suport subvencionat des del SOC no podrà ésser etern i així preparar i incentivar la progressiva implicació econòmica d'aquests, a partir d'un cert moment, vers els projectes. Es pot intuir que potser s'hauria de plantejar un horitzó temporal definit pel programa subvencionat T7C. Puntualment es comenta que en aquesta tasca de sensibilització i progressiva conscienciació hauria de jugar un paper important el propi SOC, la seva direcció i el seu equip tècnic.
- Una de les qüestions més plantejades és la **racionalització i estabilitat del calendari de la convocatòria** i, per tant, dels processos de generació dels plans d'execució anual. Aquesta qüestió s'observa des de diferents perspectives que s'haurien de conciliar:
 - Ha d'haver suficient temps per a poder revisar i avaluar el funcionament de les accions en curs. És fonamental per a que pugui existir un feedback mínimament sòlid per a la següent convocatòria pel que fa a possibles modificacions o reformulacions d'accions per les que es planteja una continuïtat.
 - Ha d'haver una regularitat en el calendari i un temps suficient per a poder treballar adequadament les actuacions i el pla d'execució anual en les diferents instàncies locals de concertació.
 - Ha d'haver un període de temps suficient des del final de la resolució fins a final d'any per tal de poder preparar tots els processos administratius de cara a l'any següent²⁴⁴.
- Una disminució o, si més no, **racionalització de la càrrega burocràtica dels projectes**. Una part de la reclamació es relaciona amb el fet de funcionar en base a cicles anuals ja que, a partir de cert volum d'actuacions i treball de concertació, pot resultar molt difícil de gestionar amb els recursos a disposició dels ens locals. Una altra part es relaciona amb l'aparició de les noves instàncies de control i verificació, les quals han comportat nous requeriments i demandes de documentació no esperades.
- Falta una major implicació del SOC amb els territoris per tal de sensibilitzar sobre el programa i la seva metodologia als diversos actors, públics i privats.

²⁴⁴ Es comenta que habitualment el SOC resol a corre-cuita a final d'any amb les incerteses que es generen de cara a l'equip tècnic i les distorsions que comporta pel període en curs.



- En algun cas, es parla de replantejar la possibilitat que els territoris de referència no hagin de ser sempre estrictament comarques, que puguin ser més grans o més petits en funció de diferents necessitats o aspectes.
- Ocasionalment algun representant institucional planteja la possibilitat de que en certs projectes, si més no, línies estratègiques o objectius hi hagués una predisposició més elevada a la col·laboració entre departaments de la Generalitat (per exemple, entre el SOC-DEMO i el Departament d'Agricultura), malgrat al territori ja es produeixi en cert grau. D'altres aspectes que puntualment s'apunten són més reunions conjuntes, de caire polític i tècnic, entre el SOC i els projectes territorials, preferiblement al territori.



4. Conclusions i reflexions. Pautes per a l'evolució del programa.

4.1 La concepció del programa. Una política de desenvolupament econòmic local amb capacitat d'evolucionar en els territoris.

El model de política de desenvolupament local que s'està portant a terme a la majoria de territoris es pot considerar que respon generalment al de d'una aproximació econòmica del desenvolupament local—el segon que s'ha definit a l'inici d'aquest informe²⁴⁵. Tanmateix però pel que fa a la selecció d'agents econòmics i socials del territori a concertar, sobretot pel que fa als actors econòmics, ha respost més aviat a un patró d'inclusivitat màxima a nivell sectorial o subsectorial, més que no pas a patrons de selecció estratègica —la selecció estratègica en aquest cas correspondria al sector o subsector escollit—; i, en tot cas, de vegades quan sí hi ha una selecció d'agents que poden liderar els sectors o ser-ne relativament representatius o especialment capaços en la col·laboració, sovint no s'ha orientat o no ha estat possible la concertació amb ens de segon nivell com serien patronals o sindicats sinó que ha estat amb agents particulars. Aquest fet pot respondre a eleccions en la política però òbviament també respon a realitats territorials concretes en què sigui possible — territoris relativament poc densos empresarialment en termes sectorials— i on es consideri que pot resultar més beneficiós a mig-llarg termini aquesta opció, per exemple, en termes d'empoderament d'aquest actors —malgrat els costos de captació i transacció que es puguin presentar per arribar a propostes concretes— o senzillament on no pugui haver-hi més opcions que treballar directament amb els actors de base —per l'absència d'aquestes organitzacions sectorials representatives. Pel que fa al sector públic, es demostra que ha introduït en la majoria de territoris una nova perspectiva metodològica —en termes d'aplicació d'estratègies i maneres de fer orientades a la concertació entre agents— i una nova perspectiva vers la generació de polítiques públiques que, si més no, majoritàriament ja ha produït —o està produint de manera tendencial— una inflexió en el model local de provisió de polítiques actives d'ocupació i de desenvolupament econòmic en els territoris cap a la integralitat. Aquest model inicialment és d'esperar que pugui proposar estratègies de desenvolupament per sectors econòmics —és a dir, parcials— però, segons es pot deduir a partir de l'evolució dels projectes en determinats territoris, efectivament a través del treball d'equips tècnics amb més capacitat per a generar una perspectiva d'integració territorial, però sobretot a través de la creació d'estructures de concertació cada cop més complexes, podria produir a llarg termini polítiques de desenvolupament

²⁴⁵ El territori que ha evolucionat amb certa claredat cap a un model estratègic és el del Ripollès.



territorial de caire estratègic. És, doncs, quelcom que depèn de les diferents visions que es puguin generar als territoris en els seus diferents grups d'agents però també d'una continuació sòlida i previsible de la política, potser amb un impuls específic quan sigui possible, segons el cas, vers aquesta orientació —per exemple, a través de la concertació estable entre Generalitat i ens locals per a crear noves entitats especialitzades en desenvolupament local—, la qual tanmateix probablement superaria les estrictes capacitats de programació i recursos del SOC i requeriria idealment d'una arquitectura de cooperació multinivell més extensa.

El repte de la metabolització territorial de les múltiples estratègies plantejades des d'administracions superiors.

Una de les qüestions plantejades en alguna de les converses amb els interlocutors locals respon a la complexa realitat a la que s'enfronten els territoris quan han d'atendre requeriments de desenvolupament estratègic des de diferents administracions i diferents termes de política sectorial —desenvolupament rural, desenvolupament socioeconòmic, desenvolupament d'estratègies d'innovació i especialització intel·ligent, entre altres. Els territoris s'enfronten a la disjuntiva d'actuar reactivament davant els diferents requeriments de generació d'estratègies i plans d'acció sectorials —amb la possible pèrdua de la perspectiva integral de la política i de visió territorial global— o afrontar el repte de construir un marc de desenvolupament comarcal únic que sigui capaç de respondre i integrar, de manera variable, cadascun dels impulsos en base als quals és convidat a definir-se i desenvolupar-se en un futur. La unitat i identitat territorial és la mateixa però tanmateix les oportunitats i objectius que vol estimular cada pla sembla que vulguin crear la seva pròpia divisió discursiva i instrumental en el territori²⁴⁶.

La possible metabolització territorial de totes aquestes influències en una direcció coherent que es pugui operar dintre del territori és una tasca complexa que pot produir enorme desgast administratiu i tècnic; i, en funció de si no s'aconsegueix assolir, alteracions, desequilibris i contradiccions en aquella part del desenvolupament territorial que poden induir les administracions públiques.

Inicialment, el programa T7C seria un programa més doncs en tota aquesta amalgama de vectors de política pública amb certa vocació estratègica territorial pel que fa, concretament, al desenvolupament socioeconòmic. D'altra banda però la seva orientació metodològica —i, en un segon terme, els objectius-marc— que proposa el

²⁴⁶ Un dels entrevistats apunta al sorgiment d'interessos creats des de sectors privats —per exemple, consultores— i públics per tal de que cada territori repliqui cadascun dels instruments proposats des d'unitats administratives sectorials superiors.



pot fer situar unes bases de maneres de fer en els territoris que potser els facilitin un camí de sortida integrat davant de totes aquestes propostes.

4.2 El futur del programa en un sentit extensiu: ampliació a d'altres territoris. Reflexions i implicacions.

Una de les qüestions que sembla que es pot plantejar el programa en un futur és el de la seva ampliació a d'altres territoris de Catalunya. A partir d'aquí, es poden plantejar algunes qüestions prèvies i d'altres específiques vers com podria ser la selecció en sí mateix de nous territoris. Pel que fa a les qüestions prèvies:

- **Què passa amb els territoris que actualment estan essent subvencionats?**

Un primera reflexió rellevant —que es pot plantejar en connexió amb el següent apartat de les conclusions— és que els projectes territorials que actualment estan essent subvencionats no poden deixar de ser-ho en un termini immediat²⁴⁷. En segon lloc, quan això s'hagi de produir aquests han de tenir-ne coneixement a alguns anys vista per tal de poder plantejar —si no ho estaven fent ja— possibles estratègies pel que fa la seva autosostenibilitat (si més no parcial). És important recordar que aquesta autosostenibilitat, vinculada a la consolidació d'equips tècnics i la creació de marcs estables de concertació, si bé es pot plantejar com un dels objectius en polítiques de desenvolupament local, normalment és d'estimar que es produeixi —si es produeix— en el llarg termini; altrament els canvis socioeconòmics més rellevants també és d'esperar que es produeixin en el llarg o molt llarg termini, quelcom que apunta a que la continuïtat dels projectes resulta fonamental.

- **Seria recomanable una generalització de la política a tota Catalunya?**

Una segona reflexió rellevant és que, en principi, els programes de suport territorial específic per al desenvolupament local, bàsicament en termes de reequilibri socioeconòmic territorial d'un país i d'acord a principis de descentralització, a priori no té sentit que es generalitzin a tots els territoris. Aquesta generalització a curt-mig termini podria contribuir a un augment de les desigualtats territorials, en tant els territoris en una millor posició i amb més recursos tècnics i oportunitats de partida probablement puguin fer-ne un millor aprofitament; altrament, si atenem a consideracions habituals vers aquestes polítiques en territoris més avançats el valor afegit marginal que poden produir en les economies probablement serà inferior al de territoris en una pitjor situació.

²⁴⁷ Els projectes derivats del T7C està cobrint en bastants casos en un període de temps raonable força dels resultats esperables d'un projecte d'aquest tipus en la seva fase de creació i desenvolupament —a alguns llocs però el procés s'esdevé globalment amb lentitud i molta més inestabilitat. La gran majoria de projectes estarien encara lluny d'una fase de consolidació i autososteniment.



- **Hi ha alguns aspectes clau pel que fa als recursos necessaris en un procés de nova incorporació de territoris i projectes?**

Un tercer aspecte inicial fonamental és que l'extensió d'una política d'aquests tipus a més territoris i projectes ha de comportar de la mateixa manera un increment dels recursos pròpiament de la subvenció i, de la mateixa manera, un augment de la resta d'elements clau per tal de produir una capacitat territorial adequada:

- ✓ Suport a la contractació, si escau, de tècnics degudament acreditats i amb coneixement del territori (quelcom ja incorporat pròpiament en la carta de serveis);
- ✓ Formació continuada general i específica dels equips tècnics locals en desenvolupament local i programes i serveis concrets associats;
- ✓ Manteniment o millora de la capacitat del suport tècnic central per atendre suficientment no només en termes burocràtics o administratius sinó en el suport tècnic substantiu dels projectes, és a dir, suport en la diagnosi inicial, planificació, disseny, etc. de tot el volum de projectes així com en la implementació de la metodologia de la concertació territorial —a més a més de la dinamització de processos de transferibilitat de coneixement sobre mètodes, tècniques, estratègies organitzatives, etc. entre projectes.

Si els recursos per a donar suport a aquesta capacitat territorial no s'augmenten proporcionalment a l'augment de projectes probablement la política no assolirà els seus objectius.

Pel que fa a la selecció en sí mateix de territoris:

- **Quins criteris generals o metodologia es podria seguir per tal de fer aquesta nova selecció de territoris?**

Un primer aspecte a considerar és si l'elecció dels nous territoris es fa en termes simples o en termes complexos:

- Una elecció en termes simples simplifica la grandària de la unitat territorial de partida a una delimitació administrativa establerta com és la comarca i pren com a criteris la mitjana territorial en diverses variables socioeconòmiques. És a dir, planteja una territorialització relativament convencional i no valora d'altres aspectes rellevants de cara a l'adequació de la unitat territorial o la idoneïtat —la capacitat i/o dificultats— per a articular adequadament un únic projecte territorial.
- Una elecció en termes complexos intentaria considerar les àrees susceptibles a desenvolupar inicialment un projecte de desenvolupament local al marge o no necessàriament en base a delimitacions administratives. En aquest cas s'atén a les característiques socioeconòmiques dels territoris —independentment de



fronteres administratives comarcals— però també es pot considerar la massa crítica de recursos endògens —o el potencial d'oportunitats locals i la seva distribució, tot i que serà quelcom difícil d'identificar exclusivament de manera externa— i els actors presents al territori i les relacions entre els mateixos en tant seran aquests els que hauran de liderar, acordar i portar a terme la política. D'altres factors vinculats que es podrien considerar, per exemple, podrien ser les referències d'identificació supramunicipal de les persones i empreses en aquell territori, l'existència prèvia de xarxes de relacions o pautes de cooperació entre els municipis considerats i en quins termes s'han produït²⁴⁸ o, concretament, l'experiència en l'aplicació de polítiques actives locals i de desenvolupament econòmic en els actors existents i la seva capacitat de gestió; tot considerant que és rellevant no perdre la perspectiva de la proximitat entre empreses, persones i ens locals que poden encapçalar el projecte.

Aquesta elecció més complexa implica tenir un major coneixement territorial i probablement també establir un diàleg previ amb el territori. La configuració complexa en principi hauria de facilitar que els projectes es poguessin desenvolupar amb una cohesió interna de partida més elevada, de manera més natural en termes socioeconòmics i amb menys dificultats per a desenvolupar projectes concertats robustos amb menors costos de transacció.

En aquest escenari, es podrien plantejar dues opcions: una primera, seria la de mantenir el plantejament d'aprovar un únic projecte per unitat territorial; una segona, seria la de plantejar eventualment que es pogués aprovar més d'un projecte a la nova àrea definida —d'una manera adequadament raonada²⁴⁹.

Altrament, en tots dos casos, els criteris per tal d'establir la zonificació haurien de ser tan transparents i clars com fos possible²⁵⁰ i, si no fos possible acotar adequadament els criteris en el segon cas, probablement seria preferible acollir-se a criteris simples — encara que pogués ser poc adequat en segons quins casos— però fàcilment aplicables amb el menor marge per a l'arbitrarietat de l'administració central.

- **En quina situació socioeconòmica haurien d'estar aquests territoris?**

²⁴⁸ És a dir, si responen a elements socioeconòmics significatius o a d'altres que no hi tenen cap relació.

²⁴⁹ Un dels riscos en aquest casos es que es poden plantejar projectes amb alineaments i aliances d'ens públics que no estiguin fonamentats en vincles relacionats amb elements substantius per al desenvolupament com podria ser la mera afinitat institucional; quelcom que pot resultar conjuntural i arbitrari fins a un cert punt. En tot cas, uns criteris de nombre de municipis i nombre d'habitants mínims per a generar un projecte uniformes per totes les zones de Catalunya resultaria obertament arbitrari donada l'heterogeneïtat territorial del país.

²⁵⁰ És una manera de reforçar la confiança amb el conjunt dels territoris i les administracions locals així com de contribuir a establir perspectives fiables i previsibles vers el procés d'assignació de recursos en l'aplicació de la política.



Pel que fa a la darrera de les preguntes, és important assenyalar que, davant una escassetesa de recursos a disposició del programa, probablement, sempre s'haurà de prioritzar el suport a territoris en una pitjor situació socioeconòmica per tal d'incentivar reequilibris territorials a nivell general. En aquest cas, malgrat que de partida hi hagi actors inexperts en l'aplicació de polítiques d'aquest tipus, amb escassa capacitat tècnica o amb dificultats de partida per a la concertació —el que podríem denominar territoris “immadurs”²⁵¹; quelcom que probablement dificultarà la implementació inicial, farà més lenta la seva evolució i els seus possibles impactes positius en termes socioeconòmics— el programa haurà d'assumir entre els seus primers objectius modificar aquesta situació i generar un nou enfocament territorial per a aquestes polítiques.

Ocasionalment, potser en un segon terme, també es podria valorar escollir territoris amb un compromís entre la factibilitat d'un aprofitament potencial net del programa relativament més ràpid—podríem parlar de “territoris madurs”, territoris amb millors condicions de partida pel que fa a l'experiència dels actors, existència prèvia de certes estructures o de relacions que poden anticipar una cooperació fructífera en poc temps, potser existència prèvia d'algunes línies estratègiques de desenvolupament territorial, etc.— i la situació socioeconòmica comparativa a la resta de territoris. És a dir, territoris que tot i aquesta relativa maduresa no estan una posició socioeconòmica avançada comparativament a la majoria dels altres. En aquest cas, per tant, un criteri d'elecció complex vindria a seleccionar-lo en termes de potencial d'aprofitament de la política en un terme més curt i, per tant, amb un aprofitament potser més immediat de tot el potencial del programa²⁵².

Per últim, però, és important considerar que els conjunts territorials no necessàriament han de ser estrictament homogenis o respondre a escenaris amb una gran facilitat cooperativa immediata. La homogeneïtat socioeconòmica territorial és un factor rellevant però tanmateix de vegades també s'ha d'apuntar que l'heterogeneïtat és un factor de riquesa, de creativitat i innovació que el desenvolupament local des de la seva mateixa concepció vol estimular²⁵³. Altrament, és cert que des d'un punt de vista

²⁵¹ Referència a punt 3.2 de l'informe, especialment pàg.74 i ss.

²⁵² D'altra banda, un risc associat a la implementació del programa en territoris “madurs” només en certs aspectes —per exemple, en la implementació de polítiques actives d'ocupació tradicionals— tanmateix podria significar una resistència local superior a alterar les inèrcies metodològiques i de maneres de fer del territori cap a la metodologia de treball concertada que proposa el programa. Aquest es podria traduir en actors menys interessats —o amb menys incentius— per a compartir principis d'acció; coordinar-se i cooperar de manera substantiva; o per a dissenyar actuacions amb un major caràcter integral o, en termes operatius, administrativament transversals.

²⁵³ Des del punt de vista de les oportunitats territorials i la generació de coneixement, sempre pot ser positiva l'heterogeneïtat i l'estímul a la concertació entre actors diferents.



operatiu pot dificultar la implicació dels agents amb el programa global i obligarà, probablement, a una relativa especialització en línies i actuacions (com de fet es pot produir territorialment quan hi ha unitats municipals o subcomarcals que constitueixen unitats significatives d'identitat i/o de trets socioeconòmics) o, com a mínim, quelcom inevitablement a tenir en compte per tal de generar incentius en els actors públics i privats. En tot cas, el programa sempre hauria d'aspirar a reforçar i crear vincles nous de concertació que no pas a afavorir el tancament dels territoris i els projectes. Però també s'ha de considerar que en determinades situacions pot significar haver d'afrontar uns costos de transacció molt alts. És quelcom de què ha de ser conscient el programa si es concep amb una zonificació determinada i conclou en què no hi pot haver més d'un projecte.

4.3 El futur del programa en un sentit intensiu: evolució del marc dels projectes.

Aquest s'examina en tres aspectes clau: la perspectiva de continuïtat dels projectes; l'evolució de la carta de serveis; i la (convenient) racionalització de la càrrega burocràtica i administrativa associada a la gestió dels programes.

Una perspectiva de continuïtat dels projectes amb terminis definits

Una de les qüestions fonamentals que ha d'abordar el programa és crear un marc de continuïtat previsible i estable per als projectes, a ésser possible en períodes superiors als d'un any.

L'instrument de la subvenció anual en règim de concurrència competitiva entre projectes, en termes generals, és contradictori amb la naturalesa d'un programa de suport a polítiques de desenvolupament local, les quals necessiten una perspectiva de continuïtat garantida per tal de poder fer planificacions, com a mínim, a mig termini i poder articular estratègies de concertació que en un moment determinat puguin abordar la qüestió de l'autosostenibilitat, sigui amb la creació de noves organitzacions o ens institucionals especialitzats o articulants convenis de col·laboració entre agents al voltant d'un o diferents ens gestors del projecte existent —probablement, no obstant, la primera fórmula serà la que implicarà amb més facilitat a agents privats.

Inicialment però, aquest instrument pot tenir sentit per tal d'estimular la generació de projectes amb la sèrie de característiques tècniques que demanda la convocatòria i, concretament, fer un control de processos adequat pel que fa a la implementació de la metodologia de la concertació territorial i afavorir el disseny i planificació de polítiques integrals al territori. Tanmateix, tan bon punt el projecte aconsegueix una certa interiorització d'aquests elements, és un procediment que perd el seu valor i tanmateix suposa una càrrega administrativa anual evitable.



És així que una possible proposta seria la d'incorporar en primer moment els projectes en aquest règim anual de concurrència competitiva per a després passar a contractes-programes de dos o tres anys prorrogables fins a un límit determinat —per exemple, per a un global màxim de 10 anys. Una opció interessant en aquest sentit seria, a partir d'un cert moment anar reduint el percentatge de subvenció de manera progressiva (per exemple, a partir del novè any) per tal d'incentivar una entrada progressiva de finançament públic i privat local per tal de, com a mínim, continuar sostenint l'estructura tècnica i el projecte existent. Des del punt de vista dels agents públics però, en tot cas, sempre hi haurà la qüestió conflictiva de la distribució de competències i el relatiu infrafinançament de les entitats públiques locals.

Una qüestió clau en aquesta proposta seria establir de manera transparent els criteris per tal que un projecte territorial pogués passar del règim subvencionat anual a un contracte-programa; si ha de ser un pas automàtic a partir d'un determinat any de vida o han de concórrer una sèrie de criteris que el projecte ha d'haver assolit. Per exemple, haver assolit unes determinades estructures de concertació territorial i/o haver generat un projecte amb una qualitat tècnica suficient.

Altrament, l'instrument del contracte-programa podria permetre articular mecanismes de control administratiu regular amb una orientació però molt més gran cap als resultats del mateix. Això és, els projectes territorials i el SOC haurien d'acordar una sèrie d'objectius concrets que el programa hauria d'anar assolint a cada període, amb el que el control dels plans territorials acció a acció quedarien subsumits en un marc general amb més marge de maniobra pels territoris però sempre amb una realització o *performance* orientada a una sèrie d'objectius prèviament pactats.

L'evolució de la carta de serveis. Estabilitat, flexibilitat i ampliació.

Un dels factors positius pel que fa a la carta de serveis de T7C és l'estabilitat en els seus elements principals des dels inicis del programa. És un fet destacable ja que ha proporcionat un marc de referència estable pels territoris des del que operar i al que, dintre dels factors de flexibilitat que permet, poder anar explorant totes les seves potencialitats i adaptar-se a les seves limitacions —en tot cas, sembla haver un cert marge interpretatiu que depèn de l'equip tècnic del SOC i que, en tot cas, hauria d'estar delimitat tant com fos possible²⁵⁴.

²⁵⁴ Un aspecte administratiu en què potser el programa pot avançar una mica més és en clarificar de cara als projectes locals els criteris d'aprovació o rebuig d'accions concretes —tot i que des dels inicis s'ha avançat positivament en les resolucions—, sobretot quan s'interpreta des del territori que pot haver-hi restriccions pressupostàries. De vegades, pot no restar del tot clara la relació entre la puntuació global del projecte, les accions concretes aprovades/rebutjades i el pressupost final assignat.



En particular, on ha demostrat una capacitat força més gran en la seva implementació d'allò que es podria preveure en una primera revisió formal, ha estat en l'àmbit d'acció de l'atenció a les empreses (en particular, en l'àmbit de la millora de la seva competitivitat). Tanmateix des de diversos territoris s'adverteix que és el camp on possiblement la carta de serveis podria evolucionar amb un major potencial per a satisfer més necessitats i així ésser capaç de dotar de major capacitat als projectes territorials per a treballar amb el seu teixit empresarial específic²⁵⁵. Altrament, aquesta possible ampliació sempre hauria de tenir en compte una perspectiva de complementarietat respecte altres possibles programes generalistes i, per tant, haurien d'estar pensats en base a dissenys que no repliquessin programes existents sinó que aportessin quelcom diferent, com a mínim, amb major capacitat d'integrar-se amb la resta d'actuacions del programa, poder respondre a les necessitats de possibles estratègies locals allà on existeixin i de ser més pròxims i adaptables en un sentit substantiu al territori.

Pel que fa a l'àmbit de les actuacions més directament dirigides a persones, també puntualment s'han proposat programes a incorporar a la carta els quals haurien de tenir un marge d'adaptabilitat territorial superior al territori que no pas els generalistes. En tot cas, aquí potser la reclamació és més puntual i no hi ha tantes veus a favor de la seva necessitat tot i que des de força projectes s'admet la utilitat d'una possible incorporació de programes similars a d'altres que ja es treballen pel DEMO amb un disseny centralitzat²⁵⁶.

En tot cas, sí semblaria interessant que des del SOC es generés, com a mínim cada cert període de temps, uns espais de participació formal conjunta dels projectes territorials per tal de generar propostes sobre la política i, en particular, sobre la carta de serveis, possibles modificacions o ampliacions en la mateixa.

Altrament, sembla que el projecte encara té un recorregut a cobrir pel que fa a establir mecanismes més estructurats de transferibilitat de coneixement metodològic i de manera de fer entre els mateixos equips i projectes territorials, entre aquests i el SOC, i vers altres possibles referències internacionals a través del propi SOC.

²⁵⁵ En tot cas, s'ha de ressaltar que aquesta perspectiva de treball relativa a la creació d'empreses i la seva consolidació i creixement és coherent amb un enfocament de desenvolupament local —el qual sol tenir entre els seus objectius principals, per exemple, la diversificació econòmica— o les pròpies polítiques actives d'ocupació —que precisament han de procurar no només l'existència de treballadors més ocupables en l'economia local sinó que l'economia local pugui proporcionar llocs de treball per a aquests treballadors que la pròpia política pot estar preparant i qualificant.

²⁵⁶ Tant en el cas dels programes d'actuacions destinades a empreses com en els d'aquells destinats a persones des l'equip tècnic del SOC s'adverteixen complicacions administratives per a una possible ampliació, malgrat admetin el seu possible sentit. Altrament també valoren que el programa s'ha de mantenir en uns límits de gestibilitat raonables.



Racionalització de la càrrega burocràtica i administrativa dels projectes

Un dels riscos a considerar amb més atenció pel que fa a les polítiques públiques delegades és el possible volum de càrrega burocràtica que es pugui generar de manera vinculada al rendiment de comptes que s'ha de fer vers l'administració o administracions superiors —en particular, per a polítiques territorials complexes com aquesta que implica diverses actuacions a desenvolupar en paral·lel en un mateix període temporal i amb la demanda d'indicadors de control sobre processos diversos, no només els relatius a les contractacions i les despeses vinculades²⁵⁷. Una manca de racionalització d'aquesta càrrega administrativa burocràtica anirà en detriment dels resultats dels programes i —tal com s'assenyala en l'evidència internacional— pot conduir a estratègies de conservació i extrema prevenció respecte a qualsevol possible incursió en una irregularitat merament administrativa per part de la gestió tècnica del territori.

Tot considerant que la idea de la separació entre els equips tècnics planificadors del programa i els equips encarregats de la verificació i control econòmic-administratiu a priori contribueix a reforçar la prevenció de dinàmiques perverses derivades de la proximitat excessiva entre controlador i controlat, no s'ha de deixar de ressaltar en paral·lel que aquests controls s'han de gestionar sobre unes pautes d'actuació raonables²⁵⁸, coherents a tota l'organització del SOC i, en la mesura del possible, transparents i previsibles de cara als equips tècnics territorials²⁵⁹. De fet, una de les qüestions que en alguns dels territoris es reclama des del sector privat és augmentar la capacitat de resposta i l'agilitat dels projectes vers les necessitats i els ritmes de treball de les empreses arran els possibles canvis a l'entorn econòmic —quelcom que pot dependre de les capacitats i el bon funcionament dels equips però també de les constriccions i les càrregues administratives associades al programa.

En paral·lel, una possibilitat a considerar seria la d'ampliar el possible volum de finançament de les figures destinades a reforçar la capacitat administrativa dels projectes locals per a poder alliberar en major mesura els directors tècnics i els seus equips d'aquestes tasques concretes²⁶⁰.

²⁵⁷ Com els mateixos relatius a la concertació o, si més no, una aproximació al suport genèric que reuneix el projecte al territori

²⁵⁸ En principi, sembla lògic que hi hagués d'haver una coordinació vers els tècnics d'intervenció dels ens locals, excepte en circumstàncies excepcionals particulars justificables en termes de manca de pèrdua d'efectivitat del control.

²⁵⁹ La Guia de prescripcions tècniques del programa descriu l'esquema general i funcions dels òrgans del SOC intervinents en aquests aspectes així com la documentació a lliurar a cada òrgan però, des del territori, es percep que es produeixen controls duplicats i actuacions no previstes, injustificades i sobrecontroladores.

²⁶⁰ La qüestió és trobar un equilibri proporcionat entre la despesa i costos substantius associats al projecte —una despesa que es pot considerar productiva si respon a uns objectius i uns



4.4 La plasmació actual dels processos de concertació als territoris.

De manera general, actualment hi ha un baix nivell d'institucionalització dels mecanismes i estructures de concertació —puntualment sí que trobem dinàmiques pautades i previsibles pels agents pel que fa a nombre de reunions i expectatives vers les mateixes o, en un cas fins i tot, un ens institucional que properament tindrà forma de agència públic-privada de desenvolupament local.

En molts casos es pot considerar que actualment els processos responen més aviat a lògiques de participació —orientació de l'ús dels recursos aportats per un tercer que seria l'administració pública, a priori, amb una major eficiència en l'assignació dels mateixos vers els objectius generals i específics que cada projecte es proposa gràcies a aquesta participació— més que no pas de concertació avançada —compartició de recursos de diferents organitzacions en termes relativament equilibrats, tant des del sector públic com des del sector privat en aquest cas, per tal de generar una orientació consensuada pels mateixos basada en una visió compartida, i en l'execució dels quals es produeix un repartiment de tasques. Tanmateix, pel que fa a la cooperació públic-públic sí es pot parlar de, com a mínim, generació de xarxes de coordinació pel que fa als recursos existents i cert repartiment de tasques en la implementació de nous; i, pel que fa a la cooperació públic-privat, certes pautes de concertació en sentit estricte, de manera fragmentària i puntual, quelcom que pot anunciar o preparar l'aprofundiment en les mateixes en un futur.

Altrament, en força casos s'han impulsat de manera decisiva pautes de cooperació privat-privat, bàsicament en base a la generació de xarxes informals de difusió d'informació i compartició de coneixement. En experiències concretes però aquestes dinàmiques s'han intensificat i treballat prou com per a produir noves realitats institucionals —per exemple, acords sobre processos de producció i generació de marques, noves associacions de productors—, processos de coordinació interempresarial amb compartició de recursos productius o l'estímul d'integracions intersectorials per a generar circuits econòmics locals de producció-transformació-comercialització i promoció-consum al territori i també de cara a l'exterior en relació a productes locals revaloritzats. Probablement, també en aquest sentit, es podria parlar de la creació de producte turístic local amb la integració de diversos recursos endògens valoritzats.

resultats, i que tanmateix ha d'ésser controlada i fiscalitzada en uns termes raonables— i la despesa o els costos dedicats al control i la burocràcia administrativa que se'n deriva d'ésser fons públics. L'excessiva despesa i costos dedicats en el control i la burocràcia, en primer lloc, van en detriment aritmètic dels primers i, en segon lloc, fan molt més feixuga i costosa la capacitat de resposta dels projectes.



En termes de sectors d'actors públics i privats—públic institucional, públic tècnic, actor privat econòmic de base, actors privats de caire econòmic i social de segon nivell, altres actors públics i altres actors privats— els processos de concertació, de manera general, no han assolit una maduresa suficient pel que fa al nivell institucional ni pel que fa al nivell d'actors econòmics i socials de segon nivell. Pel que fa als processos de concertació de caire tècnic públic-públic l'avançament és desigual —també tot considerant la massa crítica dels territoris en aquest sentit— però en general ha assolit relativament importants graus d'institucionalització. La presència d'altres actors públics i privats —institucions educatives o tecnològiques i altres— és més aviat puntual i també desigual entre els diferents projectes.

Tot considerant que alguns territoris ja tenen una trajectòria de 7 anys d'aplicació del programa i d'altres només 5, una primera conclusió ben visible és que alguns territoris han aconseguit cotes més rellevants de cooperació —una major implicació territorial, si més no en termes sectorials— partint del 2010 que d'altres partint del 2008. Aquest és un fet que demostra la quantitat de factors intervinents en el cas d'una política d'aquest tipus (equips tècnics, clima institucional i empresarial, cohesió territorial comarcal, lideratges, etc.) i com especialment les alteracions severes en la continuïtat del programa poden, com a mínim, debilitar a curt-mig termini la seva evolució. En alguns territoris, per tant, els processos probablement estan avançant molt més lentament del que seria desitjable en un programa d'aquest tipus.

En tot cas s'ha de considerar també en relació als punts de partida dels propis territoris i, per tant, en general s'ha de valorar que qualitativament en força territoris s'ha aconseguit incorporar, si més no en termes tècnics i en algun cas en termes de col·laboració públic-privat, una nova manera de concebre i generar la política pública adreçada al desenvolupament socioeconòmic.

En general, es detecten unes certes pautes de maneres de fer que mostren mecanismes efectius de transferència de coneixement operatiu des del SOC — vinculats a la guia de prescripcions tècniques associada al projecte però també a l'assistència tècnica— i també entre experiències pel que fa al treball de la concertació. És quelcom que es pot considerar positiu sempre que siguin els tècnics territorials i el conjunt d'actors territorials els que modulin de manera efectiva l'accés d'actors i les fórmules d'estructurar finalment la cooperació.

La qüestió de la incorporació dels actors econòmics i socials de segon nivell als projectes territorials

Un dels problemes que emergeix en força territoris és el de la dificultat per a incorporar de manera constructiva als processos de concertació als actors econòmics i socials —



particularment els empresarials— sobretot considerant aquells casos en què puguin ésser més representatius, capaços i actius en el seu àmbit territorial. Poden tenir un important poder d'interlocució, un bon coneixement del sector o sectors locals i del seu empresariat —són estructures organitzatives que poden simplificar els costos de transacció en els intercanvis amb les empreses i facilitar sinèrgies— i, per tant, s'hauria de promoure la seva participació, si més no en marcs de concertació generals. Entre les possibles raons per a la desconfiança amb els ens gestors locals i/o desmotivació vers la seva implicació als projectes T7C, es destaca, per exemple, el fet que percebin que les activitats que es puguin portar a terme en el marc del projecte puguin suposar una competència per a algunes de les que puguin porten a terme pel seu costat —com pot ser oferir certs serveis a les empreses associades, desenvolupar activitats formatives o exercir la interlocució directa amb el sector. Una segona qüestió que emergeix és que, de vegades, si no creuen que podran participar de l'execució de les actuacions que estan essent subvencionades pel SOC dintre dels diversos plans d'execució anual poden optar per deixar de participar també a la fase de planificació i disseny²⁶¹. La importància de l'incentiu econòmic en la formació de partenariats locals és quelcom previsible a la vista de la revisió internacional de casos realitzada; és un fenomen que s'ha donat en d'altres contextos²⁶².

Malgrat, a priori, des d'un punt de vista conceptual —i a la vista d'altres experiències internacionals— té sentit pel que fa a la concertació territorial que aquests actors puguin gestionar i executar actuacions en el marc dels projectes²⁶³, des d'un punt de vista administratiu, resulta normativament conflictiu que una organització privada concertada participi d'una planificació d'accions al mateix temps que pugui assumir la seva execució amb recursos derivats d'una subvenció destinada a ens públics. Potser es pot considerar que hi ha una contradicció entre els principis de gestió pública associats a la delegació d'unes competències, el procediment d'atorgament d'una subvenció i la normativa associada —el principi organitzatiu de la política—, i el principi discursiu de concertació públic-privat a partir del què, a priori, no hi hauria d'haver contradicció en el fet que un dels agents que concerta es faci càrrec en un repartiment

²⁶¹ De manera vinculada a aquesta qüestió, sovint es planteja que aquestes organitzacions han pogut generar interessos propis al marge de la representació de les necessitats dels seus associats i les seves finalitats socials en general.

²⁶² Un partenariat únicament centrat però en la motivació per la captació de recursos pot derivar fàcilment en un pseudo-partenariat o partenariat de conveniència, tal i com s'assenyala en la literatura especialitzada.

²⁶³ En aquest cas hauria de ser tot considerant els requisits tècnics del T7C: que aquestes s'insereixin de manera coherent i integrada en el conjunt, presentin un disseny acurat, serveixin a uns objectius tècnicament ben definits i l'actor estigui acreditat per a portar a terme l'activitat per l'experiència demostrada en la seva realització.



de tasques de l'execució d'una acció amb un finançament vinculat al projecte²⁶⁴, sempre que l'acció estigués perfectament justificada de manera estratègica i tècnica i no suposés, per tant, una acció creada ad hoc per al sosteniment d'aquesta organització territorial²⁶⁵.

Tanmateix, aquesta no hauria de ser una qüestió definitiva per a poder o no poder incorporar aquests actors en tant aquests també haurien de poder percebre d'altres beneficis potencials de la seva participació²⁶⁶. Una primera qüestió a abordar seria procurar construir pautes de reconeixement i reciprocitat entre les organitzacions — l'ens públic local gestor del projecte i l'associació privada— és a dir, demostrar interès i coneixement de les activitats de cada qual i valorar els aspectes positius que poden estar comportant pel territori cadascuna d'elles; fins i tot, es poden tractar d'encetar pautes de suport mutu en algun sentit. Aquesta mútua relació de major confiança hauria d'anar confluint en generar i compartir amb aquest actor una mateixa visió sobre la realitat socioeconòmica territorial i les seves possibles necessitats o, si més no, establir punts de trobada entre les perspectives del projecte i les de l'actor. Pel que fa a l'aprofitament d'oportunitats o la posada en marxa d'iniciatives, en tercer lloc, s'hauria d'aconseguir que, si més no, s'establissin mecanismes de coordinació entre les actuacions i serveis que pugui plantejar el projecte i les que pugui plantejar aquesta organització amb els seus propis recursos, evitant en la mesura del possible superposicions no justificades; aquest és un factor que també afavorirà la confiança. En quart lloc, per tal de fer un pas més, seria fonamental que l'entitat percebés diferents incentius vers la participació en el projecte —més enllà de motivacions relacionades amb valors i identificació amb el territori o els incentius econòmics directes ja mencionats— per exemple, un incentiu tangible pot ser el reforçament institucional vers els seus associats i la resta del teixit empresarial si adopta un paper visible en la col·laboració amb el sector públic vers el disseny i generació d'actuacions i projectes eficaços i útils per a les empreses del territori i/o sector corresponent, malgrat no els gestioni íntegrament o els executi; de la mateixa manera que s'observa amb les administracions locals que s'impliquen en aquests projectes de

²⁶⁴ Aquest encaix conceptual amb el model s'hauria de complementar amb el factor que l'agent també hauria de fer una aportació transparent al partenariat des del punt de vista dels recursos.

²⁶⁵ Per tant, tot considerant un escenari apartat de possibles dinàmiques perverses que es poguessin produir com apunta la literatura referida als partenariats i la descentralització —en aquest cas concret per exemple, exclusió d'actors o empreses no associades, captura de l'interès públic mitjançant l'excessiva influència en la visió de l'administració, etc. De fet, precisament, en el cas del T7C el disseny tècnic i l'ajustament al projecte han d'ajudar a prevenir i controlar aquests efectes.

²⁶⁶ Una altra qüestió seria específicament quins serien els marcs de cooperació adequats en aquest casos, tot considerant que també hi participin en els processos de concertació empreses concretes o actors econòmics de base del territori. En aquest cas, cada projecte ha de poder trobar el millor encaix.



desenvolupament local, també aquestes entitats podrien millorar la seva notorietat i prestigi de cara als associats, la resta d'empreses i la societat si participen de manera constructiva i amb resultats en aquests projectes.

L'ideal de col·laboració amb aquests agents seria que efectivament poguessin alinear els seus recursos i les seves capacitats amb els del projecte territorial encetat pel T7C, tant pel que fa a la perspectiva general del projecte com pel que fa al disseny i planificació d'accions; també pel que fa a la possible execució d'algunes d'elles per part d'aquestes organitzacions, sigui amb fons derivats del projecte, altres fons públics o amb fons propis de l'organització.

4.5 Els representants institucionals locals en el procés de generació i desenvolupament del projecte. Conciliació de legitimitats en una política pública delegada amb un component de baix a dalt.

La perspectiva que ofereix el desenvolupament dels projectes i dels propis plans d'execució anual coincideix en pivotar de manera clara en el rol dels equips tècnics dels territoris conjuntament amb el SOC, tanmateix puntualment es desvetllen problemàtiques vers la integració amb un rol actiu dels representants institucionals territorials. Un tipus de política com aquesta en què és tan rellevant la perspectiva que sorgeixi des del propi territori —la qual ha d'estar habilitada i potenciada pel marc establert des de l'administració superior—, el paper tècnic per tal de generar projectes sòlids i que responguin a les necessitats locals, i on resulta clau la pròpia continuïtat del projecte desenvolupat a partir d'un cert consens amb el conjunt del sector públic i el sector privat, presenta reptes importants quan una part fonamental dels actors locals de vegades no acaben de trobar la manera per a influir constructivament en el marc del mateix, especialment quan originalment no havien estat participants.

En aquesta qüestió s'està apel·lant a l'exercici efectiu d'influència legítim vers el curs del projecte que poden jugar els diferents grups d'actors públics tanmateix és quelcom que convé situar en el marc global de les posicions que se li poden atribuir a la resta d'actors que hi poden intervenir. En aquest cas, s'ha optat per representar-ho a partir d'un esquema relatiu a les diverses legitimitats que es generen en una política de desenvolupament local. Una política d'aquest tipus que respon a una delegació de competències des d'una administració superior a d'altres inferiors i, al mateix temps, implica el concurs de diversos agents locals comporta una complexitat de legitimitats que, de vegades, poden entrar en conflicte.

Aquestes legitimitats es poden resumir de manera simple en tres blocs:

- La legitimitat institucional. S'expressa, per un costat, en la que refereix al SOC com a agència especialitzada i amb competències en la matèria i que delega en determinats termes el disseny, planificació i execució concreta de la política



al territori i aporta els recursos. Per un altre costat, s'expressa en la que correspon als representants institucionals del territori, els quals han de, com a mínim, acceptar i impulsar aquesta iniciativa des del sector públic local i, en un sentit extens, assumir una certa direcció general del procés territorial; de manera particular aquells que lideren els ens locals que encapçalen el projecte.

- La legitimitat tècnica. Remet a la tasca tècnica que es realitza al territori per part dels equips tècnics amb el suport del SOC. Deriva del marc normatiu de la política, la plasmació efectiva als territoris dels processos i l'orientació metodològica impulsada, i la consecució de resultats en el marc d'aquells que prioritza l'administració superior. Està connectada doncs amb seguir el marc metodològic i conceptual que proposa el SOC però de forma particular amb els resultats obtinguts d'acord als objectius que es plantegin localment.
- La legitimitat social o ciutadana. Aquesta es pot considerar en dos conjunts. Per un costat, està aquella derivada dels actors socials i econòmics que participen o concerten la política; i, per un altre costat, la de la resta d'agents socials organitzats del territori i de la població en general, la qual serà més rellevant conforme el projecte tingui una major dimensió estratègica territorial —de manera inicial però el model de la política no es situa en aquesta dimensió i, per tant, la legitimitat atorgable a aquest segon grup no és tan important. En aquest bloc també es podria distingir la corresponent als destinataris i beneficiaris directes de la política (agents i entitats econòmics i socials del territori; persones en situació d'atur en situació d'especial vulnerabilitat) tanmateix aquesta es connectaria de manera força clara amb la legitimitat tècnica, ja que una part dels resultats d'aquesta s'estima també en la percepció d'utilitat de la política per part d'aquest grup.

Aquestes diverses legitimitats que corresponen al caràcter d'una política de desenvolupament local delegada des d'una administració superior per a ésser treballada localment i, en particularitat, a un programa com T7C, habilitarien als diversos actors que les sostenen a intervenir en la política a partir de diferents rols; altrament, dibuixen una estructura de rendiments de comptes en paral·lel a demanar canals o espais de participació (o influència) relativament institucionalitzats en el curs de la mateixa. És una qüestió complexa però fonamental pel programa.

El rol dels representants institucionals locals és decisiu ja que, en primer lloc, són els ens locals —les administracions locals amb els seus màxims representants al capdavant— els que han d'adoptar localment, gestionar i executar el programa i, en segon lloc, són aquestes figures les que han facilitar i, probablement, impulsar l'escenari que permeti desenvolupar tot el potencial del mateix, tant internament a



l'organització²⁶⁷ com externament, tant pel que fa a la cooperació públic-públic com a la públic-privada. És una base cabdal per al treball tècnic, la qual ha de permetre que es generi l'escenari que demanda la política emanada des de l'altra pota de legitimitat institucional que prové del SOC.

El conflicte de legitimitats es pot expressar en qualsevol moment quan els representants institucionals assumeixen l'impuls de noves línies estratègiques territorials o, fins i tot, la proposta d'actuacions molt concretes, sense una validació tècnica i social suficient. En aquest sentit, des del SOC i els mateixos equips tècnics territorials s'insisteix força en la importància que ha de tenir la robustesa tècnica justificativa de les línies de treball obertes i les mateixes actuacions puntuals tant en la gestació dels projectes com en la seva evolució²⁶⁸. D'altra banda, un projecte ja amb una certa trajectòria de treball productiu no serà fàcil que incorpori una nova línia o noves línies —especialment en detriment d'altres— o un replantejament radical de les mateixes²⁶⁹, en tant els requeriments de continuïtat i coherència són rellevants per la mateixa natura d'un projecte d'aquestes característiques. Aquests projectes demanen continuïtat en el temps en diversos sentits (equip tècnic, línies de treball o estratègiques, evolució coherent del curs dels diversos tipus d'actuacions i de la creació de marcs de treball, etc.) per tal d'assolir resultats consistents però això pot entrar en conflicte especialment quan hi ha canvis institucionals. Una nova representació institucional local, a partir de la legitimitat que li correspon, amb intenció d'inspirar canvis des d'un punt de vista de direcció estratègica pot enfrontar una inèrcia estructural del projecte aparellada a un cert tancament al voltant de la legitimitat tècnica. Això és, en un moment determinat la legitimitat que s'hagi pogut generar de manera tècnica —i si el projecte s'ha articulat correctament amb el sector privat, és a dir, s'ha aconseguit incorporar actors privats que donin suport al mateix, la que s'hagi pogut generar socialment— pot entrar en un cert conflicte amb la legitimitat institucional. Les línies i el plantejament estratègic general que el projecte pot prendre en un moment determinat inicial —en què, en tot cas, el suport i plantejament tècnic resulta fonamental per a que resulti sòlid, creïble i a mig-llarg termini pugui generar majors probabilitats d'impacte— poden entrar en conflicte amb una nova visió.

²⁶⁷ Aquest representants haurien de donar suport al tipus de metodologia de treball que proposa el programa respecte a la integració de polítiques, particularment referit al treball cooperatiu a la mateixa institució local que lidera o, quan hi ha co-lideratges, al mateix entre els diversos equips.

²⁶⁸ Altrament, pel que fa SOC, el disseny de l'instrument de la subvenció anual facilita força aquest control.

²⁶⁹ Al marge de que sempre resultarà ineludible la bona justificació tècnica de qualsevol canvi en el sentit que marca la política.



Des d'aquest punt de vista, en primer lloc, es pot afirmar que els projectes de desenvolupament local requereixen de manera molt notable de la construcció de consensos amb més forces polítiques que aquelles que en un moment determinat protagonitzen la governança del mateix. És quelcom que pot prevenir decisivament afebliments del projecte a mig termini i, també, evitar una excessiva politització-partidista del mateix a curt termini —quelcom que, altrament, pot generar inicialment desconfiança de cara al sector privat o altres actors públics a concertar.

En segon lloc, és important notar que aquest conflicte de legitimitats probablement es pot produir en qualsevol moment i que la resposta tècnica —local i, sobretot, des del SOC— hauria de ser tractar de combinar el requisit de validesa tècnica i —ocasionalment, el de la mateixa continuïtat i la coherència— amb la de facilitar instruments per tal de dotar de raons o desraons a les propostes formulades; sobretot, per tal de fer notar com es podrien impulsar noves prioritats des del programa i, sobretot, quins fonaments tècnics haurien de tenir i/o quins consensos, de manera simple i viable, haurien d'assolir per tal que tingués sentit en el projecte territorial.

Un dels dèficits del programa doncs pot ser tenir dificultats per a incorporar a un projecte eminentment tècnic als representants institucionals de manera més activa i constructiva, sobretot quan aquests s'han incorporat a posteriori. S'ha d'incentivar el reconeixement de la legitimitat tècnica del projecte —amb el propi rol del SOC— o la mateixa legitimitat social que pugui tenir, deixar espai per a que aquests percebin la seva importància en la bona entesa sobretot amb els altres agents públics però també oferir espai per tal de mostrar que també han de tenir veu en les decisions estratègiques i, sobretot, poder transmetre com es poden treballar de manera sòlida idees de desenvolupament sobre el territori per tal de validar-les o rebutjar-les a partir del treball tècnic i en contacte amb d'altres agents. La participació institucional responsable i oberta en aquest sentit pot ser decisiva per tal que la representació institucional local es pugui veure motivada i implicada per la resta de suports que pot necessitar el projecte i l'equip tècnic local en un moment determinat²⁷⁰.

El potencial lideratge institucional local d'una política de desenvolupament local com és el programa T7C probablement doncs ha de tenir una important capacitat i habilitació des del SOC per tal de comprendre aquest complex escenari, des de la perspectiva de la concertació territorial però també del que implica generar projectes de desenvolupament amb una perspectiva integral i amb voluntat d'impacte a mig-llarg termini.

²⁷⁰ Aquesta visió és un complement d'allò exposat a l'apartat 3.5 de l'informe, especialment a la pàg.99 i ss.



5. Bibliografia i documentació

Articles i informes sobre descentralització i avaluació de polítiques descentralitzades

BARANKAY, I., and LOCKWOOD, B. Decentralization and the Productive Efficiency of Government: Evidence from Swiss Cantons. Discussion Papers No. 2477. Bonn: IZA, 2006.

HUTCHINSON, P.L and LAFOND, A.K. *Monitoring and Evaluation of Decentralization Reforms in Developing Country Health Sectors*. Bethesda: The Partners for Health Reformplus Project, Abt Associates Inc., 2004.

MADEIRA, R. “The Effects of Decentralization on Schooling: Evidence from the Sao Paulo State’s Education Reform”, 2007.

SCHNEIDER, A. “Decentralization: Conceptualization and Measurement.” *Studies in Comparative International Development*, 38 (3): 32–56, 2003.

SHARMA, C.K. “Decentralization Dilemma: Measuring the Degree and Evaluating the Outcomes” *The Indian Journal of Political Science*, 49–64, 2006.

VON BRAUN, J., and GROTE, U. “Does Decentralization Serve the Poor?” *International Monetary Fund-Conference on Fiscal Decentralization*, Washington DC, 2000.

Articles i informes d’avaluació sobre experiències de desenvolupament local

EUROPEAN UNION, Cohesion policy suport for local development: Best practice and future policy options, Final Report, 2010.

HELMSING, AHJ. “Partnerships, Meso-institutions and Learning. New local and regional economic development initiatives in Latin America”, The Hague: Institute of Social Studies, 2001.

ISTITUTO PER LA RICERCA SOCIALE (IRS) and INSTITUT DE GOVERN I POLÍTQUES PÚBLIQUES (IGOP), Study on the contribution of local development in delivering interventions co-financed by the European Regional Development Fund (ERDF) in the periods 2000-06 and 2007-13, Final Report, 2011.

OECD LOCAL ECONOMIC AND EMPLOYMENT DEVELOPMENT (LEED) PROGRAMME, Best practices in Local Development, 2001.

Articles i informes d’avaluació sobre concertació (partnerships)

HORTON, D, PRAIN, G., THIELE, G. Perspectives on partnership: A literature review. Lima: International Potato Center (CIP), 2009.

JOBIN, D. A transaction cost-based approach to partnership performance evaluation, *Evaluation* (2008) Vol 14 (4):437-465.



KLITGAARD, R. Evaluation of, for, and through Partnerships. Preliminary draft for Concluding Presentation at the World Bank Conference on Evaluation and Development: The Partnership Dimension, Washington DC, 2001.

TOULEMONDE J. et al. Evaluation in Partnership, Practical suggestions for improving their quality, Evaluation (1998) Vol 4 (2):171-188.

VAN GERWEN F., NEDANOSKY, L, Monitoring and evaluation of multi-stakeholder cooperation and partnerships in local economic development, International conference Reforming the bussiness environment (diapositives), El Cairo, 2005.

Altres llibres i articles sobre desenvolupament local

VÁZQUEZ BARQUERO, A. *Las nuevas fuerzas del desarrollo*, pp.141-162. Barcelona: Antoni Bosch, 2005.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. “Desarrollo endógeno y globalización” publicat a *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario: Homo Sapiens, 2001.

Documentació facilitada pel SOC:

ALBURQUERQUE, F. Desarrollo Económico Local y Empleo (DEL+E): Material para promotores, Módulo 5: Acercarse al territorio y sus actores para impulsar un proceso participativo. Ginebra: OIT, 2008.

CANZANELLI, G. El papel del sector público en el desarrollo local en la experiencia internacional (diapositives), 2013.

CASTILLO, J. Las agencias de desarrollo local. Part de llibre sense referència.

HERNANDO, M. Les agències de desenvolupament local. Part de llibre sense referència.

JIMÉNEZ, E. Política pública y desarrollo local. Algunas enseñanzas derivadas de la política de cohesión territorial de la Unión Europea y algunos apuntes para el futuro, 2010.

REMESAR, N. and BORJA, M. Promoting a place-based approach in the configuration of local development policies in Spain: The Catalan Experience, Local Economy (2014) Vol 29 (4-5) 469-485.

Documentació sobre el programa Treball a les 7 comarques facilitada pel SOC

DEPARTAMENT DE LA PRESIDÈNCIA. Acord de Govern pel qual s'aprova el Pla d'Iniciatives de Dinamització Comarcal a les quatre comarques amb més necessitat de reactivació econòmica (IDC). 2008.



ORDRE TRE/337/2008, de 10 de juliol, que conté les bases reguladores del Projecte “Treball a les 4 comarques”, però també d’altres programes que en aquell moment va finançar el SOC.

RESOLUCIÓ TRE/3013/2008, de 2 d’octubre, que és la resolució de convocatòria específica del Projecte “Treball a les 4 comarques” per al 2008.

SOC. Carta de Serveis per a les comarques acollides al Pla d’Iniciatives de Dinamització Comarcal: Anoia, Pallars Jussà, Ripollès i Terra Alta, 2008.

SOC. Guió per a l’elaboració del Pla d’execució de les accions ocupacionals i de desenvolupament local, 2008.

DEPARTAMENT DE LA PRESIDÈNCIA. Acord de Govern pel qual s’amplien de 4 a 7 les comarques acollides al Pla d’Iniciatives de Dinamització Comarcal i, per tant, al Projecte “Treball a les 7 comarques”, 2010.

ORDRE TRE/293/2010, de 6 de maig, que de la mateixa manera que a la convocatòria de 2008, és la base reguladora de diversos Programes, entre ells el Projecte “Treball a les 7 comarques”.

RESOLUCIÓ TRE/2567/2010, de 26 de juliol, que és la resolució de convocatòria específica del Projecte “Treball a les 7 comarques” per al 2010.

SOC. Carta de Serveis per a les comarques acollides al Projecte “Treball a les 7 comarques”, 2010.

SOC. Guia de prescripcions tècniques i guió per a l’elaboració del Pla d’execució anual, 2010.

ORDRE EMO/337/2012, de 10 d’octubre, que conté per primer cop unes bases reguladores específiques del Projecte “Treball a les 7 comarques”, així com la resolució de convocatòria.

SOC. Guia de prescripcions tècniques del Projecte “Treball a les 7 comarques”, que inclou la Carta de serveis, 2012

SOC. ORDRE EMO/258/2014, de 5 d’agost, que és la darrera convocatòria publicada en el marc de la qual s’han finançat els projectes que actualment s’estan executant.

SOC. Guia de prescripcions tècniques del Projecte “Treball a les 7 comarques”, que inclou també tant la Carta de serveis, 2014.

Plans d’execució anual presentats amb la sol·licitud a les convocatòries de 2008, 2010, 2012 i 2014 de tres de les comarques participants en el Programa: El Ripollès, La Terra Alta i la Ribera d’Ebre.

Informes d’execució anual on consta l’activitat realitzada en el marc del Plans d’execució de 2008, 2010, 2012 i 2014 de tres de les comarques participants en el Programa: El Ripollès, La Terra Alta i la Ribera d’Ebre.



Apartat “Descripció del concurs” que forma part de l’Acta de l’Òrgan Col·legiat que es celebra anualment i mitjançant el qual es distribueixen els fons dels que està dotada cada convocatòria del Programa, 2008-2014.

Fitxes que acompanyen les resolucions d’atorgament de totes les comarques participants per a les convocatòries de 2010, 2012 i 2014.

Altra documentació facilitada pel SOC de caire contextual

Projecte de Llei del sistema d’ocupació i del Servei d’Ocupació de Catalunya, publicat al BOP el 22 de setembre de 2014.

Intervencions de les entitats del món local a la Sessió de la Comissió d’Empresa i Ocupació de la tarda del 9 de febrer, realitzades en el marc de la tramitació parlamentària del Projecte de Llei del sistema d’ocupació i del Servei d’Ocupació de Catalunya.



6. Annex. Informació tècnica sobre el treball de camp qualitatiu

6.1 Els informants del treball de camp qualitatiu.

Els informants del treball de camp qualitatiu han estat seleccionats a partir de tres perfils:

- Responsables tècnics del projecte al territori.
- Participants al projecte des del sector privat.
- Representants institucionals dels ens locals que gestionen el projecte.

Aquestes entrevistes s'han complementat amb una entrevista als tècnics de la unitat de planificació del programa al final del treball de camp.

Els entrevistats han estat seleccionats per conveniència en base a un criteri de màxima obtenció d'informació global de la implementació del programa amb un acord sobre els seleccionats amb el SOC. És per això que s'han fet entrevistes almenys a un dels perfils en cadascuna de les 7 comarques participants.

Inicialment estaven previstes 12 entrevistes més aquella amb la unitat de planificació del programa. Durant el treball de camp, per manca de possibilitat de concertar l'entrevista amb un dels perfils tècnics proposats, una de les entrevistes a aquest perfil es va deixar de fer. Durant el treball de camp també es va decidir augmentar el nombre d'entrevistes a representants institucionals dels ens locals a partir del criteri tècnic considerat al paràgraf anterior.

A tall de resum, la següent taula mostra la relació d'entrevistes pels respectius perfils d'entrevistats:

Perfil	Nombre d'entrevistes
Tècnics	6
Sector privat	4
Representants institucionals	3
Unitat de planificació-SOC	1
Total	14

6.2 Guió de les entrevistes.

Les entrevistes semi-estructurades s'han realitzat a partir de guions adaptats a cada perfil d'entrevistat. Aquí s'exposa el guió d'entrevista per al perfil tècnic (el guió de base per tota la resta), el qual va ser validat amb la unitat de planificació del SOC:



- Presentació de l'entrevistador/a.
- Remarcar que no hi ha respostes correctes ni incorrectes, només volem conèixer la visió i experiència de cada un dels participants.
- Explicació breu dels objectius de l'avaluació del programa fent èmfasi en perquè és important tenir en compte la perspectiva dels informants: recollir informació pràctica i del dia a dia sobre el desenvolupament del programa a partir de les percepcions de les persones implicades en el seu funcionament.
- Remarcar el caràcter confidencial del contingut de les respostes i per a un ús exclusivament tècnic per part de l'equip avaluador. Opció enregistrament.

Contextualització entrevistat

- Quan de temps porta vinculat/vinculada al programa i al territori d'actuació? Com hi arriba? *[Experiència prèvia. També amb d'altres programes similars?]*
- Breument, quines són les seves responsabilitats i/o activitats vers al programa?

A) Visió general del programa

1. Imagineu que us trobeu a un periodista *[en definitiva, una persona a la que voleu explicar de manera planera el programa]*, com li explicaria en què consisteix el programa Treball a les 7 comarques del SOC *[d'ara en endavant T7C]*?

- Imagineu que heu d'explicar el programa a un tècnic de recent incorporació que no coneix la natura i activitats del mateix. Com ho faríeu?
- Esmenteu els objectius teòrics del programa (si voleu major concreció, en relació a tal i com s'està implementant a aquest territori).
- Com concebeu o com us plantegeu el programa 7 comarques des del vostre projecte i/o des del vostre territori?

B) Destinataris i accés al programa

2. A quins territoris va dirigit el programa 7 comarques?
Quin tipus de projectes s'hi poden encabir? Quines entitats l'han d'encapçalar/gestionar?

Quines característiques tindria el perfil 'ideal' tant de projecte com de territori?

-La dimensió territorial del programa està referenciada en la comarca, creus que la comarca és l'àmbit d'intervenció adient en aquest territori/cas? Per què?

Té sentit en qualsevol territori?

La idoneïtat respon a criteris d'homogeneïtat pel que fa a les característiques socioeconòmiques, recursos endògens i caràcter del teixit empresarial o no té perquè ésser d'aquesta manera? Correspon a l'existència de problemàtiques delimitades i específiques, comunes al territori?

-Enteneu que es fomentin dinàmiques territorials supramunicipals (en aquest cas, comarcals) i de manera inferior a instàncies com serien les provincials?

-Té sentit que l'àmbit d'intervenció es decideixi de manera centralitzada?

Es dirigeix de manera definida a alguns col·lectius de persones com a beneficiaris directes de les activitats del programa? Quins?

I pel que fa a les empreses?

-És un programa generalista o s'adreça a qüestions relativament definides (per exemple, per a evitar solapaments amb d'altres programes)?

I pel que fa als participants i agents concertats en la planificació i execució del projecte (un dels elements cabdals del programa)? Quins?

Hi ha d'altres agents que participen al programa que, en principi, no es poden considerar com a "agents que concerten"? *[Per exemple: podrien coincidir amb els que serien les principals patronals i sindicats de Catalunya, els agents econòmics i socials més representatius de Catalunya]*



3. A la pràctica *[en el vostre cas]*, el projecte respon plenament a aquest perfil o marc? En quins sentits s'apropa més i en quins no? *[Aquí pot emergir/es pot fer emergir en combinació amb pregunta 2 com es veu el territori sobre el que es treballa i el sentit general del projecte en aquell territori]*
4. D'on sorgeix la motivació dels agents locals o entitats beneficiàries per a accedir (o presentar-se) al programa T7C?

[Es connecta amb bloc C: la concertació com a activitat del programa, es pot preguntar a partir preg. 11] I pel que fa, concretament, als participants o agents concertats/implicats en la planificació i execució del projecte?

Fer èmfasi en:

- D'on prové la iniciativa de convertir-se en aspirant a ésser beneficiari del programa tant des de la perspectiva de la convocatòria inicial com des dels agents del territori (socials i econòmics públics i privats, incloses les empreses) que s'hi vinculen: li és pròpia del participant o hi ha algun agent exogen que el motiva?
- Quines són els principals obstacles percebuts i les explicacions per a l'actual motivació d'aquests agents?

5. Quin procés segueix l'entitat local o ens gestor per accedir al programa?

[Es connecta amb bloc C: la concertació com a activitat del programa. Entrada "oberta" vs proactivitat estratègica o inclusiva] I els actors privats i públics del territori per tal d'implicar-se en el procés de planificació i execució [concertació territorial]?

Pel que fa als beneficiaris directes de les actuacions (persones i empreses) es segueix algun procés específic o diferent d'entrada vers altres programes o actuacions concreta del mateix caire (desenvolupament socioeconòmic o polítiques actives d'ocupació) *[de caire centralitzat, per exemple, Acció, Catalunya Emprèn...]*?

Fer èmfasi en:

- Quins són els principals moments en què els potencials beneficiaris estan en 'perill o risc' per no arribar a accedir al programa?
- Quins són els principals trets del projecte pels quals podria quedar exclòs? Té a veure amb el tipus d'ens i/o les seves capacitats o recursos?
- Hi ha algunes dificultats a remarcar en el procés (presentació, justificació, etc.)?
- Hi ha requisits informals que actuen en el procés per arribar a participar del programa T7C?

6. Hi ha algun altre requisit/procés *[a partir de la vostra experiència]* que s'empra a la pràctica per tal d'incorporar a aquells projectes o ens gestors més idonis pel programa T7C?

[En cas afirmatiu]

- Quina mena de processos 'informals'?
- Quin paper hi juga a la pràctica la motivació i la preparació de l'ens participant?
- Imagineu que hi ha diversos plans d'execució a un territori, i que encaixen dintre de la convocatòria anual del programa però el pressupost és limitat. Com considereu que es fa la selecció? Com s'hauria de fer?

[Preguntes següents es connecten amb bloc III: la concertació com a activitat del programa]

7. Hi ha hagut agents públics i privats que han deixat de participar o ja no participen (no formen part) del programa? Quines pensa que en són (o podrien ser) les principals causes o motius d'aquest fet?



-Quins són els motius pels quals han deixat de participar? Quins aspectes del programa, projecte o les activitats no els han interessat? Quines dificultats pràctiques tenen?
-Imagineu que un agent del territori o una entitat comunica que no podrà seguir participant del programa. Què passa aleshores? Què fan els tècnics per retenir-lo? Ho consideren important?

8. Creu que hi ha agents o participants que no estan al programa T7C però que hi haurien d'estar i el territori/la implementació del programa "se'n podria beneficiar"? I pel que fa a projectes?

Fer èmfasi:

- Les causes per les quals aquest participants/projectes no estan al marc del programa.
- Quines en són les característiques bàsiques?
- Què s'hauria de fer per incloure'ls?
-

C) Les activitats del programa

Projecte i activitats

9. El programa anualment convoca a les entitats locals de les comarques per tal de que facin arribar els seus plans d'execució anual en el marc de 5 programes d'actuacions generals (Personal; desenvolupament local; qualificació professional; inserció sociolaboral de col·lectius amb especials dificultats; foment de la igualtat home/dona). Què en penseu del marc de 5 programes d'actuacions (és a dir, la carta de serveis)? Hi ha alguna mancança? És massa específic? És massa general? És prou flexible o massa rígid?

Com valoreu l'enfocament de les actuacions dels diferents programes?

Hi ha actuacions o col·lectius que han deixat de ésser atesos de manera prioritària? Perquè? I d'altres que s'haurien d'incloure?

- El programa defineix dos grans capítols: programes de planificació i capacitació territorial (principalment 1 i parcialment el 2) i programes de gestió i millora de la situació socioeconòmica i de desenvolupament econòmic del territori, que es podria dividir a la seva vegada en suport al teixit productiu (parcialment el 2) i programes de suport a les persones en atur (3, 4 i 5) i té en compte la maduresa dels processos de cooperació per al desenvolupament del territori. Com valoreu aquest fet? És útil? Trobeu bé aquesta mena de seqüenciació?

-Hi ha algun possible buit en les actuacions que, en realitat, es compensa amb d'altres programes existents, proveïts pel mateix SOC o DEMO?

-(En relació a actuacions) Per quins motius s'han exclòs determinades actuacions o col·lectius destinataris de referència?

10. Com s'ha generat i ha evolucionat el vostre projecte? *[Com han evolucionat en el vostre cas els diversos plans d'execució anual?]*

Com definiu el contingut del pla d'execució anual i les prioritats a les que el dedicareu?

Hi ha algun altre requisit/procés que empreu a la pràctica per tal de programar alguns tipus d'accions (dirigides a alguns determinats beneficiaris o objectius) o deixar-les de banda?

- Us ajusteu a algun pla estratègic territorial o a algunes línies estratègiques? Com es van gestar les vostres prioritats estratègiques? Quins actors van intervenir?

- Com funciona tot el procediment de disseny del pla? Quines instàncies hi ha per a plantejar actuacions i després decidir aquelles que s'inclouran? Quins aspectes formals i informals es tenen en compte per fer-ho?



-Quins criteris pràctics seguieu? Imagineu que teniu 10 accions possibles que encaixen dintre de la convocatòria anual del programa però n'heu de limitar el nombre a 4. Quins són els principals aspectes que primen en el moment de fer la selecció final?

-L'efecte potencial directe i indirecte sobre la població a curt, mig i llarg termini (o els col·lectius prioritaris de les actuacions) es valora prèviament? Com? Què predomina? ('Creaming' de col·lectius?)

-Hi ha mecanismes de feedback d'un any cap a l'altre? (Aprentatge) En quin sentit es fan notar (actuacions, formes organitzatives)? Com funcionen (mecanismes interns de seguiment i avaluació)?

-La convocatòria és massa condicionant? Heu provat d'engegar accions significatives que han estat denegades o que després no heu estat capaços de posar en marxa? Per què?

Concertació

11. Un dels elements clau del programa és fomentar l'articulació territorial de processos de cooperació i/o concertació. Existia prèviament al programa un cert marc o xarxa de cooperació i concertació local [*relacions interadministratives i entre altres entitats del territori*] o experiències en aquest sentit? Com s'ha generat el nou marc o [*si és que sí que existia*] adaptat a la situació actual?

En general, com s'ha anat construint [*incorporant nous actors i/o enfortint les relacions*] el procés de cooperació en el marc del programa? Hi havia alguna mena d'estratègia prèvia de creació de la concertació (vers els privats, i els públics)? Pel que fa a un marc institucional? Quina?

Quina estructura institucional teniu? [*Estructura fòrums, etc.*] Perquè aquesta?

La vàreu crear vosaltres? Us va venir suggerida o aconsellada [*assistència tècnica, formació*]?

-Com pot accedir una entitat del territori al vostre projecte? Hi ha algun reglament o requisit d'accés? (Els interessos del projecte vs els interessos de l'agent).

-Sou vosaltres qui cerqueu aquests agents o actors del territori o no és així? Per quines raons uns o altres? (Criteri estadístic o poblacional, criteri estratègic, criteri tipològic, criteri d'aportació de recursos o idees, criteri d'afinitat política en el cas dels públics). Expliqueu algun cas.

-La creació de confiança i el fet de fer-se seu el projecte per part dels agents es considera molt important. S'ha produït en el vostre cas? Ho heu incentivat? Com?

12. Quins agents o actors participen dels processos de planificació i millora del pla d'execució anual i de la definició de les actuacions a portar a terme (tant internament a l'administració pública, com externament pel que fa entitats privades)? Com?

És una participació consultiva o decisòria?

I pel que fa a la població en general (entitats i associacions no de caire estrictament econòmic, etc.) hi ha algun agent participant?

-Hi ha mecanismes de participació d'aquells actors que poden tenir més informació?

-Hi ha mecanismes de participació de la població en general? Hi ha formes de comunicació cap a la població general i de recepció de valoracions, propostes, etc.?

13. Quins agents o actors haurien de participar d'aquests processos de planificació i millora del pla d'execució anual i de la definició de les actuacions a portar a terme (tant internament a l'administració pública, com externament)?

Creus que haurien de ser els mateixos en d'altres territoris?

I tindria sentit incorporar actors pel que fa a la població (o societat civil) en general? [*D'alguna manera o mitjançant algun mecanisme en concret?*]



14. I pel que fa a l'execució de les actuacions, com es decideix qui fa què?

Els actors concertats s'hi impliquen/assumeixen un repartiment de tasques en aquest sentit? Està clarament definit?

-Podria haver-hi actuacions que acompanyin el projecte no necessàriament amb un finançament per part del programa i que les executin i aportin entitats concertades (privades o públiques), implicades en les mateixes línies estratègiques i consecució d'objectius. Això passa?

[De manera general per a aquest bloc de 3 preguntes] Hi ha establerts/s'han definit alguns rols dels diferents tipus d'actors o actors concrets? [Rols dels diferents agents (tècnics, polítics, privats ja implicats, etc.)]

15. *[Si no ha sorgit durant la conversa]* Hi ha factors endògens al teu territori que dificultin la cooperació territorial? De quin tipus?

D) La utilitat del programa

16. Quins creieu que són els principals beneficis que aporta o ha aportat aquest programa al territori, bàsicament tot considerant la situació prèvia o considerant la situació d'altres territoris equivalents (comarques) que no hi accedeixen?

-Hi ha altra mena de beneficis pels agents, almenys explícitament, no contemplats en la teoria del programa?

-Intercanvi o creació de coneixement i innovació en algun sentit? S'han après coses col·lectivament i s'han aplicat posteriorment?

-En els processos de concertació i dinamització és rellevant la transmissió de coneixement i l'aprenentatge. P.e. en el programa 2 apareixen les activitats de transmissió de coneixement externes, entre territoris i/o bones pràctiques. Són útils? Produeixen resultats?

-Al llarg del procés del programa s'ha creat alguna organització o institucions noves (regles, normes, estàndards)? S'han generat noves pràctiques al territori?

17. Quin valor afegit aporta el programa T7C vers d'altres programes, actuacions o serveis per a la reducció de l'atur o, en sentit general, de polítiques actives d'ocupació i promoció econòmica?

Ha comportat algun efecte negatiu?

-Podeu comparar el funcionament del programa T7C específicament amb d'altres programes de foment de la cooperació territorial en l'àmbit de les polítiques d'ocupació i desenvolupament local (p.e. Pactes Territorials per l'Ocupació, etc.)?

-T7C és un programa que promou un marc descentralitzat de treball de desenvolupament socioeconòmic. Això aporta algun valor? En quin sentit ha millorat respecte la situació anterior (vs polítiques generalistes centralitzades i verticals, i/o per un altre costat iniciatives atomitzades localment)? Hi ha una millor assignació de recursos?

-T7C aporta quelcom més que el fet d'ésser una transferència de recursos (subvenció) de dalt cap a baix (amb una sèrie de condicionaments i amb un component de corresponsabilitat financera amb el territori de referència)? És aquest element quelcom clau o el seu valor resideix en d'altres aspectes? El disseny substantiu de la política aporta?

18. Creus que el programa permet o afavoreix la integració horitzontal amb d'altres programes, subvencions o ajudes econòmiques, per exemple, de caire sectorial? Heu pogut portar a terme aquesta integració en el vostre cas? Per quins programes, etc.?

19. Creieu que els participants (actors del territori en general) estan satisfets amb les activitats del programa? Quina devolució n'heu obtingut?

20. El programa, a través del foment de la concertació públic-privada, fins a quin punt està assolint els seus objectius (o està realment posant les bases per a fer-ho)?



E) Els aspectes organitzatius

21. Estan clares les funcions de l'entitat o entitats gestora/es del projecte [*a l'Anoia i al Pallars Jussà trobem dues entitats*] a nivell comarcal en relació als altres actors o entitats participants (ajuntaments, etc.), i respecte el SOC? De quina manera? Quines serien aquestes funcions?

Assistència tècnica/seguiment/acompanyament/orientació i recursos

22. El programa anualment convoca a les entitats locals del territori de les comarques per tal de que facin arribar els seus plans d'execució anual. S'informa d'alguna manera de les convocatòries i de les novetats més enllà de la publicació oficial?

Fer èmfasi:

- Beneficis i inconvenients de la manera de fer la comunicació i seguiment del procés.
- Creus que hi ha actors al territori o ens que no es presenten per alguna raó prèvia?

23. Posteriorment s'ha de lliurar un informe de seguiment semestral i un informe d'execució final del projecte amb una sèrie de descripcions, anàlisis i un ventall d'indicadors. Com valoreu aquests procediments? Són útils? [*Hi ha requisits que corresponen a Llei General de Subv i Llei de Finances Públiques de Cat.*]

24. Creus que teniu a disposició totes les eines necessàries i recursos per a portar a terme la planificació i execució d'allò que implica l'enfocament que proposa el projecte T7C? En quins aspectes sí i en quins aspectes no?

-Com valoreu el nivell i tipus de recursos de què disposeu en el marc del programa?

Creus que els ens locals estan prou recolzats pel SOC per tal de portar a terme aquesta (nova) orientació de base territorial dels projectes? I la millora de la qualitat tècnica i coherència dels mateixos? [*Suport en el disseny del projecte*] Concretament, us sentiu acompanyats per tal que la implementació dels vostres projectes es realitzi d'acord al previst en el seu disseny inicial? [*Suport implementació*]

En quins aspectes us sentiu més recolzats i en quins aspectes menys? Hi ha alguna diferència en relació amb el suport proporcionat en d'altres programes del SOC o la Generalitat?

- Hi ha algun procés de formació o capacitatció dels agents del territori? Ha existit en el passat?

- El material de suport recollit a la Guia de prescripcions tècniques del Programa és suficient? Massa complex?

Sobre el disseny del programa i convoc (tenir en compte, pot sorgir o haver sorgit):

-Subvenció global al projecte vs condicionada a carta de serveis i despeses elegibles.

-Anual vs plurianual. És un problema o suposa una dificultat que sigui anual?

25. Quin hauria de ser al teu entendre el paper de la Direcció del SOC, dels tècnics de l'Àrea de Desenvolupament Local, dels representants institucionals i dels tècnics dels projectes en els processos de cooperació territorial?

26. Els agents concertats aporten recursos al conjunt del projecte? Quin tipus d'entitats? Quin tipus de recursos? De quina manera?

Això es promou? Com? [*Es vincula amb concertació*]

27. [*Si no ha sorgit abans*] Sovint es considera la importància del lideratge (tècnic, institucional o social) i el suport polític en aquests processos, és quelcom significatiu en el cas del vostre projecte? Com es tradueix en el vostre cas?



Mecanismes de participació

28. Pel que fa a la definició en sí i millora del programa T7C, us conviden de manera regular a reunions? Hi ha d'altres mecanismes de participació?

29. Si algú fa una proposta de millora, com es tracta? Ens podeu explicar algun exemple de proposta de millora que s'hagi incorporat?

- Detectar si hi ha mecanismes formals (reunions periòdiques, grups de treball...) i informals d'inclusió de les aportacions fetes per tècnics, participants...

G) Els suggeriments de millora

30. Imagineu que podeu escriure la carta als reis sobre la implementació del programa T7C. Què demanàrieu? Quins canvis portàrieu a terme?

[Recollir si s'escau i no ha aparegut abans propostes de canvis organitzatius, finalitats de les activitats...]