



Avaluació de la implementació del Consorci per l'Ocupació i la Promoció Econòmica del Vallès Occidental (COPEVO)

Febrer de 2017

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



Resum executiu

Què és el COPEVO?

L'experiència del Consorci per l'Ocupació i la Promoció Econòmica del Vallès Occidental (COPEVO) sorgeix el 2006 com a resposta al procés d'estructuració de les polítiques del SOC en la direcció de reforçar l'eficiència del sistema ocupacional en base als principis de la descentralització i la concertació encetat el 2005. Tanmateix des de finals del 2006 la perspectiva del SOC varià ostensiblement i el Consorci va quedar com a una experiència singular —juntament al Consorci de L'Hospitalet del Llobregat— al context català. L'ens neix com a ens públic de concertació entre els 23 municipis de la comarca, la Generalitat, les organitzacions sindicals i empresarials més representatives, la Diputació de Barcelona i el Consell Comarcal —el seu precedent immediat són els Pactes Territorials per l'Ocupació. Sorgeix formalment amb els objectius del foment i desenvolupament de programes, serveis i actuacions adreçades a millorar l'ocupabilitat i qualificació de les persones i l'anàlisi de la problemàtica i les necessitats en aquests àmbits però també juguen un paper important les actuacions adreçades a la promoció econòmica, el desenvolupament territorial i la millora de l'entorn competitiu per a les empreses i les activitats econòmiques; com a tercer element, es destaca el foment de la cooperació de les entitats consorciades i el suport a entitats, empreses i institucions col·laboradores per tal d'assolir una major eficàcia, transparència i eficiència en la planificació de les polítiques públiques del territori. El consorci, després de l'impuls d'un procés de reflexió estratègica pel període del 2008-2013 i la formulació de tres plans d'acció bianuals, amb un bagatge de dos convenis signats amb el SOC —especialment significatiu el del període 2008-09, el qual va significar la gestió d'una quantia de 6M€— l'any 2015 va ser finalment dissolt i integrat pel que fa a les seves atribucions fonamentals en el Consell Comarcal del Vallès Occidental (CCVOC) com a àrea de desenvolupament local.

Objectius de l'avaluació

L'informe pretén abordar quina ha estat l'experiència d'implementació de la institució al llarg dels seus nou anys d'existència. Malgrat l'experiència ha finalitzat pot resultar interessant examinar-la com a cas específic del que en podríem dir una aproximació institucionalista —és a dir, una política que s'impulsa de la mà de la constitució d'una nova organització territorial específica— al paradigma de la descentralització de les polítiques actives d'ocupació i, més enllà, en una perspectiva de màxims, del que podríem anomenar desenvolupament socioeconòmic regional.



Mètodes

La metodologia emprada per a abordar l'objectiu anterior es basa en:

Una anàlisi qualitativa de l'experiència a partir d'entrevistes a informants clau i participants a la institució amb la pretensió de copsar la visió d'aquestes persones sobre el funcionament de la política a la pràctica.

Aquesta anàlisi s'ha complementat prèviament amb una revisió de documentació bàsica al voltant de l'experiència la qual ha servit per a presentar un plantejament inicial i formal dels seus fonaments i perspectives d'implementació bàsiques.

Com es percep i va funcionar a la pràctica l'experiència?

❖ Visió general del COPEVO.

- ✓ Una experiència continuadora dels Pactes Territorials
- ✓ Eina de segon nivell especialitzada al servei dels ens membres: coordinador del procés de concertació territorial i captador i gestor de fons públics
- ✓ Experiència de descentralització: oportunitat per a generar polítiques compartides a més llarg termini i sense les mateixes constriccions del model de programes subvencionats en règim de concurrència competitiva
- ✓ Expectatives diferenciades segons la tipologia d'actors

El Consorci es concep com a una continuació del Pacte Territorial per l'Ocupació del Vallès Occidental el qual es conformava a la comarca com a un pacte 21+2, amb Sabadell i Terrassa amb pactes de ciutat diferenciats. Els actors consorciats principals partien amb la idea de procurar mantenir una posició semblant vers l'etapa dels pactes —és a dir, un marge de maniobra individual molt gran— si bé amb un compromís formal molt més important.

Es va concebre com a una eina de segon nivell al servei dels actors territorials que en formaven part —ajuntaments i organitzacions sindicals i empresarials— si bé la seva iniciativa sorgeix de la Generalitat. El primer objectiu fonamental pel COPEVO inicialment era constituir-se com a nucli central per a la coordinació del procés de concertació territorial i ésser un ens captador i gestor de fons públics per a que els actors membres desenvolupessin polítiques actives d'ocupació al territori. Tanmateix el COPEVO va acabar desenvolupant a més a més altres tasques, entre ells tasques d'atenció directa a beneficiaris finals de municipis petits.

L'altre objectiu fonamental era impulsar una experiència de descentralització especialment de les polítiques actives d'ocupació en què els ens locals tinguessin l'oportunitat de generar polítiques compartides a més llarg termini i sense les mateixes constriccions del model de polítiques centralitzades amb una implementació mitjançant



programes anuals, molt predefinitos en el disseny, i subvencionats en règim de concurrència competitiva. En aquest àmbit, l'experiència va perdre bona part de la seva empenta inicial en modificar-se la visió del SOC; de tal manera, es va circumscriure a una experiència de concertació públic-privada supramunicipal, la qual amb el temps va esdevenir cada cop més només públic-públic. En perspectiva evolutiva, el COPEVO va variar les seves tasques efectives al llarg del temps procurant adaptar-se als diversos escenaris externs de finançament i de conjuntura socioeconòmica dels municipis i els ajuntaments.

A patir d'aquesta visió inicial, les expectatives sobre el que podia significar impulsar COPEVO i quin podia haver estat el desenvolupament de l'entitat, un cop la visió de consens inicial no es va acabar produint, varien entre ajuntaments grans i més petits i entre agents empresarials i sindicals.

❖ Destinatari i accés a l'experiència: territori i agents de la concertació

- ✓ El Vallès Occidental com a territori madur, amb certes característiques socioeconòmiques comuns significatives i amb un gran potencial pel desenvolupament socioeconòmic
 - ✓ Multipolaritat municipal, diversitat i desigualtats internes
- ✓ Composició dels òrgans: continuïtat i dinàmica de tancament entre els actors tradicionals que concerten

Un primer factor fonamental per a considerar que el Vallès Occidental era un territori adient per a crear un ens especialitzat com aquest era la maduresa territorial assolida (coneixement entre els actors pels que fa a les seves capacitats i interessos; experiència de treball en comú; voluntat; confiança; bones relacions personals; aprenentatge territorial) a partir dels treballs amb els pactes. De manera annexa es citava la capacitat tècnica desenvolupada i el lideratge polític al voltant de la iniciativa.

Un segon factor rellevant és el d'ésser un territori amb unes característiques socioeconòmiques definides (fort caràcter industrial) i haver-hi una certa identificació supramunicipal amb la comarca. Un tercer factor vinculat és el potencial territorial singular que presenta a partir d'aquesta realitat (massa crítica molt significativa); amb ciutats grans i mitjanes molt importants i uns agents socials i econòmics vertebrats — amb un potencial representatiu rellevant— i dinàmics.

D'altra banda també es destaca que el Vallès Occidental és un territori molt complex: entre altres factors, existeix una multipolaritat significativa pel que fa a la realitat municipal, desigualtats econòmiques importants dintre de les àrees urbanes i entre municipis. Tot plegat apunta a un conjunt amb necessitats relativament diverses i que,



en certa manera, pot qüestionar la idoneïtat d'acció com a conjunt comarcal. Es reforça la idea de què s'ha de parlar en termes socioeconòmics més que administratius i que àrees de treball massa petites dificulten per exemple el poder tenir institucions especialitzades fortes i amb un potencial tècnic sòlid. L'àrea de treball del Vallès Occidental ve definida per la configuració del pacte territorial previ el qual s'articulava al voltant de la comarca i el CCVOC.

Pel que fa als actors que conformen el Consorci, també es reafirma la importància de la continuïtat vers l'experiència dels pactes, amb una nova estructura però que ha d'incorporar el SOC, fixar uns equilibris entre les dues ciutats principals i entre agents públics i organitzacions sindicals i empresarials. Vers els agents aliens a l'administració incorporats també s'imposa doncs el criteri de la continuïtat si bé finalment acabarà entrant un nou agent empresarial no sense conflictes. L'argument substantiu principal per a la incorporació de les organitzacions sindicals i empresarials del pacte al Consorci era la seva importància com operadors bàsicament en el camp de les polítiques actives d'ocupació. L'estructura de governança va quedar fixada a partir d'aquí i, des d'un punt de vista institucional, es va produir un cert tancament de l'ens si bé puntualment altres institucions del territori hi van col·laborar. Un dels factors principals que expliquen aquest tancament de l'ens és l'interès dels actors a conservar la seva posició principalment vers l'accés a recursos públics que pogués arribar a gestionar; un altre factor és tractar de limitar la seva complexitat interna. Aquest fet va limitar significativament a mig-llarg termini la capacitat de creixement i renovació de l'ens.

❖ Evolució i funcionament del procés de concertació territorial

- ✓ Inèrcia vers la manera de treballar la cooperació en els pactes però amb alguns canvis significatius pel que fa a alguns actors
- ✓ Potencialitats de la fórmula del Consorci no sempre aprofitats a la pràctica
 - ✓ Infradesenvolupament institucional del Consorci. Raquitització interna
 - ✓ Expressió de la pluralitat però manca lideratge institucional proactiu
 - ✓ Inhibició i passivitat interna per part del SOC
- ✓ Diversitat d'espais de cooperació tècnica amb una excessiva dependència del treball per subvencions. Dinàmiques de concertació limitades i puntuals
- ✓ Dissolució del COPEVO per irrupció de la LRSAL i debilitat institucional

Les dinàmiques generals, malgrat la constitució d'un únic ens territorial, van ser també continuïstes respecte la forma de treballar dels pactes, bàsicament amb Sabadell i Terrassa mantenint la seva posició diferenciada sobretot vers la capacitat de captació



de recursos. Des d'un punt de vista del treball tècnic hi va haver una etapa, probablement fins la fi del segon conveni (2010), en què hi van participar de manera relativament activa però mai es van comprometre d'una manera significativa o al nivell que es podria haver esperat de la nova situació. Altrament, no es va aconseguir acabar de trencar amb dinàmiques prèvies vinculades al que es podria anomenar cultura de la subvenció —una dinàmica generalment desincentivadora pel que fa a la construcció de propostes locals conjuntes, innovadores i adaptades al territori— en part per la debilitat estructural d'ingressos de COPEVO. La tendència a construir projectes a partir de l'addició de propostes locals o d'organització, pel que fa a alguns actors —bàsicament alguns ajuntaments mitjans i petits—, es va aconseguir anar modificant sobretot cap al final de l'experiència —com a mínim al nivell de realment consensuar i debatre propostes conjuntes—, si bé no es va acabar de reeixir per les dificultats del procés i l'accés final a recursos. Altres dinàmiques noves que es van percebre va ser la incorporació formal del SOC i, per tant, a priori una major cooperació multinivell esperada la qual no es va acabar de produir; i un major pes dels ajuntaments vers els agents sindicals i empresarials.

El Consorci com a fórmula jurídica es valora per la seva capacitat d'aglutinar administracions des d'un punt de vista horitzontal i vertical, poder incorporar agents aliens a l'administració, ésser un ens d'adscripció voluntària, oferir garanties suficients pel que fa a la gestió correcta d'un volum important de recursos públics, ésser més àgil des d'un punt de vista administratiu i tenir una estructura política i de representació pròpies. A la pràctica va reeixir parcialment en explotar aquestes potencialitats.

La institució efectivament va comptar amb el plenari i la comissió executiva com a institucions de govern; les quals van articular diferents mecanismes d'equilibri entre els quatre tipus d'actors intervinents —Generalitat, ajuntaments, organitzacions empresarials i organitzacions sindicals— així com d'inclusivitat política entre les diverses forces comarcals. Pel que fa als ajuntaments, la importància de Sabadell i Terrassa sobretot es mostra decisivament a la comissió executiva, la instància de govern principal; altrament alguns dels agents empresarials i sindicals malgrat els possibles mecanismes d'equilibri no es van sentir prou implicats per la nova institució i van notar reduït el seu incentiu a participar proactivament. Tant les comissions territorials com el consell assessor no es varen arribar a constituir principalment per manca d'interès o atenció dels membres de COPEVO un cop van veure frenat el compromís de la Generalitat (SOC) amb la institució. Es conclou que, en tot cas, l'entitat no va partir un problema d'expressió de la pluralitat interna pel que fa als membres l'organització si no més aviat va partir d'un problema de (manca de) lideratge institucional proactiu vers la potencialitat de l'organització. D'altra banda l'infradesenvolupament institucional es considera que no van afavorir la institució en



tant va limitar la seva flexibilitat interna, la seva consolidació o la possible incorporació d'una major riquesa de visions.

En el nivell de la cooperació tècnica, el COPEVO va generar una àmplia varietat d'espais normalment associats a la capacitat d'articular dinàmiques de cooperació, debat i acord vers àrees d'actuació relativament delimitades, habitualment amb la perspectiva de poder accedir o decidir sobre la distribució de recursos —generalment subvencions— o, altrament, informar, fer un seguiment i coordinar aquelles actuacions en curs. Es destaquen, per una banda, dos grups generalistes, el grup de responsables tècnics d'ocupació i promoció econòmica, respectivament; i d'altres grups de treball temàtic més específics els quals presentaven en grau diferent una major o menor dependència de l'accés a finançament extern pel que fa la seva continuïtat, dinàmiques i pla de treball. En general, es parla de grups tancats als consorciats excepte en el cas de grups de treball temàtic en què es considerés necessària la participació d'agents externs especialment coneixedors del camp o amb un pes molt rellevant.

En les dinàmiques de treball cooperatiu es destaca una manca d'implicació creixent dels dos ajuntaments grans i una posició distanciada i progressiu afebliment de la cooperació amb els agents sindicals i empresarials. L'empenta principal va correspondre a ajuntaments grans (al marge de les dues co-capitals) i mitjans; tanmateix, sobretot vers els grans, sempre predominant una clara perspectiva d'implicació en funció de costos i beneficis. Les dinàmiques de cooperació que es descriuen, en general, responen més a compartir informació i coneixement i a generar nou coneixement i un cert aprenentatge territorial per a un ús propi de cada actor, potser també generar un cert grau coordinació en certes accions entre ens públics, més que no pas pròpiament a compartir recursos per a la realització d'accions dissenyades conjuntament. El treball conjunt per a accedir a subvencions doncs sovint s'ha assimilat a la conformació d'aliances a curt termini sense una perspectiva clara d'aprofundiment en la relació, quelcom però que sembla que arran de la crisi econòmica i el descens de les subvencions és possible que s'hagi alterat.

La posició del SOC al Consorci es va remetre als òrgans de govern però tanmateix des d'una posició completament passiva i sense cap aportació de valor afegit; es considera que el SOC es va inhibir vers els debats interns i el curs de la institució.

L'any 2013, després d'un temps en què el COPEVO havia anat decaient en la seva activitat arran la disminució dels recursos a gestionar des de la fi del conveni 2008-09, es va produir de manera simultània l'abandonament del SOC —en virtut de l'aplicació de mesures de racionalització de l'administració— i els agents empresarials i sindicals —s'havia produït una pèrdua d'activitat cooperativa públic-privada, amb pocs fons dels que hi poguessin participar com a executors, i es preparava una reformulació



municipalista de l'ens. Finalment el 2014 després d'un debat intern s'aprova la dissolució del COPEVO. En tot aquest recorregut i la presa de decisió final es valora que va ser fonamental l'entrada en vigor de la LRSAL així com influent significativament la pròpia debilitat institucional de l'ens.

❖ Les activitats de l'experiència: planificacions i actuacions a la pràctica

- ✓ Planificació estratègica ambiciosa però sense una plasmació efectiva
- ✓ Plans de treball bianuals cada cop més orientats a la cooperació i amb uns objectius més concrets però amb nivells d'implementació molt minsos
- ✓ Els seminaris bianuals (participació i planificació sense perspectives realistes) versus els grups de treball tècnic i les comissions executives (decisió sobre recursos efectius)
- ✓ Conveni SOC-COPEVO: una oportunitat globalment desaprofitada
- ✓ De gestor de recursos i eix de la concertació territorial a operador de serveis directes a beneficiaris

Durant el 2007 COPEVO va portar a terme diferents treballs al territori per tal de dissenyar un pla estratègic per al desenvolupament econòmic i l'ocupació pel següent sexenni. La concepció en sí de treball estratègic es valora de manera positiva però es considera que el plantejament de l'acord va fer que resultés un pla més institucional que no pas territorial i, en la seva plasmació, un pla voluntarista d'organització més que no pas compartit, assumit i internalitzat per part dels ens membres. El pla també es va veure estroncat per la irrupció de la recessió econòmica i la manca de recursos per desenvolupar-lo —poder portar a terme una cadència lògica de planificació-execució-avaluació.

Els plans bianuals són el producte de la revisió, relectura i adaptació del pla estratègic inicial —si bé el seu marc es va abandonant progressivament— dels actors concertats vers cada nou bienni del pla. Malgrat avançar cada cop més vers plantejaments més operatius i relacionats amb objectius concrets, amb una prioritització vers aquelles àrees amb més perspectives de captació de finançament i accions de caràcter clarament supralocal, van ésser plans executats a l'albir del marc de les subvencions obtingudes i amb un nivell d'execució quantitatiu baix.

Els seminaris bianuals —en el seu format polític i, sobretot, tècnic— es van formular com a instàncies bàsicament participatives per tal de generar els esmentats plans bianuals. Són espais que es valoren de manera positiva —van ser els espais més significativament diferencials de l'etapa més activa del COPEVO— bàsicament pel que fa a impulsar el coneixement territorial i interpersonal, la difusió de polítiques, la



participació en grups de debat i la formulació de propostes amb una perspectiva més àmplia i compartida. Per un altre costat, estaven els espais de decisió pel que fa a l'activitat ordinària i efectiva del COPEVO que bàsicament es circumscriuen als grups de treball tècnic sectorial —especialment els grups d'ocupació i promoció econòmica— i les comissions executives. A ulls dels entrevistats, la vida i activitat real del COPEVO i les planificacions bianuals, malgrat tots els esforços, van discórrer majoritàriament per nivells i camins diferents amb un contacte efectiu escàs.

Des del punt de vista dels continguts dels projectes, els convenis que va signar el SOC amb el COPEVO suposen els intervals en què l'ens va aconseguir articular una relació diferenciada realment significativa al marge de les subvencions per concurrència competitiva amb una administració superior. El conveni 2008-2009 va suposar una oportunitat per augmentar la flexibilitat i adaptabilitat de les actuacions en el seu plantejament i execució; avançar en la simplificació de la justificació econòmica i administrativa; explotar la possibilitat d'una previsió o possibilitat d'execució en termes plurianuals; estimular la innovació en els plantejaments i avançar en un nou marc institucional de concertació avançat i la generació d'un projecte territorial amb majors perspectives d'integralitat. Es pot considerar que va permetre efectivament una major flexibilitat i adaptabilitat, parcialment va mostrar les bondats d'una previsió i execució en termes plurianuals, puntualment va permetre generar plantejaments locals innovadors però, per diverses raons, no es va poder millorar significativament en la simplificació dels tràmits de justificació i control de les actuacions i, sobretot, no es va avançar en el marc de la concertació ni en la generació d'un projecte territorial més integrat. Va haver un fort predomini de les necessitats i prioritats formulades en termes essencialment locals i des de la intenció de mantenir, sobretot pel que fa als grans actors, les posicions assolides en els pactes pel que fa a l'accés als recursos i control sobre els propis àmbits i mitjans d'actuació.

Per últim, un dels elements que més es destaca en l'evolució del COPEVO és que va passar d'encarregar-se de la captació i gestió de fons per a la realització d'accions al territori, impulsar la concertació territorial i interaccionar amb altres administracions i agents externs a, a més a més —sobretot a partir del període 2010-11— exercir un rol d'operador directe d'accions per a beneficiaris finals per tal d'equilibrar l'accés a determinats serveis de tots els habitants del territori, bàsicament a través de serveis itinerants. En una part important respon a l'adaptació que va haver de fer el COPEVO per tal de seguir tenint un rol territorial significatiu i poder mantenir la seva estructura tècnica.



❖ Aspectes organitzatius específics de l'experiència

- ✓ Relació amb el SOC externa, puntual i vinculada a la gestació i execució dels convenis
- ✓ Desunió dels actors concertats i dispersió del poder d'interlocució extern
 - ✓ Repartiment de funcions intern força clar i rendició de comptes i transparència de l'activitat millorable. Consorci com a nova instància administrativa
- ✓ Recursos aportats per les entitats membres: cofinançament de les accions pròpies i quotes anuals manifestament insuficients i irregulars com a font de feblesa institucional

La relació del SOC amb el COPEVO en general es va articular a nivell extern i, després del canvi d'orientació de la direcció del SOC, sense cap expectativa favorable. Aquesta relació es va produir tant a nivell polític —en els primers anys per tal de promoure els convenis específics— com a nivell tècnic —bàsicament executar el segon conveni i més endavant tractar d'aconseguir nous acords en base als plans locals formulats. El conveni marc SOC-COPEVO del 2006 mai es va acabar fent operatiu i pel que fa al segon conveni, 2008-09, efectivament es van articular mecanismes de coordinació i seguiment tècnic conjunt (comissió mixta SOC-COPEVO). En aquesta comissió es va treballar sobretot des d'una visió orientada al control de procediments i la gestió. Pel que fa a aquest àmbit administratiu-burocràtic, s'apunta que la gestió del conveni va ser molt complexa i amb força complicacions; era un mecanisme nou i que no s'havia preparat gaire prèviament pel que fa a la seva articulació i posada en marxa.

Pel que fa a l'activitat externa general del COPEVO vers altres administracions superiors i altres instàncies i el capteniment dels seus membres en aquest aspecte —reforçar la posició de l'ens, mantenir una posició comuna en la interlocució externa— hi va haver va força diferències en funció del tipus d'actors (bàsicament entre agents empresarials, agents sindicals, ajuntaments grans i, per una altra banda, ajuntaments mitjans i petits). El fet que, sobretot els ajuntaments grans i els agents empresarials, bàsicament estimessin mantenir les seves relacions individuals d'acord als seus interessos va debilitar a llarg termini la interlocució i capacitat d'influència de COPEVO per tal d'assolir acords per a executar plans d'acció o projectes concrets.

En general es considera que sempre va quedar clara la funció del COPEVO vers els altres membres. Des d'un punt de vista del suport tècnic vers actuacions i projectes, en general es considera que van desenvolupar sobretot una tasca administrativa al voltant del seguiment i control sobre les justificacions tècniques i econòmiques; especialment



pel que fa a l'etapa del conveni. També va exercir una funció rellevant com ens d'acompanyament tècnic, de facilitador o orientador —sobretot pels ajuntaments mitjans o més petits— per tal de portar terme actuacions o afrontar certes problemàtiques locals. També es destaca que l'equip tècnic del COPEVO va ser qui va establir fonamentalment la interlocució amb els agents sindicals i empresarials. Des del punt de vista de la rendició de comptes, el COPEVO va generar tota una sèrie de documents de resum dels treballs realitzats des de l'entitat si bé la transparència de tots els treballs i actuacions portats a terme es percep que es podria haver millorat.

Les aportacions de recursos dels agents que concertaven al COPEVO es varen produir en dos àmbits bàsicament: el cofinançament de les accions que efectivament executava l'agent i les quotes anuals que els agents s'havien compromès a aportar anualment a l'organització. Pel que fa al cofinançament —en general dependent de cada convocatòria de subvenció— durant l'etapa del conveni es van articular tres nivells diferents pel qual els ens locals havien d'aportar un mínim del 50% del total del cost subvencionat, els agents empresarials i sindicals un 30% i el Consorci un 25%. Les quotes a aportar anualment pels diversos membres del Consorci es van acordar a l'inici de l'experiència i amb l'expectativa de que l'entitat gestionaria quantitats econòmiques molt importants. De tal manera, sense aquesta aportació externa, la quantia de les quotes aportades —un total de 100.000€ anuals i amb una aportació individual per part de cada membre proporcionat al seu pes a les votacions al plenari de la institució— es va revelar com a manifestament insuficient per a mantenir l'estructura de l'entitat, la qual comptava amb dos càrrecs de lliure designació a més a més de tota l'estructura tècnica i administrativa. Altrament alguns dels membres, com a mínim els agents sindicals i empresarials, a la pràctica van condicionar la seva aportació anual a participar en l'execució d'algun projecte subvencionat pel període.

❖ Utilitat de l'experiència. Elements de continuïtat en la cooperació.

- ✓ Visió, confiança i coneixement territorial compartit
- ✓ Municipis mitjans i petits com a grans beneficiaris
- ✓ Manteniment d'alguns espais de cooperació. Dinàmiques de cooperació alentes i similars vers els darrers anys de COPEVO
- ✓ Formes de cooperació entre ajuntaments en base a actuacions concretes
- ✓ Altres projectes i ens associatius sorgeixen al territori en paral·lel a l'estancament i declivi del Consorci

El Consorci ha contribuït a crear un espai de confiança i de coneixement compartit sobre polítiques actives d'ocupació i promoció econòmica territorials. S'ha facilitat que



hi hagués una visió general de tota la comarca i del seu potencial. Des del punt de la vista de l'articulació i implementació d'iniciatives, aquesta confiança també es considera que ha pogut ser la porta d'entrada per a que durant l'etapa del Consorci es comencessin a generar més estratègies, projectes o actuacions supralocals a la comarca.

El Consorci ha impulsat un major equilibri i cohesió territorial a partir de la tasca orientada al suport tècnic, la generació d'actuacions i, sobretot, la prestació de serveis en municipis mitjans i petits de la comarca.

Tot considerant la situació post-COPEVO, s'ha mantingut el coneixement acumulat vers l'experiència prèvia en tant hi hagut una important continuïtat tècnica. A nivell territorial, s'ha acumulat un bagatge de treball i un nivell d'expertesa força importants pel que fa a la implementació de polítiques actives d'ocupació i posada en marxa de projectes de promoció econòmica. Pel que fa als espais més o menys institucionalitzats de cooperació s'han mantingut espais de cooperació política —una comissió comarcal de regidors de promoció econòmica— i tècnica —els grups de responsables tècnics d'ocupació i promoció econòmica, respectivament, i alguns grups de treball específic— de caràcter públic-públic; tot i que les rutines de reunió s'han ressentit notablement. També s'ha mantingut una important oferta de serveis itinerants sobretot per a ajuntaments petits. Conjunturalment es segueixen articulant i gestionant aliances entre municipis per a concórrer conjuntament a determinats programes. De fet, pel que fa a les dinàmiques tècniques es considera que són força similars a les dels darrers anys de COPEVO.

No ha existit cap influència directa de COPEVO vers altres iniciatives de cooperació més o menys institucionalitzades que s'han donat al territori en els darrers anys. L'experiència sobretot ha pogut incentivar el coneixement entre els actors públics i contribuir a crear un nou marc mental i una certa manera de fer per la que els actors locals estiguin més predisposats i avesats pel que fa a establir xarxes o aliances intermunicipals i a concebre els possibles avantatges de treballar d'aquesta manera, si més no en base a actuacions puntuals.



Conclusions i recomanacions

Des del punt de vista de la implementació de l'experiència, es pot fer una avaluació general atenent a les dimensions bàsiques de **descentralització** —forma de distribució i articulació dels recursos—, **concertació** —forma de treballar des d'un punt de vista territorial amb un component important de baix a dalt— i **desenvolupament estratègic** —forma de concebre el projecte global des d'un punt de vista conceptual, plantejament-resolució de problemàtiques o qüestions i prioritització.

Pel que fa a la primera, a ulls dels participants es pot considerar una experiència no reeixida en tant l'ens promotor inicial de la descentralització —la Generalitat (SOC)— va abandonar ràpidament aquesta perspectiva i després va generar estrictament moments de col·laboració ad hoc, amb instruments que van permetre puntualment força flexibilitat en l'actuació territorial però sense continuïtat i, en cap cas, amb alguna mena de visió tècnica col·laborativa i de suport, o orientació vers els objectius en termes de cooperació i integralitat territorial de les polítiques que podia fomentar l'instrument. No obstant això, si que és ben cert que una part important dels informants han valorat molt positivament del COPEVO el fet que ha estat capaç d'impulsar un coneixement territorial compartit, el qual ha permès també beneficiar i arribar als municipis petits de la comarca.

Pel que fa a la segona, segons els informants, en general el COPEVO no va aconseguir encetar de manera clara un nou curs pel que fa a la cooperació territorial. El nivell de cooperació global no va augmentar significativament, sobretot en la mesura d'allò que es podria esperar de la constitució d'un nou ens territorial. Tanmateix, com a element de contrast, la majoria dels informants han posat de manifest que el COPEVO ha estat capaç de crear noves formes de treball entre els diferents agents territorials de tal forma que es percep que hi ha un millor aprofitament de recursos a nivell de territori.

Pel que fa a la tercera, aquesta només es va poder portar a terme en una vessant de planificació i disseny però no en la seva implementació. Les raons principals van ser la manca de recursos adequats a allò proposat i, en segon lloc, de manera paral·lela, la manca de capacitat o interès real del conjunt dels actors locals per a intensificar de manera significativa les dinàmiques d'implicació internes (cessió de recursos al conjunt, compartició d'espais d'actuació propis, etc.) i dinàmiques solidàries d'imbricació o relació externes suficients.



Recomanacions de cara a noves experiències de caire institucional amb el suport del SOC

Des del punt de vista de l'organització dels recursos:

- Les administracions superiors han de vetllar perquè les institucions territorialitzades especialitzades de cara al desenvolupament socioeconòmic local tinguin una **base econòmica suficient per a mantenir una estructura gerencial i tècnica adequadament dimensionada** a les tasques de coordinació i foment de la concertació. Això vol dir **assegurar-se de la viabilitat del conjunt** pel que fa tant a les instal·lacions, l'estructura interna proposada com pel que fa als ingressos regulars. D'aquesta manera s'assegurarà una entitat institucionalment forta, amb perspectives de lideratge i amb verdadera capacitat de prioritització vers l'activitat.
- Els possibles **convenis de suport a projectes plurianuals** han de tenir com a base de treball de partida les **necessitats o prioritats territorials plantejades** i els projectes i actuacions coherents amb què s'hi volen donar resposta a curt, mig i llarg termini preferiblement a través de la **formulació d'objectius concrets** pel que fa als resultats. És convenient que hi hagi una **referència vàlida des de l'inici pel que fa al pressupost** —un control de les expectatives— i les condicions de finançament però en tot cas el finançament final ha de tenir com a referència el projecte efectiu. D'aquesta manera s'incrementaran les possibilitats de què hi hagi una **percepció posterior de rendiment col·laboratiu pel que fa a les expectatives creades a partir del mateix disseny**.

Des d'un punt de vista conceptual o el disseny dels projectes:

- La intervenció de la l'administració superior ha de ser proactiva per tal **d'incentivar propostes de cooperació territorial avançades**, que incorporin una **perspectiva coherent** i les **avantatges d'una planificació a mig termini** (aprenentatge o evolució del projecte) i projectes territorials de caire **integral**.
- És preferible promoure **marcs de treball i de continguts** relativament acotats —**amb un marc de referència** o certs límits—, d'acord a expectatives realistes i amb un marge de maniobra molt ampli, més que no pas marcs generals o inexistents que fomentin expectatives inconcretes, projectes irrealitzables i amb propostes poc focalitzades.



Des del punt de vista de l'organització de la cooperació al territori:

- La creació d'un ens territorial supralocal especialitzat ha de poder combinar una **cobertura d'una massa crítica suficient** per tal de fer el manteniment de l'estructura viable però al mateix temps ha de tenir **mecanismes de flexibilitat interna** per tal que es produeixi un adequat reconeixement de la complexitat territorial i de possibles unitats de treball adequades per a temes concrets.
- Les institucions especialitzades de desenvolupament local han de tenir **mecanismes de rendiment de comptes i de transparència** estables cap a altres agents externs a la concertació i la ciutadania en general.
- Els consorcis locals han de cercar les **entitats públiques o privades a concertar en funció dels objectius a satisfer** per l'organització i, en tot cas, en el cas de les organitzacions incorporades el **compromís i l'aportació realitzada vers el projecte territorial ha de ser consistent i transparent**.



Índex

1. Introducció	2
2. Presentació de l'experiència: El Consorci per l'Ocupació i Promoció Econòmica del Vallès Occidental. Plantejament inicial i formal.....	4
3. Avaluació de la implementació.....	25
3.1 Visió general del COPEVO.....	29
3.2 Destinataris i accés a l'experiència.....	35
3.3 Les activitats de l'experiència: Evolució i funcionament del procés de concertació territorial.....	43
3.4 Les activitats de l'experiència: Planificacions i actuacions a la pràctica.....	60
3.5 Aspectes organitzatius específics de l'experiència.....	78
3.6 Utilitat de l'experiència. Elements de continuïtat en la cooperació en les polítiques actuals.....	89
4. Conclusions.....	94
4.1 Una valoració general de l'experiència en base a tres eixos d'anàlisi: descentralització, concertació i desenvolupament estratègic.....	94
4.2 Model de concertació i adaptació territorial: diferents territoris, diferents expressions. La qüestió dels territoris amb multiplicitat d'actors amb capacitat tècnica i d'acció pròpia.....	96
4.3 La qüestió de la cooperació multinivell en el cas del COPEVO: el rol de la interlocució amb l'administració superior com a aspecte crític.....	98
4.4 Projectes de desenvolupament socioeconòmic i empresarial versus serveis d'ocupació. Concepció transversal però activitats amb formes de cooperació i objectius per a la cooperació diferents.....	100
4.5 Recomanacions de cara a noves experiències de caire institucional amb el suport del SOC.....	101
4.6 Cap a on pot evolucionar un model de cooperació multinivell pel desenvolupament socioeconòmic territorial de baix a dalt? Dues aproximacions genèriques.....	104
5. Bibliografia i documentació	107
6. Annex. Informació tècnica sobre el treball de camp qualitatiu	109
6.1 Els informants del treball de camp qualitatiu.....	109
6.2 Guió de les entrevistes.....	110



1. Introducció

L'experiència del Consorci per l'Ocupació i la Promoció Econòmica del Vallès Occidental (COPEVO) sorgeix el 2006 com a resposta al procés d'estructuració de les polítiques del SOC en la direcció de reforçar l'eficiència del sistema ocupacional en base als principis de desconcentració i descentralització —alguns dels vectors de l'Estratègia Europea d'Ocupació del moment— i la concertació institucional i territorial. L'impuls d'aquesta política implica l'aproximació a les institucions locals i els diferents agents socioeconòmics — aquesta política també es sustenta en el principi de gestió de la concertació público-privada— promovent així l'adaptació de les polítiques ocupacionals a l'entorn on s'ha de desenvolupar amb també l'objectiu d'assolir un major proximitat i accessibilitat dels serveis vers les persones i empreses usuàries finals. L'altra experiència similar que es va impulsar de manera paral·lela va ser el 'Consorci Xarxa local de Promoció econòmica, Formació i Ocupació de l'Hospitalet de Llobregat' (inicialment Consorci per a la Gestió Descentralitzada de Polítiques Actives d'Ocupació), de caire municipal.

El COPEVO sorgeix amb els objectius del foment i desenvolupament de programes, serveis i actuacions adreçades a millorar l'ocupabilitat i qualificació de les persones i l'anàlisi de la problemàtica i les necessitats en aquests àmbits però també juguen un paper important les actuacions adreçades a la promoció econòmica, el desenvolupament territorial i la millora de l'entorn competitiu per a les empreses i les activitats econòmiques. Com a tercer element, es destaca el foment de la cooperació de les entitats consorciades i el suport a entitats, empreses i institucions col·laboradores per tal d'assolir una major eficàcia, transparència i eficiència en la planificació de les polítiques públiques del territori. Tanmateix el consorci, després de l'impuls d'un procés de reflexió estratègica pel període del 2008-2013 i una posterior adaptació dels objectius i activitats a l'escenari de gran recessió econòmica —el qual va tenir una important incidència al Vallès Occidental—, amb un bagatge de dos convenis signats amb el SOC (un pel període 2006-07 i un altre pel període 2008-09), l'abril del 2015 va ser finalment dissolt i integrat pel que fa a les seves atribucions fonamentals en el Consell Comarcal del Vallès Occidental.

L'avaluació de l'experiència 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, malgrat l'experiència ha finalitzat pot resultar interessant examinar el seu recorregut d'implementació durant aquests 9 anys com a cas específic, del que en podríem dir, una aproximació institucionalista —és a dir, una



política que s'impulsa de la mà de la constitució d'una nova organització territorial específica— al paradigma de la descentralització de les polítiques actives d'ocupació —una perspectiva, a priori, sectorial— i, més enllà, fins a cert punt del que podríem anomenar desenvolupament socioeconòmic regional o potser desenvolupament econòmic local—una perspectiva d'abast més global, que es correspondria amb l'apel·lació en els estatuts i d'altres documents a un rang més ampli de polítiques, sense que aparegui però una concepció discursiva definida i assimilable directament a una visió definida del desenvolupament econòmic local. L'experiència aporta elements diferencials rellevants doncs vers altres iniciatives coetànies —el programa Treball a les 7 comarques— com és la col·laboració financera a través de convenis plurianuals o la participació de les organitzacions sindicals i empresarials més representatives com a reflex del model de concertació dels pactes territorials.

L'avaluació de l'experiència portada a terme en aquest informe comprèn una avaluació de la seva implementació —qualcom plantejat i acordat prèviament a la dissolució de la institució— als qual respon la presentació inicial —la qual descriu el plantejament inicial i formal del COPEVO i els trets bàsics del seu recorregut a partir d'una revisió documental— i especialment el capítol principal. En aquest capítol s'hi presenta una anàlisi qualitativa de l'experiència del COPEVO a partir d'entrevistes a informants clau i participants a l'ens 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 i recomanacions bàsicament relatives a la implementació d'aquesta experiència però també en connexió amb la perspectiva que s'ha pogut treballar de manera general a avaluacions de polítiques similars del SOC com ha estat la del programa Treball a les 7 comarques.



2. Presentació de l'experiència: El Consorci per l'Ocupació i Promoció Econòmica del Vallès Occidental. Plantejament inicial i formal.

El Consorci per a la Promoció econòmica i l'Ocupació del Vallès Occidental (COPEVO) sorgeix el 2006 a iniciativa del Servei d'Ocupació de Catalunya (SOC)¹. El seu precedent immediat són els Pactes Territorials per l'Ocupació, els quals reben un fort impuls inicial per part de la Unió Europea com a experiència pilot i tenen com a primer escenari a Catalunya el Vallès Occidental a partir del 1997. Durant els anys següents indueixen una manera d'implementar polítiques d'ocupació de manera descentralitzada en què es fan partícips els agents empresarials i sindicals locals més representatius així com les administracions locals. Concretament pel que fa al territori de referència, s'implementen experiències d'aquest tipus a nivell comarcal, amb el rol gestor del Consell comarcal del Vallès Occidental (CCVOC), i a nivell municipal, des del 2001, específicament als dos municipis més grans, Terrassa i Sabadell². Durant l'any 2005 són els actors d'aquests tres pactes els que promouen i plantegen la constitució d'un consorci amb una proposta d'organització i funcionament que compta amb el suport i guia del SOC³.

Des del punt de vista general de la política, resulta important assenyalar que a l'inici del procés el SOC planteja orientativament alguns objectius o requisits ideals en la constitució i primers mesos de vida d'aquests consorcis⁴. A més a més el SOC

¹ El Consell de direcció del SOC l'any 2004 havia plantejat l'aposta per un model de descentralització de les PAO que s'aprova el 2005 i planteja la constitució de consorcis territorials. El plantejament inicial de tota la política es reflecteix de manera global al document de Bases per a un model de gestió i descentralització de polítiques actives d'ocupació el qual apunta una articulació global del SOC a partir d'aquest principi. Dels vuit consorcis que com a màxim es pensaven impulsar en el primer any de manera experimental —més o menys d'acord a l'estructura de serveis al territori del SOC del moment— finalment només es va constituir de manera paral·lela una altra experiència de caire similar al COPEVO la qual va ser el 'Consorci Xarxa local de Promoció econòmica, Formació i Ocupació de l'Hospitalet de Llobregat' (inicialment Consorci per a la Gestió Descentralitzada de Polítiques Actives d'Ocupació), una experiència però de caire estrictament municipal.

² En unitats territorials superiors, també es produeixen pactes de col·laboració de caire similar. Per exemple, a nivell de la Regió Metropolitana de Barcelona trobem el Pacte industrial metropolità (on hi col·laboren 44 ajuntaments, la Diputació de Barcelona, els sindicats més representatius, diverses organitzacions empresarials del territori i altres institucions, entre les quals universitats); o a nivell provincial amb el Conveni de col·laboració pel foment de l'ocupació a la província de Barcelona (on hi col·laboren la Diputació de Barcelona i els sindicats més representatius).

³ Apart del document de les bases durant les següents setmanes es posa sobre la taula un document de guia per a la constitució dels consorcis —hem accedit al primer esborrany tècnic de febrer de 2005. Resulta interessant significar que tot i que es recull que l'experiència dels consorcis té inicialment un caràcter experimental, aquest es refereix bàsicament al seu primer any de vida per tal de, posteriorment, concretar un model d'actuació normatiu i de gestió (SOC, 2005b: 3).

⁴ Principalment en són tres: a) Consolidació de la concertació i consens entre les institucions i entitats integrants —al·ludeix a la maduresa del procés territorial de concertació.



concreta alguns d'aquests plantejaments i/o requisits i fa algunes indicacions vers els actors que han de participar i l'estructura jurídica i formal de la concertació, l'àmbit territorial dels consorcis o diversos aspectes organitzatius com seria el finançament, tal i com veurem en la resta d'aquest capítol a col·lació del plantejament inicial i formal del COPEVO.

Formalment, el COPEVO neix com a ens públic de concertació entre les següents **entitats membres:**

- La Generalitat de Catalunya. S'entén que l'entitat concreta que exercirà la interlocució principal serà el SOC.
- Els ajuntaments —els 23 de la comarca⁵.
- El CCVOC.
- La Diputació de Barcelona.
- Els agents empresarials i sindicals del territori—dues organitzacions empresarials a les que s'afegeix en poc temps una tercera⁶ i dues sindicals⁷.

Els estatuts preveuen la possible incorporació de noves entitats, tant pel que fa a organismes de la Generalitat de Catalunya, organitzacions empresarials i sindicals i ens locals associatius, territorials o instrumentals amb finalitats concurrents a les del COPEVO i d'un àmbit territorial que formi part del que correspongui al Consorci; tot

b) Disposició d'una diagnosi territorial actualitzada per tal d'identificar un eixos prioritari d'actuació. Aquest s'ha de complementar amb un catàleg i anàlisi de les PAO presents al territori així com amb una planificació amb objectius generals i l'elaboració d'un pla d'acció que contempli les actuacions a dur a terme —al·ludeix a la dimensió discursiva o disseny de les polítiques concretes.

c) Disposició d'una planificació organitzativa. El pla d'acció ha de comptar amb l'estructura organitzativa i de gestió necessàries per fer possible les actuacions proposades. La planificació també haurà d'incorporar una previsió dels mecanismes de seguiment i control de la gestió que facin transparent l'execució del pla (SOC, 2005b: pp.3-4).

Altrament, de cara a tot el procés d'arrancada, es fa esment d'una temporalització orientativa, la qual s'endarrereix més d'un any de cara a la constitució de l'experiència presentada ja que inicialment tot el procés de constitució hauria d'haver conclòs al primer trimestre del 2005 (SOC, 2005a: 12).

⁵ Per ordre descendent en funció del nombre d'habitants l'any de constitució del consorci: Sabadell, Terrassa, Sant Cugat, Rubí, Cerdanyola, Ripollet, Montcada i Reixac, Barberà, Santa Perpètua de la Mogoda, Castellar, Sant Quirze, Badia, Palau-solità i Plegamans, Castellbisbal, Matadepera, Sentmenat, Viladecans, Polinyà, Vacarisses, Sant Llorenç Savall, Ullastrell, Rellinars i Gallifa. En tot cas, aquests han de manifestar la voluntat d'integrar-se: s'entén, per tant, que la incorporació s'havia d'aprovar al ple de cada ajuntament membre.

⁶ Inicialment hi figuren el Consell Intersectorial d'Empresaris de Sabadell i Comarca (CIESC) i la Confederació Empresarial de la Comarca de Terrassa (CECOT). La Petita i Mitjana Empresa de Catalunya del Vallès Occidental (PIMEC) no figura als estatuts de l'entitat del 2006 però apareix com a membre en tots els documents posteriors a què hem accedit, els quals corresponen a l'any 2007 i posteriors.

⁷ Els sindicats Unió General de Treballadors, representada per la Unió General de Treballadors de Catalunya i la confederació sindical de la Comissió Obrera Nacional de Catalunya, representada per Comissions Obreres del Vallès Occidental.



considerant que s'hi podrien afegir administracions locals de municipis limítrofs (art.2 estatuts COPEVO)⁸.

A aquest respecte, inicialment el SOC només planteja que necessàriament haurien de participar les administracions locals i organitzacions empresarials i sindicals més representatives al territori d'acord a la Llei del SOC; que haurien de tenir experiència i capacitat en la gestió de PAO; i que totes han d'aportar recursos humans, econòmics, materials i d'infraestructura per al correcte funcionament del consorci (SOC, 2005b: 7). Vers l'àmbit territorial, s'apunta que la definició de la delimitació serà un procés autònom de les entitats que hi cooperin malgrat que aquest hauria de tenir la major homogeneïtat econòmica, social i ocupacional possible; així com que, des d'una perspectiva general, en la mesura del possible el nombre total resultant de consorcis hauria d'ésser relativament reduït per a assegurar una escala d'eficiència i una correspondència inicial no superior a un a un a les estructures territorials del SOC, els serveis territorials (SOC, 2005a: 11; SOC, 2005b: 6-7).

L'entitat neix amb voluntat de romandre de manera indefinida “mentre perduri la necessitat de complir les finalitats i funcions que li són atribuïdes, llevat que es procedeixi a la seva dissolució”(art.5).

Estatutàriament, el COPEVO sorgeix amb tres grans **objectius**:

- 1) El de foment i desenvolupament de programes, serveis i actuacions adreçades a millorar l'ocupabilitat i qualificació de les persones i l'anàlisi de la problemàtica i les necessitats en aquests àmbits.
- 2) La promoció econòmica, el desenvolupament territorial i la millora de l'entorn competitiu per a les empreses i les activitats econòmiques.

És a dir, ja incorpora aquestes dues potes bàsiques de les polítiques adreçades al desenvolupament socioeconòmic.

- 3) I com a tercer element, es destaca el foment de la cooperació de les entitats consorciades i el suport a entitats, empreses i institucions col·laboradores per tal d'assolir una major eficàcia, transparència i eficiència en la planificació de les polítiques públiques del territori.

En tercer lloc doncs apareix un element d'organització de la política des del punt de vista operatiu o relacional orientat a un objectiu que es pot vincular genèricament a la perspectiva de la descentralització i la concertació.

⁸ Resulta interessant significar que l'àmbit territorial es defineix a partir del relatiu als municipis que en formin part, tot considerant que explícitament s'admet la possibilitat d'incorporar administracions de municipis adjacents. És a dir, s'admet la possibilitat que l'àmbit del Consorci ultrapassi el de la comarca.

Altrament, pel que fa a les organitzacions sindicals i patronals es diu que haurien d'estar constituïdes al territori i actuar “preferentment” a aquest àmbit territorial.



A partir d'aquí s'estableixen de manera correlacionada una sèrie de **funcions principals**:

- Pel que fa a l'àmbit i el disseny de les polítiques: la promoció d'estudis i anàlisis i la formulació de projectes en relació a la qüestió de l'ocupació i el desenvolupament econòmic⁹; i programar, gestionar, avaluar i justificar les PAO que es realitzin en l'àmbit del Consorci —incloent tant els convenis que es subscriuin com les possibles subvencions a les que s'accedeixi— en el marc del PDPO del SOC del moment.
- Pel que fa a l'àmbit organitzatiu en termes substantius¹⁰: establir els oportuns convenis i/o contractes programa amb el SOC i qualsevol altre organisme de la Generalitat concurrent amb la seva finalitat —és a dir, ja s'apunta a la que ha de ser la forma de relació principal pel que fa a la cooperació multinivell.
- Pel que fa a l'àmbit organitzatiu en termes operatius¹¹, es parla de que podrà prestar serveis ocupacionals mitjançant convenis i/o contractes amb entitats cooperadores i col·laboradores, quelcom que es farà amb subjecció als criteris de lliure concurrència, transparència i publicitat.
- També s'al·ludeix a les responsabilitats pel que fa al rendiment de comptes amb el SOC i el deure de generar documentació informativa d'interès pel SOC per tal de que aquest organisme pugui definir, per la seva banda, les seves pròpies planificacions de PAO. Per últim, se li atribueix la responsabilitat per a avaluar el resultat de les accions realitzades a l'àmbit territorial del Consorci.

Pel que fa a aquest aspecte, els objectius i funcions s'ajusten a allò citat en el plantejament inicial del SOC excepte pel que fa al fet d'incorporar el segon objectiu referit a l'altra pota d'una política de desenvolupament socioeconòmic: el desenvolupament territorial i empresarial¹². Des del punt de vista de les activitats, el SOC planteja una diferenciació de l'activitat dels consorcis respecte les oficines d'ocupació del SOC (OTG), tot i que es comenta que donada alguna situació concreta també es podran encomanar algunes de les funcions d'aquestes als consorcis o

⁹ En les temàtiques específiques citades—l'estabilitat en l'ocupació, la reducció dels riscos laborals, la igualtat d'oportunitats per accedir al mercat laboral, la competitivitat de les empreses, la productivitat, les infraestructures, la recerca, la formació i la innovació— es poden apreciar elements que poden respondre als interessos dels diferents actors que concerten a més a més de clarament aspirar a una visió global del desenvolupament socioeconòmic i territorial.

¹⁰ 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.

¹¹ La dimensió operativa i relacional remet tant els aspectes d'organització i gestió com els tipus d'interaccions que s'estableixen entre actors.

¹² El SOC plantejava de manera explícita bàsicament el focus sobre les PAO (veure SOC, 2005b: 6; 10-12). Altrament, moltes de les formulacions recollides als estatuts del COPEVO són molt similars a les que ja recull el document del SOC (veure SOC, 2005a: 9-10).



entitats cooperadores (SOC, 2005a: 6-7). S'afirma que només en casos extraordinaris els consorcis prestaran serveis de manera directa (SOC, 2005a: 9).

Els **òrgans de representació i govern** estatutaris del COPEVO són el plenari, la presidència i vicepresidència, la comissió executiva i la gerència i administració:

- El plenari és l'òrgan suprem de deliberació i decisió i hi trobem representats tots els òrgans consorciats.
- La presidència i vicepresidència són els òrgans encarregats d'exercir la representació institucional, i estan ocupades alternativament per les alcaldies de Terrassa i Sabadell, en correspondència amb ser els municipis més importants de la comarca.
- La comissió executiva és l'òrgan de direcció immediata i d'administració ordinària.
- La gerència porta a terme la gestió del consorci en estreta relació amb la comissió executiva —planificació i gestió d'actuacions, gestió financera, tasques de coordinació operativa amb el SOC, direcció de personal; entre les principals. L'administració, de manera subordinada a la gerència, és l'òrgan de control i avaluació del consorci.

A aquest respecte cal significar el que sembla a priori la incorporació de mecanismes de representativitat, absorció del potencial conflicte i equilibri de poder entre els diversos actors consorciats. Concretament, als estatus s'identifiquen quatre grans grups d'actors: Generalitat (SOC) —amb un 40% dels vots—, administracions locals (els ajuntaments tenen el pes majoritari)—amb un 30% dels vots—, organitzacions empresarials —amb un 15% dels vots— i organitzacions sindicals—amb el 15% dels vots restants.

Com a aspectes a ressaltar, en primer lloc, la Generalitat posseeix el pes majoritari en el sistema de votació ponderat —és l'entitat promotora i qui impulsa el procés descentralitzador; a priori, aportarà una part substancial dels recursos per a l'activitat— i fa la proposta formal pel que fa a la persona que ocuparà el càrrec de gerència i la que ho farà de l'administració del consorci, respectivament; però en les majories mínimes requerides per les aprovacions sempre han d'estar representats els quatre grups esmentats, és a dir, tots quatre tenen capacitat de bloqueig de les decisions si actuen de manera cohesionada. És un mecanisme, per tant, que a priori estimula fortament la presa de decisions per consens. Altrament les votacions han de comptar amb una majoria favorable dels vots del 60%.

En segon lloc, entre els diversos ajuntaments s'assumeix la diversitat político-partidària i explícitament a la comissió executiva s'apunta que, en representació dels ajuntaments hi haurà "fins a un màxim de dos representants membres del Plenari per



cada un dels grups polítics amb alcaldia i amb representació a més d'un municipi de l'àmbit territorial del Consorci"(art. 13.2). És a dir, s'assumeix la importància d'aquest criteri pel que fa a les possibles posicions dintre dels òrgans —si més no suposa un mecanisme d'informació i inclusivitat per tal de reduir el possible conflicte— i s'introdueix un mecanisme de representativitat limitat dels diversos partits, en tot cas però, amb responsabilitats de govern municipal a la comarca.

D'altra banda, els ajuntaments tenen un pes diferent al plenari en funció del nombre d'habitants, amb un efecte corrector de la seva representativitat real des d'aquest punt de vista que implica una cessió formal des dels dos grans ajuntaments que afavoreix als municipis mitjans (menys de 50.000 habitants) i petits (menys de 10.000 habitants)¹³. Tanmateix a la comissió executiva, a la inversa, presidència i vicepresidència (Terrassa i Sabadell) es reserven una posició majoritària sobredimensionada, amb el 60% dels vots dels ajuntaments, quedant el 40% restant per les altres administracions locals, amb el que formalment podrien aconseguir portar endavant les seves iniciatives si compten amb el suport de la Generalitat i, ni que sigui parcial, dels altres dos grups esmentats; quelcom que també es podria produir al Plenari.

Els estatuts plantegen dues figures orgàniques més: les comissions territorials i el consell assessor. Vers les primeres es fixa un límit de 7 i s'afirma que es crearan a partir de criteris d'eficiència operativa. Inicialment, semblen més aviat òrgans executius a nivell territorial, "òrgan encarregat de concretar les decisions generals del Consorci en l'àmbit territorial que li és propi" (art.19.1), en què s'hi troben representats els quatre grups al·ludits, però tanmateix sembla que també tenen un cert component participatiu — "examen i admissió de propostes d'actuació d'àmbit local formulades per les entitats membres i altres operadors que sol·licitin executar programes del Consorci" i proposar a la Comissió executiva la resolució de les mateixes (art. 20)— si bé, per la descripció que se'n fa sembla que no es refereix a un òrgan que acordi propostes per tota l'àrea corresponent, amb una concepció territorial supralocal, sinó que recollirà les propostes que cada actor faci en funció del seu territori o àmbit local d'actuació, és a dir, no

¹³ El 2006 els dos grans municipis, Sabadell i Terrassa, tenien una població que rondava els 200.000 habitants, suposaven un 48% de la població enfront el 28% del pes a les votacions del plenari; trobem d'altres tres de més de 50.000 habitants —Sant Cugat, Cerdanyola i Rubí—, cinc més de més 20.000 habitants —Ripollet, Montcada i Reixac, Barberà, Santa Perpètua i Castellar— i quatre més de 10.000 habitants —Sant Quirze, Badia, Palau, Castellbisbal—, en total aquests 12 municipis suposen el 23% de la població i tenien el 31% de pes a les votacions; per últim, trobem cinc més de 5.000 o més habitants— Matadepera, Sentmenat, Viladecans, Polinyà, Vacarisses— i quatre més amb menys de 2500 habitants, amb dos per sota dels 1000 habitants— Sant Llorenç Savall, Ullastrell, Rellinars i Gallifa— que en total suposen el 4,6% de la població i tenen el 16% de pes a les votacions. El CCVOC i la Diputació de Barcelona —només presents al plenari, fora de la comissió executiva— queden amb una representació simbòlica de dos vots, un per cada entitat.



s'aprecia una orientació en aquest nivell cap a la concertació d'actuacions si més no des d'un punt de vista discursiu. Pel que fa al consell assessor, es descriu com a un organisme consultiu del consorci "format per persones de reconegut prestigi del món acadèmic, empresarial i institucional per tal que assisteixi en les tasques de definició i valoració de les seves actuacions"(art.21).

Les orientacions generals del SOC recullen bona part de la que havia de ser l'estructura general del consorci aquí descrita, per exemple es fa esment específicament d'uns òrgans mínims —plenari, comissió executiva, presidència i gerència—, els quatre grups principals a considerar en les votacions i el pes de la representativitat dels mateixos així com del mecanisme de la majoria qualificada (SOC, 2005a: 9; SOC, 2005b: 7-8). També el COPEVO incorpora en el seu disseny tal i com s'ha reflectit un òrgan consultiu si bé en el cas de l'orientació original es refereix explícitament a acollir totes les entitats del Pacte territorial citant de manera més clara el seu rol com a participants en les funcions de diagnosi, planificació i avaluació (SOC, 2005a: 11; SOC, 2005b:7). Des d'aquest punt de vista doncs, el disseny del COPEVO va fer una adaptació territorial de les orientacions del SOC —va preveure una arquitectura més complexa— amb una contemplació de més òrgans i més figures de representació i executives.

Pel que fa als **recursos**, el estatuts preveuen que els agents consorciats hi puguin compartir recursos, tal i com es podria esperar d'un ens especialitzat de concertació territorial: el COPEVO "ha d'administrar i gestionar els béns patrimonials que li hagin estat adscrits pels ens associats"(art.30). Altrament es comenta també en aquesta línia les possibles fonts de finançament del Consorci:

- "Aportacions dels ens consorciats en la forma i quantia que siguin convingudes"(art.31), és a dir, aportacions regulars de tots els membres. També es poden considerar aportacions dels ens consorciats "les prestacions de serveis a favor del Consorci formalment establertes, realitzades per personal de les entitats membres"(art.32).
- Preus públics i taxes. Aquí anticipa la possibilitat de crear recursos propis a partir potser de l'oferiment de serveis concrets.
- Subvencions corrents i capital. És a dir, s'anticipa l'opció de que concorri a subvencions públiques per programes adreçats a ens públics locals per exemple.
- Préstecs i emprèstits i altres ingressos de dret públic.
- Ingressos de dret privat i en general tots aquells recursos de què poden nodrir-se els ens de caràcter associatiu.



Des d'aquest punt de vista, s'adverteix una de les avantatges de considerar un ens independent com és la capacitat per a tenir diverses vies d'ingressos i finançament. Pel que fa al **personal tècnic** “el Consorci es pot nodrir tant de personal adscrit a les institucions i integrants del Consorci com de personal propi” (art.27), és a dir, també s'hi poden compartir recursos des d'aquest punt de vista malgrat l'entitat té la capacitat per a incorporar personal propi.

En aquesta línia de flexibilitat i autonomia també s'apunta la possibilitat de crear i prestar serveis: “el Consorci pot crear i gestionar serveis i activitats d'interès local o comú, dintre de l'àmbit de les seves finalitats [...] Pot emprar qualsevol de les formes de gestió de serveis que preveu l'ordenament jurídic aplicable” com a entitat pública (art.1.4). D'altra banda també podria assumir “la gestió dels programes, actuacions i projectes, vinculats amb les seves finalitats iniciats per les seves entitats membres i en el seu àmbit territorial amb anterioritat a la seva constitució, i que estiguin en curs de desenvolupament”(Disp. adicional 1a); és a dir, en aquest cas s'obre la porta a la plasmació del que seria un tret característic d'una concertació avançada en poder absorbir la gestió de programes que estiguin portant a terme entitats membres i que en traspassarien la gestió a un nou ens col·laboratiu especialitzat, cedint per tant el seu control total a un tercer on hi podria seguir exercint un cert control i decisió però de manera compartida.

La qüestió dels recursos i el finançament de l'entitat és força tractada en els documents inicials del SOC i s'insisteix en la importància i necessitat imperativa de la implicació i participació de les entitats consorciades amb les seves aportacions directes —“les entitats cooperadores que s'integrin en els Consorcis hauran d'aportar personal, finançament o altres recursos”— al consorci respectiu; també es comenta que “la Generalitat de Catalunya aportarà una línia de finançament pel funcionament dels Consorcis”. Altrament, s'afirma que “el SOC es comprometrà a no crear cap consorci sense l'existència d'un balanç que garanteixi un no-increment de despesa en estructura des d'un punt de vista global (per part de la Generalitat o de la resta de consorciats) de manera que el finançament de les estructures dels consorcis sorgeixi de la detracció de fons de gestió d'alguna o totes les parts consorciades” (SOC, 2005a: 10-11). Es parla de la creació de grups de treball per tal de pensar els recursos i estructura mínims necessaris per l'activitat dels consorcis així com possibles vies de finançament, si més no en la seva fase inicial (SOC, 2005b: 6) i es fa un esquema inicial de possible distribució i assignació de despeses en base a instruments existents a aquell moment¹⁴ si bé s'afirma que el principi general és que “el sistema de

¹⁴ Es parla de despeses de local, de funcionament i recursos humans en tres nivells: nivell de gerència; tècnics i administratius de gestió; i tècnics per al seguiment d'accions



finançament dels consorcis hauria de ser a partir de les aportacions econòmiques, infraestructures, subvenció i aportació de recursos humans de les entitats consorciades”(SOC, 2005b: 8-9). Tot i així es fa esment que si més no en el període inicial “potser en alguns casos sigui necessari una major implicació econòmica del SOC” i es parla de possibles convenis concrets SOC-ConSORCI que inclourien les línies PAO implicades (SOC, 2005b:12). Pel que fa a les característiques dels recursos humans dels consorcis, es fa esment a la importància que el personal tècnic tingui un nivell de coneixement i competències professionals suficient, especialment pel que fa a la gerència, i es parla de la realització d’actuacions formatives en el moment inicial (SOC, 2005a: 12).

Pel que fa a la **relació de concertació amb el SOC**, pel que fa a la transferència de fons econòmics per al desenvolupament de les activitats i programes del Consorci, aquesta es va establir operativament en fórmules de convenis bianuals. A priori, la base per aquests convenis va ser, segons es recull a diversos documents, un Conveni marc subscrit el novembre de 2006¹⁵. En aquest conveni es pactava la quantitat dels fons —els quals durant els períodes en què es varen produir varen representar la principal font d’ingressos del COPEVO—, les condicions de transferència i la distribució per accions que se’n faria dels mateixos durant el període.

El plantejament inicial del SOC contemplava aquests mecanismes, concretament parlava però de convenis marc plurianuals i posteriorment contractes-programa anuals o plurianuals en els quals es fixaria l’assignació de recursos i els objectius a assolir per part de cada consorci —en aquest sentit, sembla que directament es parla d’orientació a objectius si bé no es comenta de quin tipus—, tot depenent dels recursos disponibles i la temporalització delimitada per la font dels mateixos (SOC, 2005a: 10)¹⁶. Des d’un punt de vista més general de model de gestió, més enllà del finançament, en el plantejament inicial el SOC apunta als diferents rols dels serveis centrals i les direccions territorials i serveis corresponents en aquest nou panorama descentralitzat. Així els primers plantejaran un pla global de PAO a Catalunya, negociaran els convenis i contractes-programa i participaran activament als consorcis —o, s’entén, impulsaran aquesta participació— i vetllaran per la coordinació de tots els elements del SOC en aquest sentit, mentre els segons elaboraran la proposta de pla de

desenvolupades. Per cada apartat es fa una primera proposta de vies de finançament i les despeses que haurien d’assumir les entitats locals consorciades —administracions públiques i organitzacions sindicals i empresarials— en cada cas.

¹⁵ Un document al que no hem tingut accés.

¹⁶ Concretament es parla dels recursos obtinguts del Servicio Público de Estatal de Empleo (SEPE), programes comunitaris o recursos propis. S’emfasitza que depenent de si es poguessin acordar recursos de manera plurianual amb el SEPE també es podrien signar contractes-programa plurianuals amb els consorcis. Originalment en els documents d’acord signats conjuntament SOC-ConSORCI pel 2006 es parlava de convenis anuals.



desenvolupament de PAO al territori i vetllaran per la coordinació entre el SOC i el consorci concret. També es parla d'algunes de les tasques que ha d'abordar el SOC com és el desenvolupament de la normativa bàsica que garanteixi la seguretat jurídica de les actuacions i el seu cofinançament, el desenvolupament dels processos d'atorgament i gestió de les PAO descentralitzades o la posada en marxa de mecanismes de col·laboració entre els serveis territorials i els consorcis. Complementàriament es fixen alguns factors organitzatius necessaris operativament per desenvolupar aquestes funcions efectivament pel que fa a l'enfortiment dels serveis tècnics del SOC i la seva capacitat d'avaluació; per exemple, es destaca la destinació dels recursos humans necessaris per a que la participació decisòria de la Generalitat als consorcis sigui efectiva i rellevant (SOC, 2005a: 4-6; SOC, 2005b: 3)¹⁷. Altrament, el conveni o contracte programa inicial —el que seria el conveni marc probablement— es considera molt important com a fita que marcarà el desenvolupament de la gestió posterior del consorci, i s'apunta als elements bàsics que ha de regular (SOC, 2005b:12-13)¹⁸.

Pel que fa a les quantitats aportades pel SOC inicialment per conveni, aquestes van ser d'un mínim aproximat de 680.000€ pel 2006-07¹⁹ i de 6M€ pel 2008-09 —si bé en aquest cas una part del conveni es va acabar executant el 2010—; tot considerant que el SOC aportaria com a màxim un 75% del total dels fons destinats a la comarca a partir d'aquests acords²⁰, el que apunta a un mecanisme de coresponsabilitat financera local i, formalment a un mecanisme de *matching* que no s'acaba d'acomplir en tant el SOC no incrementa la seva aportació conforme els ens locals ho fan, quelcom que només respon doncs a fixar l'aportació inicial màxima. Des del punt de vista de les xifres absolutes són convenis molt importants, sobretot el segon; tanmateix si

¹⁷ També s'al·ludeix a la preparació dels procediments operatius necessaris per a culminar la signatura dels convenis i contractes-programa així com, inicialment, la difusió del nou model a nivell territorial, la facilitació de suport tècnic i jurídic per a la constitució dels consorcis o la posada en marxa de sistemes d'informació comuns entre altres qüestions. En vista d'aquest punt la temporalització proposada per tot el conjunt d'actuacions sembla no actualitzada en tant comença el novembre de 2004 quan aquest document s'aprova el febrer de 2005 (SOC, 2005a: 11-12).

¹⁸ La condició del consorci com a entitat cooperadora; el compliment de les normes de base relatives a la concurrència competitiva de cada PAO recollida; el sistema d'atorgament i finançament des del SOC al consorci i d'aquest a les entitats executores; el sistema de seguiment i avaluació; els sistemes de justificació; o els mecanismes d'interrelació i comunicació entre serveis territorials i consorci al llarg del procés. Com s'ha comentat prèviament, no s'ha accedit al conveni-marc inicialment signat amb el COPEVO.

¹⁹ Només es té una dada d'execució posterior que és possible que sigui inferior a la de tot el període.

²⁰ Segons la documentació, pel període 2008-09 inicialment les entitats territorials varen aportar 2M€ però finalment aquestes van augmentar la seva aportació per arribar a estar pels volts dels 4M€ —comptant també diverses aportacions de la Diputació a alguns projectes—, és a dir, el 40% del total; de fet, pel període es varen pressupostar 10,6M€ totals d'acord al conveni dels quals es van executar uns 9,8M€.



comparem l'aportació en termes d'inversió per habitant amb altres programes del SOC de tipus similar, com per exemple Treball a les 7 comarques, no es pot concloure que, per sí sols, fossin convenis d'una quantia econòmica exagerada²¹.

Globalment durant tot el període de vida del COPEVO es va produir una **reducció progressiva de la despesa total efectiva gestionada** de la mà dels plans d'intervenció bianuals a partir del 2008-09, període de l'últim conveni —d'aquí en endavant el COPEVO es va finançar a partir de les subvencions competitives i les aportacions dels ens locals fonamentalment—, passant de 7,6M€ al període 2010-11 a 3,9M€ el 2012-13 i 1,2M€ pel darrer període 2014-15. Aquest fet correspon a deixar de subscriure convenis amb el SOC —l'any 2010 encara s'executa una part rellevant del conveni 2008-09— i pròpiament a la reducció dels fons per les PAO i promoció econòmica amb la crisi d'ingressos fiscals i la contracció de la despesa pública en aquestes polítiques correlacionada durant el període.

Des d'un punt de vista conceptual o discursiu (visió i objectius estratègics territorials) però també operatiu (rol de l'entitat com a mesoinstitució del territori), l'altra gran pas endavant del COPEVO després de la seva constitució i primers convenis va ser **l'acord pel Pla estratègic 2008-2013 Vallès Avança**. Aquest document definitivament apuntala en l'experiència l'aspiració d'esdevenir un projecte estratègic global pel conjunt del territori, més enllà de polítiques sectorials concretes.

Els fonaments del Pla estratègic es basen en diversos treballs basats en l'anàlisi del nou context general de polítiques públiques pel període; l'estimació d'uns escenaris de desenvolupament socioeconòmic en l'horitzó 2013; la realització de col·loquis amb empreses, institucions i persones treballadores agrupades a l'entorn de diferents grups segons temes rellevants pel desenvolupament del territori²²; i l'anàlisi de projectes

²¹ Sense considerar l'aportació dels ens locals, la relació entre les aportacions de totes dues transferències econòmiques per part del SOC estaria fregant la relació d'1 a 2 a favor del programa Treball a les 7 comarques. Si considerem l'aportació global, és a dir, també l'aportació local aquesta relació s'igualaria força i parlariem d'1 a 1,15 a favor del segon, després que les entitats locals del Vallès Occidental augmentessin la seva participació inicial prevista. El programa Treball a les 7 comarques obliga a aportar com a mínim només un 10% del total del cost elegible de les actuacions, mentre en el cas dels convenis SOC-COPEVO parlem d'un 25%, el qual, segons afirma la documentació va augmentar quasi fins a un 40% arran el palesament de la crisi econòmica durant el 2009. S'ha de tenir en consideració també no obstant que en el cas del Vallès Occidental trobem entitats locals molt més capaces pressupostàriament i amb molta més capacitat de gestió que les d'aquelles comarques on actua el 7 comarques i on a més a més hi ha una participació superior d'actors (hi participen organitzacions sindicals i empresarials). Altrament, és molt probable que l'accés a d'altres programes convencionals del SOC sigui molt superior al Vallès Occidental en comparació a la majoria de territoris on funciona el programa referit.

²² Es poden cercar documents relatius a trobades amb empreses vallesanes d'èxit competitiu; empreses vallesanes amb ocupació intensiva d'immigrants; entitats vallesanes que transaccionen tecnologia —on hi trobem empreses i centres tecnològics, no pas les universitats—; entitats vallesanes de serveis col·lectius i personals. Pel que fa a les persones treballadores o en situació laboral activa es reflecteixen dos grups: un al voltant de la qualitat



rellevants de caire urbanístic, econòmic i social previstos per l'etapa 2008-13. Altrament s'avança que ha de ser progressivament com s'han de poder traduir les orientacions generals en propostes concretes d'acció així com “pel que fa a la seva incardinació en les polítiques i recursos generals o d'altres àmbits sectorials de les polítiques públiques al territori”. És a dir, s'ha de poder anar plasmant efectivament a cada àmbit de les polítiques la perspectiva general i integral que emana del document. El document en primer lloc fixa 10 grans reptes de futur per al desenvolupament econòmic i l'ocupació. Aquestes, a grans trets s'adrecen a:

- El context socioeconòmic i territorial que envolta a la comarca, l'àmbit metropolità de Barcelona però també la perspectiva de la globalització. Des d'aquest punt de vista per tant, a priori no té una perspectiva estrictament endògena.
- El context de canvi en les polítiques públiques i les oportunitats que suposa.
- Els principals factors de competitivitat territorial fonamental en un àmbit amb un fort desenvolupament industrial (accessibilitat i mobilitat geogràfica; promoció del sòl industrial; serveis per a les àrees d'activitat econòmica; interès en la localització d'activitats d'alt valor afegit; l'existència de mecanismes efectius de transferència de coneixement tecnològic i foment de la innovació entre les empreses, és a dir, mecanismes de cooperació privat-privat).
- Els principals reptes del mercat de treball local, tant els referits als segments d'alta qualificació com als de baixa qualificació. També es parla específicament del factor de la població immigrada estrangera de recent arribada.
- Per últim, s'al·ludeix a la importància cada cop més gran de la cooperació públic-públic i la cooperació públic-privat per fer front a un nou context i la dinàmica de canvis associada.

Pel que fa al COPEVO com a instrument territorial es reafirma la seva concepció com a agent promotor de la cooperació a nivell horitzontal i vertical o multinivell —es reafirma l'enfocament de concertació territorial i elements associats de caire operatiu i tècnic— i al que se li atribueixen una sèrie de requeriments funcionals bàsics, coherents amb la missió apuntada estatutàriament i el plantejament inicial del SOC:

- Garantir el lideratge, diàleg i interlocució dels actors principals.
- La planificació a l'entorn de les necessitats territorials.
- El suport tècnic i la coordinació entre les actuacions dels membres del COPEVO i altres actors relacionats.
- La gestió de projectes i actuacions pròpies quan així es consideri convenient.

de l'ocupació i un altre al voltant dels serveis locals d'ocupació. Altrament es va entrevistar en profunditat a nou empreses del territori.



- El seguiment i avaluació de les polítiques i actuacions i el seu impacte al territori.

A partir d'aquí s'estableixen tres rols principals pel COPEVO:

- “Interlocutor de les polítiques generals al territori i referent dels actors principals per al desenvolupament”. Des d'aquest punt de vista, es podria intuir que assumeix un posició bidireccional pel que fa a la comunicació de dalt a baix i de baix a dalt de les polítiques de desenvolupament socioeconòmic.
- “Motor del canvi i configuració d'un nou model de les actuacions de desenvolupament i ocupació”. Es pot interpretar que assumeix la idea d'encetar un model on predomini un enfocament integral de les polítiques així com una nova manera de dissenyar-les i implementar-les; s'entén doncs que diferent al que havia predominat fins llavors.
- Garant de l'accés i l'eficàcia dels serveis i recursos públics per la competitivitat empresarial i l'ocupació. Des d'aquest punt de vista, més que establir un objectiu concret general per les actuacions com correspondria a l'enfocament del desenvolupament econòmic local —millora del benestar de la població—, el que es reafirma és que en la provisió de la política s'ha de produir un equilibri territorial intern de cara a l'accés i que aquesta es porti a terme amb la major competència possible de cara a satisfer els seus objectius (eficàcia).

Des d'aquest punt de partida discursiu i operatiu, el Pla estratègic fixa tres grans objectius estratègics pels diversos plans d'actuació, coherents amb els reptes descrits:

- Un entorn territorial que faci de la comarca el principal nucli de la indústria i la innovació a Catalunya.
- Un mercat de treball més eficaç i transparent, vertebrat per la qualificació, la igualtat d'oportunitats i la qualitat de l'ocupació.
- Un territori cohesionat socialment i territorial, que acompanya la transformació productiva i la integració de col·lectius nouvinguts i amb risc d'exclusió.

I fixa 12 grans programes per estructurar les actuacions del COPEVO, sense prefigurar els rols que el COPEVO i les entitats membres assumiran en cadascun d'ells, els quals es poden agrupar com segueix:

- Millora i promoció de les àrees d'activitat econòmica (infraestructures i accessibilitat; promoció de la localització i dotacions).
- Suport i valorització de la recerca i desenvolupament tecnològic i la seva transferència.
- Desenvolupament de l'empresa (Pimes, modernització administrativa i serveis).
- Millora del mercat de treball pel que fa a les característiques de l'oferta (formació i qualificació; integració laboral de nouvinguts) i les condicions



laborals des de la demanda (promoció de la igualtat, la qualitat i la conciliació; prevenció de riscos i salut laboral).

- Innovació i coordinació a les PAO i altres polítiques i projectes relacionats amb el desenvolupament socioeconòmic al territori. Aquí específicament es parla del suport a projectes locals d'interès general; creació i adaptació de polítiques al territori; més concretament, suport a la realització d'accions i serveis locals d'ocupació a municipis i/o sectors que no estiguin suficientment capacitats tècnicament per a fer-ho per sí sols. En aquest àmbit estaria, per tant, tot l'aspecte vinculat amb les noves maneres de fer vinculades a un enfocament de descentralització i concertació i, en general, innovador així com assolir una major complementaritat i coordinació de totes les actuacions territorials.

Des del punt de vista de les eines específiques per a treballar concertadament es parla també en el document de "avançar en un model de gestió per a programes amb eines de coordinació i gestió més permanents"²³. A partir d'aquí es podria entendre que, com a mínim, el 2008 encara no s'havien desenvolupat adequadament els mecanismes de coordinació i gestió apuntats el 2005 per les bases del model aprovades pel SOC.

Per últim, des del punt de vista de la vocació estratègica global de l'enfocament del document i l'experiència del COPEVO resulta interessant citar dos dels acords finals que anticipen una gran voluntat d'imbricació (externa), quelcom que seria característic d'aquesta aspiració:

- Impulsar el màxim compromís polític, institucional, social, tècnic i financer dels diversos agents locals, en sentit ampli, de la comarca, Catalunya, Espanya i la UE, per tal d'executar i fer eficaços els projectes i actuacions que s'acordin.
- Projectar, difondre i generar espais de col·laboració amb altres institucions que tinguin relació amb la promoció econòmica del territori.

Metodològicament, el COPEVO apunta a una sèrie de **característiques de funcionament** en les memòries²⁴ que desenvoluparien allò al·ludit al document Vallès Avança i que encaixarien conceptualment amb la perspectiva de la concertació i més concretament amb el desenvolupament local en sentit estratègic:

- Treball bottom-up (de baix dalt) per a descobrir les dificultats, preocupacions i perspectives de tots els agents amb responsabilitat sobre l'ocupació a la comarca. De fet, un dels seus beneficiaris explícits són les pròpies entitats consorciades en base a diversos serveis i actuacions que s'hi adrecen.
- Planificació estratègica com a metodologia i eina de treball per a compartir diagnòs i proposar actuacions.

²³ Quelcom que es vincula amb un dels annexos del document del qual no hem disposat.

²⁴ Concretament aquí ens referim a la memòria 2008-09.



- Ampli partenariat basat en el consens de tots els agents al voltant d'una estratègia conjunta formalitzada mitjançant un acord estable.
- Transferència d'experiències buscant la col·laboració amb altres territoris.

En aquesta línia es presenten una sèrie d'instruments formals que al·ludeixen a:

- Instruments de diagnosi periòdica de la situació socioeconòmica de la comarca i els objectius estratègics formulats.
- Instruments de planificació i coordinació, com són els plans bianuals, el mapa d'accions (document de previsió i avaluació dels programes, línies d'intervenció i accions dels plans) i les comissions temàtiques (principalment ocupació i promoció econòmica) i grups de treball (relatius a les necessitats de desenvolupament d'accions concretes).
- Instruments de gestió i interrelació. Concretament es cita el web i les aplicacions de gestió tècnica i econòmica (faciliten el seguiment, sistematització de la informació i la justificació de les subvencions).

En tot cas, tot s'expressa de manera general i no queda clar si la planificació estratègica realment després condiona les activitats definides pels actors o si aquests consensuen d'acord a les necessitats del territori les accions en base a objectius o resultats concrets i, per últim, com es produeixen aquests acords i es sustenten justificativament les accions concretes.

El **conveni 2008-09** —el qual va ser refet durant el 2009 arran principalment del desencadenament de la crisi econòmica i la subsegüent reordenació de prioritats acordada des del territori amb el SOC; és així que hi ha diversos documents associats— ens pot servir de base per examinar com es va establir formalment la relació del SOC amb el COPEVO, si més no inicialment, a partir d'allò reflectit a l'acord estratègic Vallès Avança.

En aquest conveni, en les manifestacions inicials, es citen dos principis rectors de l'actuació del SOC que en justifiquen el conveni com són el foment de la innovació i l'experimentació —per a atendre les necessitats, entre altres, dels territoris, amb relació al mercat de treball— i el principi de subsidiarietat —de manera que la gestió ocupacional es dugui a terme en l'àmbit que garanteixi el màxim nivell d'eficàcia i eficiència. Aquí, per tant, s'està al·ludint, per un costat, a un principi que podria reforçar una política descentralitzadora així com, per un altre costat, a un principi que apuntaria a posar en pràctica fórmules com les que implicaria la concertació territorial.

Es citen a continuació els principals objectius i programes fixats al document estratègic que s'havia acordat al Vallès Occidental durant el 2007-2008; els eixos principals del Programa Operatiu del Fons Social Europeu per a Catalunya pel període 2007-13, que emanen a la seva vegada de l'Estratègia Europea per l'Ocupació —el FSE és una font



de finançament fonamental del conveni—; i, per últim, les línies estratègiques de l'Estratègia Catalana per l'Ocupació i les directrius en matèria d'ocupació pel període 2005-2008. D'aquesta manera es constata que les primeres encaixen amb la resta i, per tant, es justifica que la descentralització de les activitats, a priori, no generarà cap distorsió a nivell de les directrius generals, és a dir, a priori es conté un dels possibles riscos de la descentralització de polítiques que és que les unitats amb competències delegades o transferides, executin polítiques contradictòries amb principis generals. És una idea també implícita en el plantejament inicial del SOC pel 2005.

En les primeres clàusules es fixa la figura acordada sobre la que estableixen un acord de suport financer i institucional les dues entitats, que és el **Pla integral de polítiques d'ocupació pel Vallès Occidental** el qual es tradueix en activitats en el Pla d'Acció acordat pel COPEVO —amb també participació formal decisòria del SOC— pel període corresponent. En el capítol de les quanties, es fixen les mateixes pels anys d'execució i es fixa la distribució per 5 grans àmbits²⁵ —Empresa, ocupació i qualitat del treball, formació, igualtat d'oportunitats i transnacionalitat— els quals posteriorment es desenvolupen en actuacions. Aquesta distribució econòmica presenta possibilitats de flexibilitat, sempre de manera justificada, sobre les quanties globals de l'acord, entre àmbits —les quals són d'un 15% del total— i dintre de cada àmbit —les quals són d'un 20% entre actuacions de cadascun dels mateixos. És a dir, des del territori es poden operar canvis en l'assignació de la despesa durant l'execució dintre d'aquests marges més enllà d'allò fixat a l'acord; per tant, estem parlant d'una transferència en bloc acordada en la seva distribució general amb mecanismes de flexibilitat prefixats²⁶. Un aspecte rellevant també és que es comenta explícitament que “les diferents accions podran ser executades pel Consorci i/o les entitats consorciades segons la distribució que s'acordi pels òrgans de govern del Consorci”. Això formalment implica un possible repartiment de tasques entre tots els membres del Consorci i accés als recursos del conveni, siguin aquests ens públics o aliens a l'administració, coherent amb el plantejament inicial del SOC. Aquest element es pot observar, a priori, de diferents maneres: en primer lloc, pot assenyalar una característica de concertació avançada; en segon lloc, estableix explícitament un fort incentiu econòmic inicial per a

²⁵ Les terminologies van canviant al llarg dels documents. Per aquest conveni s'establiran quatre nivells temàtics i organitzatius pel que fa a les actuacions: àmbits —coincidents amb els eixos previstos en el programa operatiu del FSE—; projectes o línies de treball; accions —on s'estableix la categoria de despesa inicial del FSE i es fa el control per indicadors— i actuacions concretes. Això però serà diferent als Plans d'acció on es parlarà de 6 programes (equivalents a àmbits) i línies de intervenció (equivalents als projectes).

²⁶ El procediment de transferència fixat marca que es produirà un primer pagament del 50% en un termini immediat, un segon del 25% amb la justificació de la despesa del primer any de conveni i l'últim 25% en la liquidació final.



la participació dels actors en el COPEVO; en tercer lloc, implica una continuïtat formal vers la manera de treballar en els Pactes territorials.

Pel que fa al control i rendiment de comptes, es comenta que aquesta es farà “segons els indicadors i les metodologies establertes pels fons que financen”—sobretot el FSE— i es fixa tota la documentació a lliurar i quines dades ha de tenir la memòria final de les actuacions²⁷.

En el conveni també es fixa una figura específica per a fer el seguiment del conveni, concretament una Comissió Mixta de Seguiment pel control i seguiment de l'execució de les accions i resoldre els possibles conflictes que es puguin plantejar en relació a la interpretació o execució del Conveni. El mateix es compon de tres representants del SOC i tres del COPEVO i amb una presidència del SOC amb vot de qualitat en cas d'empat. És a dir, el SOC hi té un pes predominant en tot cas²⁸.

El **conveni posteriorment va ser modificat durant el 2009** formalment arran de la crisi econòmica desfermada. En aquesta reformulació del conveni es considera que “és necessari dotar al conveni d'una major flexibilitat en la concreció i realització de les actuacions que en cada moment és adequat dur a terme i que es considera adient que aquesta capacitat de concreció l'exerceixi els òrgans del Consorci”²⁹. Per tant, en principi el COPEVO guanya més poder de decisió, si bé tanmateix es pot considerar quelcom contradictori amb el fet que la Generalitat-SOC ja hi ocupi formalment un rol preponderant dintre dels òrgans estatutaris del consorci.

En aquesta nova reformulació es simplifiquen molt més els capítols dintre de cada àmbit i, de manera relacionada, es redueix molt més la concreció inicial de les accions (es parla de 26 accions que després es desplegaran en 62 actuacions). Des d'un punt de vista de la distribució dels recursos, augmenten molt més els recursos destinats a Ocupació (atenció a persones aturades) i baixen aquells destinats a Igualtat i a Transnacionalitat; és així que un dels motius al·ludits per a la reformulació és “donar major capacitat de resposta i adequar els serveis locals a la situació de crisi que ens envolta”³⁰, quelcom que apunta a un gran pes de les necessitats identificades o

²⁷ Els resultats d'inserció són els únics que es lliuren més tard del moment previst per a la resolució del conveni —sempre que no es produeixi una pròrroga acordada—, ja que es recull una taxa d'inserció laboral bruta de les persones en atur als 6 mesos d'acabar la seva participació a les actuacions.

²⁸ Les reunions es fixen de manera ordinària semestralment o quan ho demani alguna de les parts.

²⁹ Bàsicament aquesta modificació del conveni s'explica normativament pel fet que es modificaven quantitats entre àmbits en un marge superior als fixats al conveni inicial (per sobre del 15% fixat entre àmbits, o del 20% dintre dels mateixos).

³⁰ Es parla de que la nova distribució comporta “disminució en tots els àmbits per a afavorir les actuacions adreçades a l'atenció de persones que actualment estan saturant els serveis locals d'ocupació”. Programa integral de polítiques d'ocupació 2008-2009 del Vallès Occidental. Pla d'execució reformulat 2009, p.6.



decidides per cada actor sobre el seu àmbit per a definir el pla general. Per últim, resulta interessant reflectir que aquesta addenda del conveni inclou un nou annex d'indicadors de realització i resultat per les diverses actuacions; altrament, en general es comenta que també es pretén “facilitar i simplificar el procés de justificació tècnica i econòmica de les accions”, s'entén d'acord a allò exigit pel SOC i, sobretot, el FSE³¹. Pel que fa a l'articulació operativa de l'execució de les actuacions es fixen tres nivells d'intervenció; és a dir, es pot parlar d'un **model conceptual de descentralització aplicat**, amb uns nivells de cooperació implicats diferenciat:

- Local o accions locals. Formalment, nivell que pretén respondre a necessitats específiques d'empreses i persones dels municipis, amb la finalitat de donar cobertura o complementarietat a serveis d'àmbit municipal. Les accions desenvolupades total o parcialment en aquest nivell són gestionades i/o portades a terme pels ajuntaments. L'ajuntament o administració local concreta cofinança, a priori, el 50% de l'actuació.
- Xarxa local. Formalment, nivell que pretén establir models de cooperació i sinèrgies entre municipis o garantir l'accés als serveis amb igualtat a tota la població i empreses del territori, independentment del municipi de residència de les persones o la ubicació de les empreses. A priori, les accions desenvolupades total o parcialment en aquest nivell seran gestionades i/o portades a terme pels ajuntaments (que, per tant, oferiran serveis i actuacions explícitament per més territoris que no pas el del seu municipi) o per les organitzacions empresarials i sindicals consorciades (que oferiran serveis i actuacions en diverses àrees). L'entitat o ajuntament cofinança el 30% de l'actuació o servei.
- Xarxa comarcal. Formalment, pretén realitzar actuacions de benefici conjunt del territori, optimitzar recursos i evitar duplicitats en la creació de productes i eines. Les accions desenvolupades total o parcialment en aquest nivell són gestionades i/o portades a terme principalment pel COPEVO si bé pot haver lideratges per part de les entitats consorciades³². El COPEVO o entitat corresponent co-finança el 25% de l'actuació o servei.

Aquests nivells semblen respondre, a priori, a una escala de menor a major perspectiva territorial supramunicipal en la pròpia formulació i plantejament de les

³¹ “A cada acció s'ha intentat establir una única categoria de despesa del FSE amb la finalitat de simplificar la recollida d'indicadors de seguiment i realització de cadascuna de les accions. Només s'ha mantingut més d'una categoria en una mateixa acció quan el beneficiari d'aquesta cal diferenciar-lo”, Programa integral de polítiques d'ocupació 2008-2009 del Vallès Occidental. Pla d'execució reformulat 2009, p.8.

³² Algunes accions concretes s'assignen per conveni al CCVOC i d'altra al propi ajuntament de Terrassa.



accions que s'hi desenvolupen, ja que, sobretot pel que fa al primer i, parcialment pel que fa al segon³³, semblen formes de gestió que responen a les necessitats expressades per les entitats consorciades més que no pas a una planificació integral i un posterior repartiment de tasques. Discursivament, hi ha una descripció que reforça la idea d'un treball enfocat a la perspectiva de la coordinació i evitació de duplicacions entre actuacions més que no pas a iniciatives territorials integrals i que porten aparellades una visió de concertació avançada substantiva³⁴. De fet, si observem per aquest període 2008-09 es va preveure que prop del 60% del conjunt dels recursos es destinarien a accions locals, un 21% a accions de xarxa local³⁵, i un 19% a xarxa comarcal³⁶.

Altrament, pel que fa a les accions locals, es van fixar una sèrie de **criteris per tal de fer la distribució dels recursos** entre els diversos ens, en particular els ajuntaments:

- 1) Un índex de referència en base a onze indicadors de caire socioeconòmic pels diversos ajuntaments.
- 2) La capacitat de gestió, experiència tècnica i nivell d'execució d'actuacions subvencionades bàsicament pel que fa als PTO, reconeixent aquells amb major capacitat i experiència els darrers anys.
- 3) La quantificació dels recursos econòmics transferits pel SOC provinents de la subvenció per a accions de desenvolupament local mitjançant pactes territorials per a l'ocupació a les dues darreres convocatòries³⁷.

Bàsicament el resultat dels dos primers criteris ofereix una classificació dels ajuntaments en sis grups que defineix el grau d'accés a recursos per a realitzar

³³ Una part majoritària refereix a accions realitzades per entitats empresarials i sindicals tot considerant que la seva distribució territorial i àrea d'influència és superior a l'estrictament municipal. Podria referir a que un actor pot actuar amb autonomia d'acord a les actuacions que es proposa portar a terme des de la seva pròpia organització; el que suposa, aparentment, només una addició de recursos a allò de que ja disposava i per fer les activitats que ja feia o que considera que té una major expertesa per fer.

³⁴ De fet, en els documents de reformulació pel període 2008-09, es reforça la importància del concepte de planificació i gestió del COPEVO com a agregador de necessitats de les entitats més que no pas com a creador de marcs integrals de polítiques que després s'executen de manera concertada, si més no inicialment. És així que es comenta que "es constata a partir de la recollida i anàlisi de les necessitats de les entitats consorciades que la demanda era superior al valor dels recursos aprovats". Programa integral de polítiques d'ocupació 2008-2009 del Vallès Occidental. Pla d'execució reformulat 2009, p.4.

³⁵ D'aquest conjunt de recursos pel 2008-09 el 87% corresponen a actuacions realitzades per organitzacions sindicals o empresarials. Si consideréssim aquestes actuacions com a actuacions locals, en aquest cas, actuacions efectuades per una organització de manera relativament autònoma, el percentatge de realització d'aquest tipus seria del 75% aproximat.

³⁶ En la nova reformulació un dels elements que es destaca és l'augment percentual de les accions realitzades a aquest nivell "accions en xarxa que permetran garantir els serveis quan els fons de finançament disminueixin". Ídem, p.8. Quelcom que anuncia el criteri de millora de l'eficiència en l'ús dels recursos que potser no queda tan garantit a d'altres nivells.

³⁷ Probablement aquest darrer indicador serveix de referència per la quantitat assignada a les organitzacions empresarials i sindicals.



accions locals que tindran, que ofereix un resultat molt similar al pes poblacional dels municipis.

La **memòria final per l'execució del pla d'acció 2008-09** —que inclou l'execució parcial del conveni— va fixar una distribució final de l'execució dels recursos per 6 àmbits i 11 línies d'actuació³⁸:

- Territori. Amb dues línies:
 - Entorn competitiu: teixit empresarial i polígons d'activitat econòmica.
 - Sectors emergents: atenció a la dependència.
- Empresa. Amb tres línies:
 - Suport a les pimes.
 - Suport a la creació d'empreses.
 - Ajust i canvi industrial.
- Formació. Amb dues línies:
 - Èxit escolar i transició escola treball.
 - Impuls de la formació professional.
- Igualtat d'oportunitats. Amb una línia:
 - Accés i presència al mercat laboral per a col·lectius específics.
- Ocupació. Amb dues línies:
 - Modernització dels serveis locals d'ocupació.
 - Qualitat de l'ocupació.
- Concertació. Amb una línia:
 - Concertació territorial. Estratègies i observació permanent.

Des del punt de vista de l'amplitud temàtica, es reforçaria l'aspiració del COPEVO d'esdevenir un ens amb una actuació estratègica global pel que fa a la comarca del Vallès Occidental, si bé amb especial focalització amb persones i polítiques actives d'ocupació³⁹. D'altra banda, en el plantejament inicial del SOC explícitament es parla de PAO i es prescindeix del concepte d'integralitat (SOC, 2005a: 6) però sí que s'infereix clarament la importància de considerar tots els elements i factors contextuais —els quals al·ludeixen també a altres polítiques— que configuren el disseny d'unes bones polítiques ocupacionals fins i tot a partir d'un abordatge sectorial (SOC, 2005b:10). En tot cas en el COPEVO es pot concloure doncs —com es reflecteix en

³⁸ És diferent a la del conveni inicial i la reformulació. A priori, es poden traslladar de manera relativament fàcil els continguts entre una i l'altra. Bàsicament 'Transnacionalitat' queda integrat dintre de l'àmbit de concertació, que ara contempla més tipus d'actuacions; i Empresa es segmenta i es crea l'àmbit de Territori. En les memòries dels plans d'acció successius tanmateix els àmbits de Formació, Igualtat d'oportunitats i Qualitat en el treball també patiran diversos intercanvis en l'estructuració entre ells.

³⁹ Una qüestió més difícil d'establir a priori és fins a quin punt s'assoleix una integralitat en el plantejament i, per tant, una interacció entre el disseny i execució dels diversos àmbits.



els diversos documents revisats de planificació i de memòria concrets— les àrees temàtiques tractades van doncs més enllà de PAO enteses de manera restringida.

En resum, a partir d'aquesta perspectiva inicial, l'experiència del COPEVO formalment aspiraria a implementar una aproximació estratègica de desenvolupament econòmic local (tanmateix, sense a priori desenvolupar un discurs clarament emmarcat en aquesta filosofia⁴⁰) al territori del Vallès Occidental. I, en el marc d'aquesta aspiració, s'hauria partit de la constitució d'un ens específic local o mesoinstitució, per tal de facilitar la cooperació multinivell —o integració vertical— amb altres administracions d'àmbit superior, en especial el SOC, i la cooperació horitzontal, tant en sentit públic-públic (cooperació interadministrativa) com públic-privat —en aquest cas, principalment a través dels agents econòmics i socials més representatius. Posteriorment, s'haurien formalitzat eines de relació i transferència de recursos entre el SOC i el nou ens en diferents períodes si més no de manera puntual. De tal manera, a priori no semblaria que s'hagués portat a terme de manera completa el plantejament inicial proposat globalment des del propi SOC a més a més de clarament el COPEVO haver superat formalment la concreció programàtica i instrumental al voltant de les PAO enteses de manera restringida que proposava inicialment el mateix SOC. D'altra banda, l'enfocament de la concertació local de manera avançada no apareix clarament reforçat des del punt de vista discursiu ni operatiu si més no d'acord a la documentació relativa a la implementació revisada. Tampoc la creació d'un enfocament territorial i integral efectiu apareix eminentment descrit més enllà de la formulació d'una planificació estratègica pel període 2008-2013, prèviament a la irrupció de la gran recessió a Catalunya i la comarca.

⁴⁰ Aquest model es podria contraposar, per un costat, al d'una aproximació comunitària — que es referiria normalment a territoris petits i amb interès en apoderar i fer créixer el capital social de persones i actors de base en situació de risc d'exclusió social— o una aproximació econòmica —les actuacions es mantindrien en un nivell menys estratègic i global, es remetrien a millorar la competitivitat de sectors o subsectors econòmics concrets. Aquestes definicions es troben més desenvolupades a l'Informe de l'avaluació del disseny i la implementació del programa Treball a les 7 comarques.



3. Avaluació de la implementació.

Aquest capítol d'avaluació de la implementació pretén explorar diverses qüestions relacionades amb tal com ha estat percebut el desenvolupament real de l'experiència del COPEVO. En particular, es centra en els següents aspectes:

- Visió general de l'experiència.
- Destinataris i accés a l'experiència.
- Les activitats de l'experiència: Evolució i funcionament del procés de concertació territorial.
- Les activitats de l'experiència: planificacions i actuacions a la pràctica.
- Aspectes organitzatius concrets.
- La utilitat de l'experiència.

Aquest conjunt d'aspectes respon, de manera adaptada, a l'enfocament metodològic general desenvolupat per Ivàlua pel que fa a les avaluacions adreçades a la implementació de programes o experiències de política pública com és aquest cas⁴¹. L'enfocament respon als elements generals d'una teoria del canvi esperat relatiu a l'execució d'una política pública:

- Per una banda, el pla d'utilització dels **serveis o actuacions** per part de la població o, en aquests cas, els actors als quals s'adreça la política —quelcom que remet a les activitats i els destinataris—; i els resultats immediats esperats —els quals es poden desglossar en productes i impactes intermedis.
- I, per una altra, el **pla organitzatiu** per a la producció i provisió d'aquests serveis o actuacions —el qual engloba genèricament els recursos.

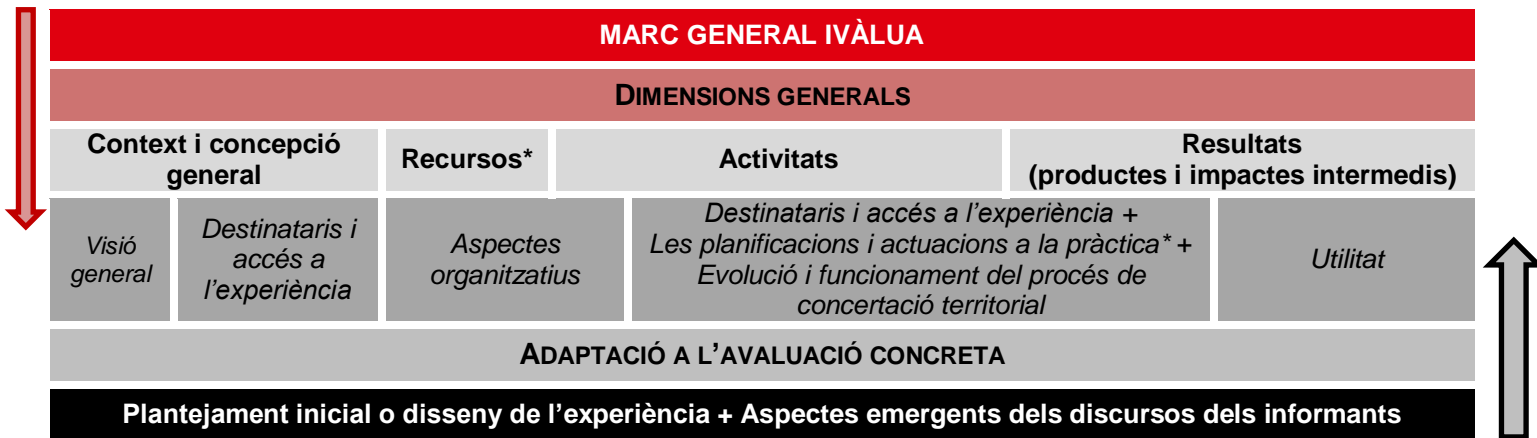
Altrament, el primer element d'aquesta teoria del canvi o disseny inicial, el qual no és objecte directe d'una avaluació de la implementació, és la **teoria sobre l'impacte de la intervenció pública**; és a dir, el perquè de la intervenció o què s'espera que aquesta intervenció canviï en relació a un problema o necessitat no satisfeta detectada⁴². En una avaluació de la implementació aquest disseny o plantejament inicial estarà present indirectament i sempre caldrà fer-hi una primera aproximació o reconstrucció —tal i com s'ha procurat fer en el capítol previ i s'ha abordat succintament amb els propis entrevistats.

⁴¹ Es pot consultar a “Guia pràctica 4. Avaluació de la implementació” editada originalment per Ivàlua el 2009 i publicada al web de l'Institut: <www.ivalua.cat>.

⁴² En aquest cas, com a principi teòric general subjacent de la política, més que de problema o necessitat social concreta s'hauria de parlar genèricament de promoure una institució concertada amb actors locals per tal de desenvolupar programes i activitats més propers i adaptats al territori de referència, coherentment dissenyats i planificats i, per tant, més efectius i eficients que d'altres generalistes dissenyats de manera centralitzada; el qual, al mateix temps, es pot emmarcar o si més no emparentar amb el paradigma del desenvolupament local.



A partir d'aquesta teoria del canvi⁴³, l'enfocament d'lvàlua proposa una sèrie de dimensions teòriques generals les quals s'han de matisar i concretar d'acord a la realitat analitzada, quelcom que es reflecteix en el següent quadre:



L'esquema dimensional inicial doncs prefigura una sèrie de dimensions bàsiques que recullen de manera comprensiva les àrees fonamentals a considerar en tota avaluació de la implementació:

- Context i concepció general. De manera genèrica, quina és la percepció i identificació efectiva dels principis de la política o el programa i com el mateix s'ha adaptat al context efectiu de desenvolupament de l'experiència.
- Recursos. A l'esquema d'lvàlua corresponent a recursos econòmics i personal.
- Activitats. A l'esquema d'lvàlua corresponent genèricament a processos de producció de serveis; planificació; estructura institucional i organitzativa; i relacions entre organitzacions.
- Resultats. A l'esquema d'lvàlua corresponent genèricament, per una banda, a les persones o entitats que reben efectivament serveis o participen de les activitats, serveis o productes produïts, qualitat en la realització i satisfacció percebuda; és a dir, globalment els productes de l'activitat. I, per un altra, si s'escau en l'avaluació, corresponent als canvis a curt termini que s'esperen detectar principalment en els participants com a resultat dels productes, és a dir, genèricament els impactes intermedis.

Tanmateix doncs aquestes dimensions en funció del programa o experiència concreta es remodelen, adapten o focalitzen en aquells aspectes que es consideren clau, tot

⁴³ Els tres grans elements descrits (pla d'utilització dels serveis o pla d'actuacions; pla organitzatiu; teoria sobre l'impacte) informen també *mutatis mutandis* l'altre categorització a què es fa referència ocasionalment a l'anàlisi: respectivament, dimensió operativa o relacional, dimensió substantiva o organitzativa i, per últim, la dimensió conceptual o discursiva de la política.



atenent també a criteris de viabilitat pel que fa a l'enfocament i possibilitats tècniques de l'avaluació. Aquesta adaptació és resultat tant del propi plantejament o disseny inicial observat o implicat per la política com d'allò suscitat en el propi discurs dels entrevistats.

Tal com es pot observar, en aquest cas, les dimensions relatives a les activitats i els seus resultats (productes i impactes intermedis) esdevenen transversals a diversos dels aspectes tractats amb els entrevistats i a l'avaluació. És així que en una experiència de concertació territorial esdevenen fonamentals qüestions relacionades amb els destinataris i l'accés a l'experiència —és a dir, els actors que s'han cercat en l'experiència, aquells que hi ha participat, com va ser la seva entrada en el procés, quines van ser les seves motivacions, etc.— i seran qüestions relatives tant a la concepció general o plantejament de l'activitat —sobretot pel que fa al territori escollit com a referència o si hi havia perfils d'actors predefinits—, a les activitats i els processos com, en un últim terme, al propi resultat de l'activitat —per exemple, si parlem de la sortida o abandonament de l'experiència per part dels actors. Les activitats de l'experiència, per la seva banda, també emergeixen amb un abast molt rellevant i força complex en una experiència d'aquest tipus; és per això que es tracten de manera desglossada en dues subdimensions: la relativa a qüestions relacionals i organitzatives internes al procés de concertació territorial i la relativa a les planificacions produïdes i els projectes portats a terme a la pràctica. En aquests dos apartats es tracten tant aspectes purament relatius als processos com també es fan apel·lacions a alguns dels possibles productes o resultats esperables o desitjables d'acord als possibles plantejaments inicials o la pròpia visió expressada en els discursos dels participants. Altrament, també s'ha d'assenyalar que en tot l'apartat de la planificació i les actuacions portades a la pràctica trobem la presència indirecta de la qüestió dels recursos; és així que, amb la intenció de crear una continuïtat narrativa, s'ha decidit incloure en aquest apartat l'experiència específica dels convenis plurianuals⁴⁴.

Per la seva banda, els aspectes organitzatius tractats específicament es refereixen tant a la dimensió dels recursos com a alguns aspectes concrets relatius a les relacions interorganitzatives internes i externes —quelcom que també es consideren activitats a l'esquema general d'avalua. Per últim, la utilitat percebuda en aquest cas remet tant als resultats generals destacats pels entrevistats com, especialment, a alguns possibles impactes a curt termini esperables i/o relacionables a la pràctica amb l'experiència.

⁴⁴ D'aquí els asteriscs presents al quadre.



Des d'un punt de vista tècnic i operatiu, l'avaluació de la implementació s'ha portat a terme mitjançant una anàlisi qualitativa a partir d'entrevistes a informants clau, la qual pretén copsar la visió d'aquestes persones sobre el funcionament de l'experiència a la pràctica.

Altrament s'ha comptat de manera complementària amb documentació relativa als diversos períodes de programació d'actuacions del COPEVO, el marc estratègic acordat pel període 2008-13, els acords signats amb el SOC (concretament el conveni pel període 2008-09 que va resultar el més rellevant), quelcom que ha servit per tal de fer una primera aproximació a l'experiència recollida a l'apartat anterior però que també ha pogut confrontar, confirmar o il·lustrar algunes de les qüestions plantejades a les entrevistes. En tot cas, la base fonamental del capítol és el contingut de les entrevistes.

És així que l'aproximació operativa escollida en aquesta anàlisi remet fonamentalment a les veus dels informants, els significats, les percepcions i el sentit de l'experiència pels mateixos més que no pas a la construcció d'uns indicadors quantificables i a una recollida de dades consistent i acotada. S'ha valorat com l'aproximació més viable i potencialment si més no subòptima per tal d'abordar amb els mitjans disponibles un fenomen complex com el que representa aquesta experiència de concertació⁴⁵.

⁴⁵És important significar que el treball de camp s'ha portat a terme un cop la vida institucional formal de l'experiència ha conclòs i força anys després de l'etapa àlgida del procés que va resultar a finals de la dècada 2000-2010 —quelcom que s'ha fet palès durant i un cop acabat el treball de camp. És quelcom que ha dificultat la captació de descripcions concretes sobre com es van produir certs aspectes organitzatius i dinàmiques de concertació de l'experiència.



3.1 Visió general del COPEVO.

Pel que fa a captar la perspectiva de la visió general de l'experiència —la qual pot permetre assolir una perspectiva respecte el problema inicial que va donar origen al plantejament de la iniciativa i fins a quin punt hi ha un consens entre els actors i/o una coherència vers el desenvolupament posterior de la mateixa— en aquest cas s'ha revelat especialment complicada en tant sovint s'han descrit elements de la utilitat percebuda més que elements purament descriptius; és a dir, en ésser una experiència passada la perspectiva es situa més en traslladar punts positius o negatius més que no pas una altra cosa. Tot i així, resulta d'interès examinar els diversos objectius o potencialitats destacades a la llum dels discursos globals. En segon lloc, en aquest primer apartat també es proposa una perspectiva vers l'evolució vital de l'ens⁴⁶, els objectius i funcions inicials i com això va anar canviant un cop es va posar en marxa, plantejant nous escenaris no previstos.

Pel que fa a la primera qüestió, primerament s'ha optat per mostrar aquells aspectes en què es pot concloure que hi ha una sèrie d'elements de consens vers el perquè de l'entitat. Posteriorment es destaquen els aspectes diferencials entre tipologia d'actors. Així, en primer lloc:

- Des d'un punt de vista operatiu i relacional, forma part d'un procés de continuïtat vers l'experiència del Pacte Territorial per l'Ocupació del Vallès Occidental —d'ara en endavant PTVOOC— el qual es configurava a la comarca com un pacte de 21 municipis amb el Consell Comarcal del Vallès Occidental —d'ara en endavant CCVOC— com a ens central, per un costat, i un altre independent per cadascuna de les dues cocapitals (Sabadell i Terrassa), respectivament. En línia amb aquesta percepció —coherent amb el plantejament general del SOC el qual pensava en els consorcis com a ens paral·lel o com a evolució dels pactes— es transmet la idea de que els actors membres principals, en general, partien amb la idea de procurar mantenir una posició semblant vers l'etapa dels pactes —és a dir, un marge de maniobra individual relativament gran— si bé amb un compromís formal molt més important. Atenent a aquest factor de continuïtat, de vegades ha resultat difícil pels informants diferenciar exactament experiències i projectes engegats abans —durant l'etapa dels pactes— i durant l'etapa del COPEVO⁴⁷.

⁴⁶El relat bàsicament parteix la visió tècnica més propera al funcionament de l'entitat.

⁴⁷ De fet, durant les entrevistes sovint es confon força la institució del COPEVO amb la del CCVOC, quelcom que és fàcil d'entendre si considerem per exemple que les instal·lacions del Consorci han estat sempre en el mateix àmbit del CCVOC, que hi ha hagut una continuïtat en la direcció i equip tècnic, en bona part dels responsables tècnics i en alguns dels polítics dels



- Va ser una nova eina institucional creada al servei dels actors territorials — ajuntaments i organitzacions empresarials i sindicals— que en formaven part, si bé la seva iniciativa va ser fortament impulsada per la Generalitat (Departament corresponent i SOC) —un agent públic supracomarcal però amb les competències i els majors recursos en l'àmbit d'aquestes polítiques. Es va gestar des d'un nivell polític o institucional dels principals agents intervinents (SOC, principals ciutats i agents sindicals i empresarials del territori). El posicionament posterior però de la Generalitat va accentuar el distanciament respecte el SOC i l'apropament als actors locals especialment els ajuntaments.
- Des d'un punt de vista organitzatiu i dels recursos, la idea fonamental és que l'objectiu pels actors principals —i en major o menor mesura també per la resta— en constituir o acceptar la constitució del COPEVO era la captació o atracció de recursos pels ens del territori per a la realització de polítiques actives d'ocupació i promoció econòmica en tant, entre altres coses, es percebia que l'enfocament dels pactes començava a deixar de tenir la mateixa validesa o suport per part de les administracions supracomarcal. Resulta fonamental entendre que aquest és l'element cohesionador fonamental per tots els actors implicats inicialment en l'experiència. És a dir, els costos de transacció i pròpiament de constituir un nou ens públic, de fer-lo funcionar i mantenir-lo havien de reportar uns majors beneficis o recursos concrets en aquest àmbit. La funció fonamental esperada pel COPEVO inicialment era constituir-se (o mantenir-se) com a nucli central per a la coordinació del procés de concertació territorial i ésser un ens gestor de fons públics per fer polítiques actives d'ocupació al territori (quelcom diferenciat d'un rol d'operador directe de polítiques i no pas incoherent amb el plantejament inicial del SOC).
- L'altre objectiu fonamental, en un nivell més discursiu, era impulsar una experiència de descentralització especialment de les polítiques actives d'ocupació al territori en què els ens locals tinguessin l'oportunitat de generar polítiques compartides a més llarg termini i sense les mateixes constriccions del model de polítiques centralitzades amb una implementació mitjançant programes anuals molt predefinits en el disseny i subvencionats en règim de concurrència competitiva. És a dir, procurar incrementar l'efectivitat de les polítiques en aquest territori a partir del coneixement directe de les necessitats locals i territorials dels agents membres i altres que es poguessin cercar i el consegüent disseny a mida d'actuacions. En una perspectiva evolutiva, es

ens que formen part de la governança del procés de concertació i en certes maneres de fer sobretot inicialment.



considera que en aquest àmbit l'experiència va perdre bona part de la seva empena inicial en modificar-se la visió del Departament competent i el SOC⁴⁸; de tal manera, es va circumscriure a una experiència de concertació públic-privada supramunicipal, la qual amb el temps va esdevenir cada cop més només públic-públic. Des d'aquesta visió evolutiva, el COPEVO va variar les seves tasques efectives al llarg del temps procurant adaptar-se als diversos escenaris externs, en especial el canvi de posicionament del SOC i la gran recessió econòmica i les seves conseqüències locals i per les polítiques públiques concretes.

Per part de les persones vinculades a ajuntaments, es destaquen discursos que inicialment remetien a una idea de mantenir un procés de concertació bàsic — compartir una certa visió general, millorar les relacions i tenir coneixement de l'activitat de la resta d'actors de la comarca, amb certes dinàmiques d'aprenentatge conjunt i aplicar polítiques entorn uns mateixos temes— i expectatives i projectes concrets de concertació més avançada pel que fa sobretot als ajuntaments petits o mitjans — alineament d'objectius; creació de projectes adaptats ni repetitius ni contradictoris amb recursos compartits en què s'aspira a una repercussió superior dels mateixos o promoure un sistema de desenvolupament local de baix a dalt en què es parteix de les necessitats detectades per a la creació d'actuacions i no de fer encabir programes existents en la realitat local.

Des del punt de vista del SOC es destaca el sentit descentralitzador de l'experiència i la nova organització dels recursos i que permetés apropar les polítiques al territori i al ciutadà. En tot cas, és una perspectiva que només es va desenvolupar puntualment — l'etapa del principal conveni signat pel període 2008-2009.

Des dels agents empresarials i sindicals implicats en la concertació es té una visió molt clara de l'origen polític i de l'objectiu que es perseguia localment, en el sentit que la iniciativa de descentralització s'havia de substanciar en una transferència de recursos sobre els que els agents del territori decidissin pel que fa a la seva distribució i execució. Tanmateix es tenen perspectives diferents vers les implicacions del nou instrument. En el cas de les organitzacions sindicals es veia com un augment del compromís i la coresponsabilitat formal entre tots mentre en el cas de les organitzacions empresarials es posa èmfasi en les contraindicacions de la creació d'una nova estructura de dret públic —amb les corresponents figures de gestió— en què tenien una presència majoritària els ajuntaments.

⁴⁸ De fet, alguns entrevistats globalment la defineixen com a experiència pilot quan es pot entendre que inicialment hauria d'haver estat adaptada en la mesura de les seves possibilitats pels diversos territoris catalans i que aquest estatus de pilot hauria d'haver mutat o evolucionat en els primers anys cap a un escenari de major estabilitat normativa i operativa.



A partir d'aquí, també els diversos actors mostren valoracions i agendes diferents per la finalitat que podia tenir la institució un cop no va poder exercir la seva comesa inicial. En general doncs, es pot concloure que les visions si bé van tenir punts coincidents després variaven àmpliament en quin podia ser el desenvolupament de l'entitat, un cop la visió de consens inicial no es va produir⁴⁹.

Una petita història del COPEVO: institucionalització de la concertació local i adaptació de l'organització al canvi. Expectatives tècniques i realitats.

El COPEVO es veu com a la institucionalització d'un procés de concertació i una sèrie de polítiques —bàsicament d'ocupació però també de promoció econòmica— que s'havien portat a terme al territori en el marc dels pactes territorials, el qual, ja com a organització, va haver d'adaptar-se constantment a unes condicions canviant i cercar oportunitats a l'entorn. Quelcom que va fer variar substancialment els objectius o propòsits inicials.

Inicialment, l'objectiu de la institucionalització es pot situar en dues claus. Una, era bàsicament externa i supracomarcal, fortament relacionada amb les orientacions del SOC: ésser un òrgan territorial adient per a la gestió d'un procés de descentralització territorial de les polítiques actives d'ocupació al territori, tant en termes de recepció i gestió de fons econòmics com pel que fa a la programació de polítiques⁵⁰. La segona clau, més interna però subordinada a la primera, era disposar d'una eina en paral·lel al Consell comarcal que permetés guanyar en agilitat i proximitat vers les polítiques amb persones, empreses i institucions del territori; és a dir, ésser més capaç com a ens especialitzat per a abordar les necessitats territorials en l'àmbit del desenvolupament socioeconòmic. És a dir, dos elements que es poden associar a qualsevol institució de caire intermedi reconeguda per administracions superiors i inferiors, i altres actors territorials aliens a l'administració implicats. Originalment doncs es volia crear un òrgan gestor de la descentralització de totes les polítiques actives d'ocupació (PAO) al territori que fes que aquestes estiguessin més properes a les necessitats detectades pels ajuntaments i la resta dels agents locals però també anant més enllà, fer quelcom diferent i més profund en la formulació de projectes i articulació de recursos del territori —es pot entendre anar més enllà de les experiències de concertació prèvies dels pactes territorials on més que plans generals s'addicionaven i estructuraven propostes dels diversos agents. En aquest sentit, entre altres coses, per exemple es parla d'incorporar progressivament altres agents del territori que necessàriament haurien

⁴⁹ La qüestió de les motivacions es revisa amb més detall a l'apartat 3.3 d'aquest capítol.

⁵⁰ És important recordar que a l'anunci de l'impuls dels dos primers consorcis territorials el SOC recordava les inversions recents en polítiques públiques al Vallès Occidental i parlava d'una xifra superior als 60M€ pel període 2004-2005 —uns 30M€ a l'any— quelcom que a priori hauria d'haver esperat poder gestionar el COPEVO.



d'estar implicats en el procés de gestació d'aquestes polítiques un cop es treballen de manera territorialitzada: universitats, centres tecnològics, etc.

En una segona fase, arran el canvi en la direcció del SOC a finals del 2006 i el canvi d'estratègia pel que fa al model d'implementació de les polítiques que frena en sec el que havia de ser la dinàmica descentralitzadora de la mà de noves institucions supralocals, desapareix la primera de les claus que donen origen al COPEVO. Els representants institucionals del territori cerquen una nova funcionalitat per a l'ens de la mà de la segona clau i el SOC pràcticament es percep com un agent extern a l'ens malgrat el seu pes formal. Com a resultat d'aquesta reflexió es pensa que definitivament ha de ser una entitat fortament localista, és a dir, al servei dels ajuntaments —tot i considerar també el rol de les organitzacions empresarials i sindicals— per tal que aquests puguin accedir amb més facilitat a recursos del SOC i altres administracions superiors. En paral·lel també és encarregat d'articular una planificació estratègica de desenvolupament socioeconòmic comarcal, quelcom que s'aborda en un ambiciós procés immediatament posterior i dona lloc al Pla Vallès Avança 2008-2013. És en aquesta fase que s'aconsegueix la signatura d'un conveni important per a un pla integral de polítiques actives pels anys 2008-2009 (i que finalment s'allargarà al 2010 per les dificultats per posar-lo en marxa i començar a executar-lo), després d'haver gestionat un primer conveni molt continuista vers el període dels pactes. La perspectiva municipalista i d'especialista en cerca i gestió de recursos va esdevenir dominant —de fet, va mantenir-se fins a la finalització. Altrament també s'apunta que la crisi econòmica va empènyer a que el COPEVO prengués aquesta perspectiva, davant l'increment de la pressió en els serveis locals arran la reducció d'activitat de les empreses i l'augment excepcional de persones en atur.

Des del punt de vista de la governança interna i l'assessorament institucionalitzat vers els processos generals, el COPEVO es va mantenir tancat. El COPEVO substancialment esdevé un cercador de recursos financers (principalment subvencions) per a cobrir les necessitats dels agents locals per a desenvolupar accions i serveis; en molta menor mesura, un agent que porta a terme per si mateix, o si més no dissenya i impulsa, actuacions amb una visió territorial.

La planificació estratègica formulada, malgrat els esforços del COPEVO, no va ésser seguida pels diferents actors membres i operadors principals de polítiques del territori entre altres coses en tant es van veure desbordats per les urgències del moment i el curs de les pròpies dinàmiques internes als ens.

En una tercera fase, es va consolidar una estratègia de concertació territorial orientada bàsicament a la cerca i transferència de subvencions per a la realització d'accions i projectes concrets en què els grans ajuntaments i els agents empresarials i sindicals



pràcticament ja no hi participen. Les planificacions pels següents períodes més o menys articulades i consensuades tot seguint un marc de reflexió estratègica formal es van topar, de manera general, amb les limitacions de les convocatòries en concurrència competitiva realment existents. Els diversos intents del COPEVO per a tractar d'acordar amb administracions superiors mesures específiques pel territori al marge de les convocatòries en concurrència competitiva no van reeixir, entre altres coses per la disposició del SOC i per la dispersió de l'activitat externa dels actors membres.

Paral·lelament, també de la mà de la crisi econòmica, el COPEVO consolida com a objectiu exercir un rol d'agent en favor de l'equilibri territorial comarcal si més no pel que fa a l'accessibilitat a serveis i recursos des de tots els municipis. Es proposa assistir a aquells ajuntaments dels municipis mitjans o petits que no tenen accés als recursos dels més grans per a tenir serveis propis i, d'aquesta manera, s'articulen serveis d'atenció local itinerants per tal d'atendre a persones en atur i, en general, assistir tècnicament a aquests ajuntaments.

En la darrera etapa la Generalitat abandona COPEVO tal i com estava fent amb multitud d'altres consorcis arreu de Catalunya —en línia amb les mesures de racionalització i estalvi administratiu impulsades des del 2012. Les organitzacions empresarials i sindicals també formalitzen el seu abandonament de comú acord amb el COPEVO en tant l'ens havia esdevingut bàsicament una eina útil només pels municipis. En els darrers temps la seva activitat segueix en la línia de la darrera etapa tanmateix procurant formular des de l'organització alguna nova ruta estratègica comarcal a partir del 2014. De la mà del declivi o raquitització del COPEVO —si bé no es pot establir una relació directa— comencen a sorgir noves iniciatives de caire territorial adreçades al desenvolupament socioeconòmic en alguna vessant, d'àmbits territorials diferents i objectius variables, en què hi participen diversos membres de l'entitat i en què aquesta no hi juga cap paper. S'examinen diverses opcions de conversió de la institució arran la propera entrada en vigor de la LRSAL i, tot atenent al marc competencial i al clima de debilitat institucional acumulada per la institució es decideix la seva dissolució i la incorporació novament de les funcions i activitats al CCVOC.



3.2 Destinataris i accés a l'experiència.

Aquest apartat s'examina en dos nivells. En un primer nivell, pel que fa al territori concret en el qual es va donar l'experiència, bàsicament, a diferència d'altres en els quals en aquell moment no es va arribar a implementar; o també, el perquè de l'abast territorial. En un segon nivell, s'examina la perspectiva des del punt de vista dels agents que van participar en el procés de concertació.

El Vallès Occidental com a territori madur vers la concertació

Un primer factor fonamental per a entendre el perquè de la implementació al Vallès Occidental de l'experiència d'un consorci adreçat a polítiques de desenvolupament socioeconòmic és allò definit com a 'maduració' territorial en aquest cas bàsicament amb l'experiència dels pactes territorials per l'ocupació —quelcom a què al·ludeix el plantejament inicial del SOC⁵¹. El concepte es nodreix al voltant del coneixement existent entre els actors i les seves capacitats i interessos, l'experiència de treball en comú, el 'pacte de confiança' entre les diverses parts⁵²; també es parla de bona predisposició i voluntat, fins i tot es parla d'un certa relació personal entre tots o un ambient de comoditat entre els actors.

També s'al·ludeix en el mateix context discursiu a la capacitat tècnica que s'havia forjat, particularment al voltant del CCVOC, que feia possible articular projectes conjunts entre actors públics i aliens a l'administració (ajuntaments, organitzacions empresarials i organitzacions sindicals); això es concreta en tenir a disposició eines tècniques i una forma de fer —pel que fa al disseny de projectes, identificació de necessitats compartida, acord sobre formes d'actuar o poder pensar en clau estratègica més enllà de l'àmbit territorial. Per últim, també s'esmenta com a factor el lideratge polític que s'havia aconseguit articular al voltant de la iniciativa.

Un segon factor també freqüentment al·ludit és el d'ésser un territori amb unes característiques socioeconòmiques definides en base a ésser un territori bàsicament industrial i amb certs perfils de la ciutadania comuns. En aquest sentit, també s'apel·la puntualment al factor de la identificació supramunicipal al voltant de la comarca com a un punt de partida per la trobada d'actors diferents.

Un tercer factor que s'esmenta sovint és el del potencial territorial singular o, de manera general, una massa crítica molt significativa en relació al desenvolupament socioeconòmic. Així es parla de les dues grans ciutats de la comarca i, en general, el

⁵¹ Veure la referència al capítol de presentació, pp.4-5. Especialment el peu de pàgina 4.

⁵²Particularment en aquest cas l'informant refereix a la relació entre sindicats i patronals del territori.



conjunt de ciutats mitjanes que la configuren, per un costat; per un altre també es parla de la presència d'universitats i centres tecnològics importants.

La vertebració i representativitat vers les empreses i les persones treballadores per part d'organitzacions sindicals concretes (particularment UGT i CCOO que aglutinarien bona part de la representació comarcal) i organitzacions patronals (una amb epicentre a l'àrea de Terrassa, CECOT, i una altra a Sabadell, la CIESC) també s'esmenta en aquesta línia⁵³; i aquí es comenta la situació d'altres territoris en què manquin aquests interlocutors “*o no siguin representatius o no funcionin o [no] hi hagi dinàmiques [positives] o els hi falta creativitat i empena*”. O que en tot cas els actors més interessants pel procés poden no respondre a uns mateixos patrons: “*et pots trobar un territori que els suposadament més representatius no siguin els més bons per fer el que s'espera d'ells [...] En canvi hi ha un col·legi [professional] molt dinàmic que m'hi aporta valor [...] Voldria veure quins són els sindicats o els agents empresarials [que en cada territori] poden sumar més [i] que no necessàriament [haurien de ser] els més reconeguts o representatius*” (Informant de les organitzacions sindicals i empresarials). Segons es comenta, el Vallès Occidental, amb el suport i la complicitat del SOC, esdevé la comarca que més ràpidament articula tot el procés de creació del consorci en tant recollia aquests factors i tenia probablement la major experiència de concertació vinculada a l'eina dels pactes territorials per l'ocupació a tot el país⁵⁴. Altrament s'esmenta que l'experiència també havia estat considerada ocasionalment com un referent internacional i hi havia una percepció d'haver experimentat fórmules de gestió innovadores amb projectes liderats per organitzacions empresarials i organitzacions sindicals.

Conclusivament, es considera que tot l'aprenentatge territorial —el recorregut previ— és el que fa que el territori, a diferència d'altres, fos especialment apte per encetar l'establiment d'aquesta nova entitat especialitzada. “*Això sí que és cert que el territori ho ha de recórrer [...] quan nosaltres hem presentat les experiències nostres a d'altres territoris, sí que t'adones que hi ha un aprenentatge de la concertació i això és un fi que no pots traslladar ni en una sessió ni en una ponència*”. (Informant del sector públic).

Multipolaritat municipal, diversitat i desigualtats internes. Els objectius d'intervenció com a definidors de les àrees adequades. Limitació de l'experiència a la demarcació territorial del Vallès Occidental.

⁵³ Es pot vincular també a una pre-condició per a la 'maduresa' territorial en una estructura de la concertació públic-privada derivada de la filosofia dels pactes territorials.

⁵⁴ De fet, s'apunta, era l'únic pacte territorial que no funcionava en termes de convocatòria en concurrència competitiva el 2006.



Tanmateix en quant al segon i tercer factor esmentats —les característiques socioeconòmiques i la massa crítica— també s'apunta a les dificultats que implica la complexitat territorial existent a la comarca, una complexitat molt superior a d'altres — és doncs més discutible que en aquest cas realment s'estigui a prop del requisit, potser desideràtum, que també planteja inicialment el SOC respecte l'homogeneïtat territorial⁵⁵. És així que es comenta les desigualtats socioeconòmiques entre municipis i dintre de les àrees urbanes; una certa divisió rural-urbana entre el nord i el sud de la comarca; que una part estigui integrada a l'Àrea Metropolitana de Barcelona⁵⁶ i una altra no. Altrament també el nombre de ciutats mitjanes i grans amb molta potència i capacitat d'acció també abunda en aquesta complexitat⁵⁷. En perspectiva dinàmica, s'apunta al creixement demogràfic i d'activitat econòmica relativament recent de molts dels municipis. En general, s'apunta a demanda de necessitats força diverses. És quelcom que per alguns entrevistats fa difícil parlar d'idoneïtat pel que fa al conjunt comarcal⁵⁸.

Tanmateix alguns entrevistats obertament discuteixen el fet de limitar-se a les fronteres administratives quan es parla de qüestions socioeconòmiques i plantejar àrees d'abast superior fins i tot a la comarca. Algun entrevistat tècnic planteja com resulta d'important plantejar les zones de mobilitat de treballadors o les estructures d'oferta i demanda en ocupació; on es situen els centres formatius, què conforma la seva oferta i quina és la zona d'afluència de persones; la situació dels polígons industrials o, en general, la ubicació de les empreses. Des d'aquest punt de vista, la idea és que la clau de la idoneïtat de l'àmbit territorial no està en els límits administratius sinó en definir sobre allò que es vol intervenir en primer lloc, definir l'àrea i, a partir d'aquí, buscar les aliances de les administracions o actors competents. En aquest punt es pot parlar, de cara a l'acció, d'una diferència entre temàtica a la què s'adreça l'actuació, actors cooperadors rellevants o necessaris i actors/operadors del territori amb què es podria comptar. Altrament aquí també hi ha una tensió entre proximitat i distanciament, quelcom que suposa abordar de manera diferent diferents problemàtiques per exemple si parlem de polítiques actives d'ocupació (més susceptibles d'estimar la importància de la proximitat a les persones) o de promoció

⁵⁵ Veure la referència al capítol de presentació, p.6.

⁵⁶ Municipis del sud com Sant Cugat, Cerdanyola, Montcada, Ripollet, Barberà o Castellbisbal en formen part.

⁵⁷ Bàsicament Terrassa, Sabadell i en un segon esglaó Sant Cugat, Rubí o Cerdanyola o també d'altres com Santa Perpètua o Barberà.

⁵⁸ Algun entrevistat, en referència a possibles àrees subcomarcals, parla de diverses ciutats que tindrien tendència a actuar com si fossin capitals; d'altres directament apel·len a la situació relativament ambigua de Sabadell i Terrassa. Tanmateix aquesta experiència va representar un canvi vers la tradicional distància entre les dues capitals, segons s'apunta.



econòmica (en què, segons els objectius, les escales poden variar sensiblement). En general, és quelcom que dificulta la creació d'estratègies conjuntes globals.

Altrament el plantejament d'àrees supralocals massa petites, de cara a constituir ens especialitzats, planteja la dificultat de la sostenibilitat financera d'estructures gerencials i tècniques diferenciades que dinamitzin els processos; en cas contrari, s'haurà de conviure amb una limitació pel que fa a l'estructura que afectarà als processos de concertació i capacitat d'acció.

Per últim, el fet que l'experiència s'articulés en base al límit territorial de la comarca ve determinat per l'experiència prèvia i que tot hagués anat de la mà del CCVOC, el qual òbviament treballa amb la referència dels límits administratius de la comarca. Altrament també es valora que probablement ja hi havia una diversitat interna municipal prou intensa com per intentar anar més enllà dels 23 municipis de la comarca; d'altres municipis amb els que, per altra banda, no es partiria de tota aquesta confiança i treball tècnic conjunt previs⁵⁹.

Els membres del COPEVO: continuïtat i dinàmica de tancament entre els actors tradicionals que concerten.

Pel que fa als actors concrets que van protagonitzar l'experiència, el Consorci com a ens pretenia ésser capaç d'integrar ens públics locals, agents aliens a l'administració (inicialment de manera concreta organitzacions empresarials i sindicals) i altres administracions supralocals, amb la Generalitat de Catalunya com a principal agent⁶⁰.

Els actors que inicialment en formaren part tenien com a vincle directe haver format part del Pacte Territorial per l'Ocupació de la comarca —l'anomenat pacte 21— tot afegint els ajuntaments de Sabadell i Terrassa, com a part pública local dels altres dos pactes existents al territori. Des d'aquest punt de vista, el Consorci inicialment, tal i com el perceben majoritàriament les persones entrevistades, s'estableix com a una institucionalització de l'estructura dels pactes. De fet, l'entrada d'aquests dos ajuntaments, l'equilibri institucional entre els mateixos i vers els altres ajuntaments, la posició de la Generalitat (SOC), i vers les organitzacions empresarials i sindicals són les implicacions més importants de cara als costos de transacció relatius al disseny i constitució de la nova organització⁶¹.

⁵⁹ Algun entrevistat parla de les diferències generals amb per exemple la comarca del Vallès Oriental o la desconfiança que podria expressar aquesta tot considerant el potencial del Vallès Occidental.

⁶⁰ Apart dels agents integrats a la constitució, els estatuts reconeixien la possibilitat de la incorporació d'altres actors (veure pp.5-6). L'ens havia d'adreçar la sol·licitud d'incorporació al plenari i aquest l'havia d'aprovar. És a dir, a partir de l'inici, l'accés es produïa per cooptació.

⁶¹ Des del punt de vista d'una modelització formal, en el cas dels partenariats adreçats a finalitats d'interès públic, els costos de transacció equivaldrien als costos previs o indirectes per tal d'arribar a un acord de concertació i als costos directes de portar a terme aquesta



Més enllà dels actors públics (ajuntaments, CCVOC, Diputació i Generalitat), els factors pels que es van incorporar uns agents aliens a l'administració i no altres responen a diverses raons, segons s'apunta: en primer lloc, hi havia un posicionament polític a favor de mantenir aquells actors que havien participat en els pactes territorials; en segon lloc, aquests eren agents que accedien a recursos i oferien serveis importants a nivell supralocal en àmbits d'ocupació, formació, etc. (importància com operadors en el camp de les polítiques actives d'ocupació); en tercer lloc, eren les entitats sindicals i patronals considerades més representatives al territori des d'un punt de vista jurídic.

Els criteris esmentats pel que fa a la composició inicial del Consorci bàsicament s'ajusten a allò formulat de manera inicial pel SOC en el seu plantejament; no es fa esment explícit però a la disposició real i consistent a l'aportació de recursos dels diversos agents⁶².

Pel que fa a l'entrada d'agents més enllà de l'acord estatutari inicial, només es va produir l'entrada d'un membre més, concretament, una organització patronal⁶³. L'entrada de l'organització es va produir amb l'oposició de fons de, com a mínim, part dels altres agents patronals⁶⁴. L'entrada finalment es va produir arran el fet que l'entitat va ser declarada organització patronal legalment majoritària a Catalunya i, per tant, amb dret a participar-hi⁶⁵.

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.

⁶² Veure la referència al capítol de presentació, p.6. De fet, potser es pot sobreentendre que l'òrgan consultiu del consorci hauria d'acollir aquells actors del Pacte Territorial que, entre altres coses, no poguessin acomplir o no acomplissin amb aquest darrer requisit (veure p.10 per a referència inicial a l'òrgan consultiu als documents inicials del SOC).

⁶³ PIMEC, tal i com s'apunta al capítol de presentació de l'experiència.

⁶⁴ Aquestes no el consideraven un agent pròpiament del territori o, si més no, amb una trajectòria significativa al territori. Els altres actors bàsicament ho van interpretar com una reticència a compartir el seu pes com a ens empresarial dintre de l'entitat o, en tot cas, van considerar que suposava una traducció al si de l'organització d'un conflicte general per la influència al territori entre organitzacions patronals.

⁶⁵ Tanmateix però, es comenta, tot el procés no va estar exempt de pressions per part d'algun altre agent del Consorci per tal que finalment aquest agent es pogués incorporar.



Altres institucions a considerar en processos de concertació pel desenvolupament socioeconòmic regional com poden ser centres tecnològics, universitats o entitats del tercer sector amb implicacions en el desenvolupament territorial doncs també van quedar fora de la institució, ni que fos en altres instàncies que no fossin decisòries. Van participar només de manera puntual de cara a certes actuacions o processos concrets⁶⁶. Altres agents sectorials es van incorporar puntualment de manera externa però en grups de treball específics.

Hi ha dos aspectes a ressaltar doncs des d'aquesta perspectiva, per un costat, nuclearment era una entitat que tenia com a objectiu la coordinació i provisió de recursos per a realitzar determinades polítiques actives d'ocupació i, en menor grau, coordinar o programar activitats en altres àrees més properes al desenvolupament empresarial (per exemple, vers la transmissió de coneixement entre institucions especialitzades com universitats o centres tecnològics i el teixit empresarial) o cercar un desenvolupament estratègic regional compartit institucionalitzat i amb una pluralitat d'actors suficientment integrada. En segon lloc, no resulta sorprenent en termes de costos de transacció, pensar en cercar inicialment una organització tan simple com sigui possible i amb una gran continuïtat vers esquemes previs de concertació, en aquest cas pel que fa a la composició —per exemple, per evitar dinàmiques de desacord persistent i paràlisi—; tanmateix, a mig termini, malgrat l'explicació pot resultar seguir sent plausible implica reduir l'ambició del projecte de la institució.

D'altres petits conflictes que es van produir arran encàrrecs puntuals a d'altres organitzacions empresarials locals no consorciades⁶⁷, apunten que els agents empresarials i sindicals —i també possiblement els públics, si bé més aviat vers la perspectiva de l'entrada d'altres aliens a l'administració— van mostrar una predisposició a donar per tancat el consorci des d'aquest punt de vista i, per tant, ésser contraris a que s'obrís a més agents si més no pel que fa a la governança; una actitud, per tant, destinada a conservar la posició tant pel que fa al poder de decisió dintre del consorci com de cara a l'accés als hipotètics recursos que pogués gestionar el COPEVO pel desenvolupament de polítiques al territori.

En termes dinàmics, fins a un cert moment, la incorporació al treball conjunt en certes accions pel que fa a d'altres actors (tercer sector, universitats, etc.) va ser relativament ascendent però, en general, segons alguns dels entrevistats no es va arribar a produir una obertura suficient de la institució.

⁶⁶ Per exemple, alguns d'aquests agents sí que varen participar en el procés participatiu de formulació del pla estratègic 2008-2013.

⁶⁷ Per exemple, les cambres de comerç.



Les grans organitzacions socials i empresarials com a destinataris de la concertació al Vallès Occidental.

Les organitzacions empresarials i sindicals són considerades parts imprescindibles del model de concertació de la comarca. Des d'aquestes parts, bàsicament es defensa que tots dos agents aporten una perspectiva des de l'empresa, en aquest cas, un des de la perspectiva d'aquell que ofereix ocupació i l'altre des de qui negocia les condicions en què es produeix aquesta ocupació; suposa, per tant, plasmar a nivell local un esquema global de representació tripartita per tal d'afavorir *“les condicions objectives per a que hi pugui haver ocupació”* (Informant de les organitzacions sindicals i empresarials).

Un factor ja apuntat prèviament pel que fa al perquè de la col·laboració d'aquests actors a la comarca resideix en la seva importància com a provisors de polítiques actives d'ocupació i/o de serveis a l'empresa o l'emprenedor.

Més enllà, els agents empresarials destaquen que, a més d'expressar les necessitats empresarials, poden traslladar als agents públics i particularment als ajuntaments el seu coneixement del teixit empresarial i quina és la mentalitat dels empresaris i quins obstacles es poden trobar inicialment quan s'hi intentin relacionar des d'una nova perspectiva: *“No és el mateix que entri jo, que em percep que estic per defensar-lo, que em truqui un tècnic municipal que, com [l'ajuntament] no tingui una cultura de proximitat [a l'empresa] i aquella persona el conegui, [pensarà] ‘em fotran sancions, que si temes de medi ambient, que si guals, que si IAE's, IBI's. És lògic. [...] No és el que s'espera d'un ajuntament fer d'assessor i ajudar a les empreses; s'espera un treball diferent, una organització de mitjans per la seguretat, la neteja... No per accions a empreses concretes. Tot i que [a segons quins llocs] els ajuntaments els anys 80 han tingut un paper més proactiu”* (Informant de les organitzacions sindicals i empresarials).

Els agents sindicals destaquen la seva capacitat per tenir una visió territorial nítida al marge dels altres agents que tendeixen a actuar des d'una visió municipal o, en tot cas, subcomarcal; o, de manera més genèrica, poder col·laborar a definir cap on es podria dirigir l'ocupació i quines podrien ser les necessitats de formació i capacitació de les persones treballadores.

Conclusivament, aquests agents consideren que poden aportar una identificació d'allò que pot ser més crític o allò que pot ser factible en el territori i, en segon lloc, un rol de facilitadors per a que 'les coses passin'.

El rol dels sindicats és complex en la nova conjuntura en tant han quedat en un territori intermedi entre, per una banda, la defensa dels interessos dels treballadors ocupats i accions necessàries en el context de l'empresa per millorar la capacitació de la mà



d'obra, la igualtat de gènere, la salut laboral i, en general, la qualitat en l'ocupació; també la situació de les empreses en reestructuració o en perspectiva de deslocalització; i, per una altra, la situació de les persones desocupades i les seves necessitats, quelcom on, particularment pel que a les necessitats formatives sembla que les empreses i organitzacions empresarials hi haurien pogut tenir, segons es dedueix dels discursos, una perspectiva més propositiva.

Des del ajuntaments puntualment s'apunta que s'ha vist amb recel un pes equitatiu d'aquests agents sobretot pel que fa a disposar subvencions i recursos públics. Altrament, segons es descriu, els ajuntaments habitualment treballen amb les empreses directament a través dels seus prospectors i que, només en projectes concrets, quan les organitzacions empresarials hi han tingut una participació directa, han rebut el suport o la mediació d'aquestes⁶⁸.

Una de les qüestions que es posa sobre la taula —particularment pel que fa als agents empresarials— és que l'esquema ideal per ells és un en què clarament es visualitzin tres parts més que no pas un en què hi hagi múltiples parts públiques a l'altra costat, especialment tots els ajuntaments, quelcom que incorpora una dinàmica d'equilibris institucionals, polítics i territorials massa complexa i poc operativa. És aquest un espai on poden percebre una pèrdua de pes específic i, per tant, que dificulti la seva implicació a un nivell superior, amb una participació plena⁶⁹. En definitiva, aquestes grans entitats empresarials aspirarien a espais de cooperació públic-privada més simples, flexibles —amb menors costos per arribar a un acord i una posició més reconeguda— i amb una interlocució més directa amb un únic agent públic.

⁶⁸ En un altre ordre de coses, cada ajuntament ha pogut tenir o té les seves relacions amb associacions empresarials o les empreses dels polígons industrials a nivell local.

⁶⁹ Tanmateix entenen que l'organisme tingués una representació majoritària pública en tant es pensava que gestionaria fons públics.



3.3 Les activitats de l'experiència: Evolució i funcionament del procés de concertació territorial.

En aquest apartat es procura reflectir de manera específica el tipus de processos i dinàmiques de concertació que es van donar al si del COPEVO al llarg de tot el seu curs d'existència, sobretot les tendències dominants.

En un primer apartat es tracta la qüestió de fins a quin hi va haver continuïtat vers la manera com s'havia produït la concertació al territori de la mà dels Pactes Territorials per l'Ocupació (PTO). En un segon es considera el perquè de l'elecció de l'instrument jurídic del Consorci. Al tercer apartat es revisen les motivacions amb què els diferents actors es van adherir a la iniciativa del nou ens. Al quart i cinquè apartat es revisen les estructures de concertació que es van donar al COPEVO, per un costat, les estructures amb origen als estatuts i, per un altre, els grups de treball tècnic que es van articular. Al sisè apartat es tracten específicament les dinàmiques de concertació que es van donar al Consorci, especialment a les instàncies tècniques. Al setè apartat s'examina específicament la perspectiva del lideratge de l'entitat. Per últim, es revisa el darrer període d'existència del COPEVO en el qual es va produir la sortida de diferents membres i al cap d'uns mesos es va esdevenir la decisió sobre la seva dissolució.

La referència dels Pactes Territorials. Percepcions de continuïtat i canvi.

Tal i com s'ha comentat prèviament, l'experiència dels Pactes Territorials per l'Ocupació —un acord de cooperació tripartit per al desenvolupament i execució de polítiques de desenvolupament socioeconòmic entre administració, patronals i sindicats—, va ser clau per a que després es produís l'experiència del COPEVO⁷⁰. L'experiència es va produir al territori de manera consistent des del 1997⁷¹ —com a prova pilot de la Unió Europea— i es va donar de manera força intensa a partir del

⁷⁰ Si bé és l'eina dels PTO es va valorar positivament en diversos aspectes—pel que fa a generar una nova manera de governança de les polítiques actives d'ocupació més propera al territori, promoure la implicació de diversos agents socials i econòmics com són sindicats i patronals i fomentar el diàleg local, produir una forta inversió i augment del volum de recursos de les entitats destinats a la implementació d'una varietat de mesures de caire socioeconòmic, potenciar els ens territorials locals així com reforçar la visibilitat institucional dels mateixos— també es valora que es va produir de la mà de dinàmiques i relacions allunyades d'una concertació avançada real —es podria parlar fins a cert punt de partenariats o instruments de concertació de conveniència, amb visions i actituds internes molt dispars, fins i tot de vegades enfrontades— en què hi predomina l'intercanvi polític entre els agents (inclosa també l'administració superior) en base majoritàriament als beneficis organitzatius i els recursos tangibles i intangibles aconseguits, de manera relativament independent als aspectes que els pactes volen abordar; lluny per tant d'arribar a establir una visió territorial i de planificació orientada a objectius comuns i explotar tot el potencial de l'instrument (Rosetti, 2002). (Per a aquesta valoració es prenen com a base les conclusions de l'article i es complementen amb una incorporació de categories i anàlisi des de la perspectiva de la concertació).

⁷¹ Segons assenyalen alguns entrevistats, al territori ja hi havia hagut experiències de cooperació local similars a la comarca en anys anteriors.



moment en què li van donar suport financer administracions com la Generalitat i la Diputació⁷².

Al territori en el moment del sorgiment del COPEVO no hi havia un únic pacte —és a dir, una única estructura d'acord pel que fa a l'accés a subvencions específiques— sinó que n'hi havia tres: el pacte de Terrassa, el pacte de Sabadell i el pacte inicial anomenat a 21 —en tant formaven part la resta de 21 municipis de la comarca. Una de les qüestions de més interès resulta en veure fins a quin punt les dinàmiques de concertació prèvies i la manera de construir els acords i els projectes van continuar de la mateixa manera o es van modificar substancialment arran la nova experiència, per tant, suposant realment un pas endavant respecte el nivell de concertació anterior. És quelcom que s'ha intentat abordar de manera diferenciada amb els diversos entrevistats.

Una de les primeres qüestions clau és que les convocatòries de pactes malgrat la seva progressiva reducció van seguir durant alguns anys i que Sabadell i Terrassa van mantenir un accés diferenciat a aquestes convocatòries malgrat el Consorci suposava institucionalitzar, revitalitzar en certa manera i, per tant, reemplaçar l'estructura de pactes— concretament del anomenat per alguns entrevistats pacte 21+2, el qual era coordinat des del CCVOC pels que fa als 21 municipis i tenia, apart, dos pactes de ciutat. D'entrada, això suposa que inicialment els dos actors més importants no van cedir l'accés a aquests recursos al COPEVO i que, per tant, d'alguna manera van procurar mantenir la seva posició diferenciada vers administracions superiors des d'aquesta perspectiva —probablement aquest fet s'ha d'entendre també dintre del context del canvi d'actitud del SOC vers l'expectativa de la descentralització global assenyalat⁷³. Així aquest escenari també té repercussions pel que fa a la implicació substancial en les dinàmiques comuns a nivell comarcal. A la llarga alguns actors perceben que aquesta situació diferenciada no es va alterar significativament o la seva participació va ser momentània. “*Sabadell i Terrassa [...] anaven més per lliure [...] tot i*

⁷² “*Llavors van sortir pactes per molts llocs. Per tant, això no es va generar a partir de les necessitats sinó que es va generar una sensació dels territoris de dir ‘per tenir fons hem de fer un pacte’. Llavors aquí va haver el pacte local de Sabadell i Terrassa i altres a Catalunya*” (Informant del sector públic).

⁷³ Un aspecte contextual fonamental a assenyalar —ja citat a la visió general de l'experiència— rau en el canvi d'actitud del SOC respecte les perspectives de descentralització de les PAO i, per tant, la institució, el COPEVO. És a dir, d'entrada no es va portar a terme el tipus de relació que es va plantejar en el documentalment freqüentment al·ludit conveni-marc del 2006 i la transferència de fons associada que s'esperava. De fet, pels agents territorials entrevistats no va existir o va tenir cap impacte l'esmentat conveni-marc. De fet, es pot entendre, no es va desenvolupar l'esquema global plantejat pel SOC al document de bases del 2005.

Pel que fa als pactes de ciutat, també s'assenyala que, en general, Sabadell i Terrassa i altres ciutats han volgut mantenir escenaris de relació i participació local amb aquests agents malgrat el cessament de les subvencions; per tant, segons es descriu, han volgut seguir col·laborant en un nivell local si bé més, segons es comenta, des de la vessant de la visió estratègica.



que formaven part del Consorci (Informant del sector públic). *“Hi havia una gran diferència entre els dos ajuntaments grans Sabadell i Terrassa i alguns més (Cerdanyola, Rubí, Sant Cugat) i els que érem d’una mida més petita. [...] Sabadell i Terrassa anaven molt pel seu compte. Però jo recordo que al principi almenys participaven molt activament en la direcció del COPEVO i en la definició de projectes, de programes [...] Crec que es va despenjar primer Terrassa que Sabadell... Però van acabar els dos despenjats [de les dinàmiques de treball]”* (Informant del sector públic).

Un altre aspecte força rellevant respecte a l’etapa dels pactes correspon a la importància de la cultura de la subvenció en les administracions locals pel que fa a les PAO i la promoció econòmica. De fet, es cita l’impacte local que va suposar que durant un temps a la província de Barcelona es poguessin finançar accions emmarcades en els pactes territorials al 100%, un 50% mitjançant la convocatòria del SOC i un 50% mitjançant la convocatòria de la Diputació de Barcelona; unes accions en les que podien executar tant les administracions com les organitzacions empresarials i sindicals. *“D’aquest model financer que es va acabar consolidant fins i tot no només com a model financer sinó com a una forma de fer i cultura de fer en promoció econòmica, quan es va passar al COPEVO, va haver entitats que la van mantenir durant molt de temps [...] Moltes de les decisions que es prenen estaven només en base a l’accés als recursos financers perquè es venia justament d’aquest trànsit en el que hi havia hagut molta subvenció, subvenció al 100% de projectes, subvencions i quanties importants, i això configurava una forma de fer”* (Informant del sector públic).

Malgrat des de les entitats locals es recorda com un període positiu, des del punt de vista de la concertació i la creació de projectes territorials de baix a dalt, aquesta cultura genera incentius perniciosos en tant indueix en el comportament dels actors una perspectiva passiva i d’acomodament, entre altres coses, vers el que serà el disseny substantiu del contingut de les actuacions i els projectes. És a dir, l’agent local esdevé un mer operador, no pas un programador, en base a un model de desconcentració organitzativa més que no pas una altra cosa i percep com a normal, fins i tot, com a positiu aquest rol mentre segueixi rebent aquest nivell de finançament, malgrat les rigideses associades a un marc centralitzat. A la llarga, segons es comenta, aquesta dinàmica no es va poder acabar de trencar i es va reimplantar si més no parcialment. *“En el COPEVO es va generar aquesta expectativa de tenir dotacions [...] per poder generar les teves pròpies polítiques que va acabar sent no resposta pel SOC amb el qual ens vam quedar amb una certa descobertura i necessitat d’accés a recursos [...] amb el que aquesta cultura [...] en part es va reimplantar [...] És un peix que es mossega la cua [no podies fer determinat tipus de polítiques perquè no tenies recursos que acompanyessin aquesta línia] ‘si no accedim*



a recursos no podem intervenir, els recursos als que accedim estan condicionats en temàtica i temps d'execució i model d'implementació, s'ha de fer d'aquesta forma i amb aquest col·lectiu..." (Informant del sector públic). Un altre entrevistat introdueix també les debilitats financeres estructurals del COPEVO com a factor influent en aquesta reimplantació: *"Es va començar així i mica en mica es va intentar (que crec que no es va aconseguir prou) definir un pla estratègic [...] i llavors la subvenció adequada als projectes i no a l'inrevés: inventar projectes per demanar subvencions. Però tot i així com que COPEVO necessitava per sobreviure i mantenir el seu staff tècnic subvencions [...] es veien en l'obligació d'anar demanant"*. (Informant del sector públic). L'opció, per exemple, de promoure una cessió de recursos de les parts suficient sobre els que COPEVO actués de manera acordada no es va donar.

Un altre element associat a l'etapa dels pactes territorials és el de l'articulació de demandes per la mera addició d'actuacions de cada actor intervinent més que no pas al voltant d'un projecte globalment coherent i compartit d'acord les necessitats territorials. *"Quan era el Pacte Territorial va ser més una suma d'actuacions [potser una suma d'interessos] que no actuacions per consens"* (Informant del sector públic). Alguns entrevistats valoren que això es va alterar si més no pel que fa a consensuar i debatre projectes si més no, i que va canviar almenys la mentalitat entre certs actors: *"Quan vam ser consorci crec que això va ser un element diferenciador. No tots els projectes o programes sol·licitats eren consensuats però un percentatge molt elevat sí [...] Asseiem tots a la taula i debatíem coses i decidíem quines iniciatives eren més convenients"* (Informant del sector públic). D'altres —precisament de municipis més grans— però no van percebre canvis substancials en la manera de treballar: *"Com a ajuntament, jo particularment no vaig notar un canvi [...] la manera de treballar crec que tampoc va canviar [...] Ara teníem una forma jurídica que ens emparava però [...] seguíem fent les mateixes funcions i gestionant els programes, aquells que vam poder fer"* (Informant del sector públic). Algun entrevistat destaca com el COPEVO en certa manera no ha estat capaç d'acotar o limitar suficientment les tendències conduents al 'minifundisme municipal'.

Alguns entrevistats sobretot destaquen com a factor diferencial vers els pactes la incorporació del SOC com a membre de ple dret i amb un pes molt important dintre de l'estructura. És a dir, a priori, la consolidació d'una cooperació multinivell més enllà de la província.

Un últim aspecte diferencial que es posa de manifest és que els ajuntaments van guanyar pes vers les organitzacions empresarials i sindicals. *"Sempre hi havia una certa reticència des de les administracions locals que els agents socials es poguessin beneficiar equitativament als ajuntaments per aconseguir subvencions [...] Perquè en*



definitiva ells representaven a les empreses i qui realment coneix el territori, tant les empreses del teu territori com els teus ciutadans, són els ajuntaments” (Informant sector públic). És quelcom que es destaca també en algun dels agents empresarials i sindicals i que explica en part la seva trajectòria menys activa dintre de la nova institució. *“Amb COPEVO [el pacte] es transforma i agafa molt més pes el món local, i crec que [que sigui l’ajuntament el centre de l’ocupació] és un error [...] El centre ha de ser el treballador, el desocupat”*. (Informant de les organitzacions sindicals i empresarials). Tanmateix es pot apreciar que, de manera general, les organitzacions sindicals i empresarials van seguir mantenint un lloc diferenciat dintre de les dinàmiques de treball i acord —bàsicament, una interlocució directa amb l’equip tècnic del COPEVO per a tractar els seus projectes o actuacions— malgrat la seva participació en els òrgans comuns amb tots els altres agents públics.

El perquè de l’instrument jurídic del Consorci

Des del punt de vista instrumental, la forma jurídica de consorci va ser una proposta del mateix SOC als agents del territori. Els diferents agents hi apunten diferents raons tot i que no tots va donar el mateix suport inicial —com a mínim, no hi van apostar amb el mateix convenciment— per a la fórmula.

La constitució en forma de consorci va respondre, en primer lloc, al fet de poder aglutinar administracions públiques de diferents nivells i al mateix temps poder integrar a agents aliens a l’administració —inicialment de manera concreta les organitzacions empresarials i sindicals més representatives— amb la possibilitat de que hi estiguessin presents amb veu i vot. En segon lloc, un consorci és un ens d’adscripció voluntària quelcom molt rellevant des de la perspectiva de la concertació territorial, ja que tradueix institucionalment una predisposició necessària —un compromís institucionalitzat— vers la cooperació territorial. En tercer lloc, responia al fet d’ésser un ens que oferís totes les garanties a la Generalitat per tal de transferir fons públics; un instrument reconeixible d’administració a administració pel que fa a garanties de control de la gestió. En quart lloc, també va respondre a la pretensió de crear una institució amb una estructura política i de representació pròpia —al marge de l’estructura eminentment basada en dinàmiques partidistes d’un consell comarcal— per tant, més capacitada per a actuar externament amb un rumb propi i orientada a objectius en un camp concret de política pública també en aquest nivell institucional. A priori, amb aquesta estructura s’aspirava a una capacitat d’influència externa superior i a reunir una massa crítica molt important de manera nítida per a captar recursos vers, per exemple, instàncies europees. En últim lloc, també responia a presentar un nivell de constricció administrativa inferior al d’un consell comarcal (tot i seguir sent un ens



públic) i una agilitat superior per tal de gestionar una quantitat de diners important. Altrament, la creació d'una estructura tècnica especialitzada i estable vers la fórmula prèvia —la qual depenia del CCVOC i estava vinculada al PTVOC— no s'ha destacat com a factor rellevant⁷⁴.

Es pot concloure que, pel que fa al primer factor, l'ens no va acabar de reeixir en tant el SOC no va tenir una intervenció activa. Pel que fa al segon factor, formalment va ser rellevant però certs aspectes del funcionament del Consorci qüestionen que la mera adscripció garanteixi un compromís real. Pel que fa al tercer i al sisè factor, es considera que es va posar a prova amb el conveni 2008-09 i es valora que es va demostrar una gestió administrativament confiable i més àgil de tot el volum del fons i amb menors dificultats en comparació per exemple vers una institució pública com seria un consell comarcal. Pel que fa al quart i cinquè factor, probablement es pot parlar de traduccions parcials. Pel que fa al funcionament intern, probablement es va assolir un funcionament allunyat de dinàmiques partidistes però tanmateix no va acabar traduint en un lideratge clar i propi de l'entitat —tal i com es destaca en l'apartat del lideratge d'aquest mateix bloc. De cara a l'activitat externa, altrament si bé es va poder participar d'alguns projectes europeus gràcies a aquest ens, no es va acabar articulant una única veu vers les administracions superiors catalanes de cara a la consecució d'acords de finançament —és quelcom que es tracta a l'articulació de relacions externes dels aspectes organitzatius.

Motivació dels agents. Accés a recursos amb una implementació més flexible i adaptada a la realitat territorial

La motivació pel que fa als agents en crear i incorporar-se al COPEVO bàsicament es basava en accedir a uns recursos superiors i més coherents amb els requeriments que apuntaven les seves necessitats, i aconseguir-los d'una manera més àgil i propera, més estable i fora de la lògica de les subvencions. Els aspectes organitzatius o substantius en aquest sentit constitueixen la perspectiva principal.

Altrament des d'una perspectiva discursiva i operativa —almenys alguns entrevistats ho destaquen—, es veia també com l'oportunitat de prendre decisions responsables i autònomes des de l'àmbit local vers com gestionar els recursos i orientar el desenvolupament del territori. Altres aspectes també operatius apunten a la possibilitat de treballar amb altra gent en un espai comú de col·laboració, per exemple.

Si atenem a una perspectiva més diferenciada, des dels ajuntaments mitjans i petits es trasllada clarament l'expectativa de poder fer projectes o accions, accedir a recursos

⁷⁴ Probablement es deu, entre altres coses a que no va haver-hi un canvi sobretot qualitatiu en la situació de les contractacions en aquesta parcel·la, les quals van continuar essent dependents de l'encadenament de convocatòries de programes.



tècnics i econòmics, que d'altra manera no podrien —particularment pel que a projectes europeus però no només sobretot en el cas dels petits— i aprofundir en el treball cooperatiu. Des d'un ajuntament gran, l'existència del Consorci es veu de manera molt més accessòria i, potser només com quelcom que mantingués una dinàmica similar a la dels pactes territorials.

Pels agents sindicals la perspectiva era tremendament positiva pel que suposava vers enfortir la corresponsabilització i el compromís al voltant del treball iniciat pels pactes. Tanmateix pel que fa als agents empresarials es presentaven més dubtes vers la creació d'una nova estructura pública per la qual es passava de quelcom lleuger, basat en una expressió de la confiança més informal, molt operatiu i clarament tripartit —com eren els pactes— a un instrument més costós i pesat i on guanyava més pes el món local. De fet, es considera que les reticències expressades vers els problemes de crear una estructura feixuga sense tenir una garantia de traspàs de fons es van confirmar; tanmateix s'admet que si les transferències esperades s'haguessin produït no hagués estat un mal instrument.

Estructures de concertació estatutàries. Representativitat, mecanismes d'equilibri i expressió de la pluralitat dels ens locals. Raons per l'infradesenvolupament institucional.

Els estatuts plantegen quatre òrgans de concertació de caire pluralista, si bé amb rols i posicions diferents. Pel que fa al govern, es plantegen el plenari i la comissió executiva. Pel que fa a l'expressió d'agrupacions territorials subcomarcals significatives, per a actuar en un sentit bidireccional en termes participatius i operatius, es varen plantejar les comissions territorials. Per últim es plantejava l'articulació d'un consell assessor, el qual hauria d'haver estat un instrument per establir relacions de manera permanent i institucionalitzada amb entitats no consorciades (per exemple actors com les institucions educatives i del coneixement o d'altres de la societat civil).

El plenari, en el qual efectivament participaven tots els actors a través de representants institucionals, es percep com a una instància de caire gairebé burocràtic i d'escassa transcendència a l'esdevenir del COPEVO; totes les qüestions estaven acordades en instàncies prèvies, principalment la comissió executiva i/o les trobades i contactes entre els actors més importants. No es descriu com a una instància en què es plategessin debats substantius en general —segurament excepte els cas de la discussió sobre la dissolució. Normalment es varen celebrar dos a l'any tal i com marquen els estatuts.

A la comissió executiva, un òrgan de direcció molt més proper al curs de l'organització, participaven de manera fixa tots les organitzacions empresarials i sindicals, el SOC,



els dos ajuntaments principals —els quals alternaven la presidència i vicepresidència del Consorci— i una representació de la resta d'ajuntaments amb criteris d'inclusivitat de tots els partits polítics de la comarca amb una determinada representació a les alcaldies del territori. A la pràctica quasi sempre hi havia representació de les ciutats importants de la comarca, al marge de Sabadell i Terrassa (Rubí, Sant Cugat, Cerdanyola) més alguns dels ajuntaments mitjans (Barberà, Santa Perpètua, Montcada o Castellar) i alguns petits. Va ser un organisme que va oscil·lar en el nombre de membres —va arribar a tenir 17 representants— i es considera que va incloure adequadament totes les sensibilitats, fins i tot per sobre dels criteris estatutaris. No es valora negativament el criteri de representació partidària ja que es considera que, en tot cas, els membres hi assistiren amb una lògica constructiva en termes locals i territorials. Es planteja com l'organisme més important pel que fa al govern del COPEVO i on es prenen les decisions vers el curs de la institució, si bé eren molts importants els contactes previs entre les parts; des d'aquest punt de vista, la presència i participació d'un ajuntament o no podia ser molt important per a sentir-se protagonista. En línia amb el grau d'activitat del COPEVO es varen convocar més o menys comissions executives durant un any. S'ha de recordar que en aquest organisme el pes del vot majoritari entre els ajuntaments corresponia àmpliament a Sabadell i Terrassa.

Els mecanismes de bloqueig entre les parts no van evitar que les organitzacions empresarials percebessin que el seu paper havia minvat respecte escenaris previs, amb un predomini de les veus dels ajuntaments i les seves necessitats, i mostressin una implicació menor⁷⁵. La posició de força del SOC —amb un 40% dels vots i capacitat de bloqueig— es valora com que no va ser exercida en cap moment i que va optar principalment per inhibir-se en els debats de la institució⁷⁶. La percepció és que els actors més importants en el COPEVO eren les principals ciutats i les organitzacions empresarials i sindicals. En tot cas, segons es comenta, tots els actors en general van procurar arribar a posicions de consens i no bloquejar les reunions. D'alguna manera es conclou que l'entitat no va partir un problema d'expressió de pluralitat interna si no més aviat va partir d'un problema de (manca de) lideratge institucional proactiu vers el desenvolupament del potencial de l'organització.

⁷⁵ Algun informant valora com a decisiva en aquesta situació el fet de l'entrada imprevista d'una tercera organització empresarial —PIMEC— que alterava la posició de l'actor patronal principal —la CECOT— dintre d'aquest grup d'actors dintre de la institució. És important ressenyar que els mecanismes de bloqueig funcionaven en el cas que totes les entitats d'un mateix grup es posicionessin en contra.

⁷⁶ Els dos càrrecs executius més importants de la institució, els quals havien de ser formalment proposats pel SOC, van respondre a l'elecció respectiva de Sabadell i Terrassa.



Els altres dos organismes esmentats inicialment —les comissions territorials i el consell assessor— no es varen arribar a constituir. Bàsicament és explicat des d'una posició de paràlisi o si més no d'espera de l'entitat un cop el SOC va decidir no apostar finalment pel model de descentralització de les PAO; és a dir, en no disposar dels recursos que s'estimaven s'haurien de gestionar comarcament es va decidir no instaurar les comissions territorials —segons es comenta, eren organismes no pensats només en termes de debat i proposta sinó també en clau de decisió i intervenció. Una altra explicació —sobretot vers el consell assessor— va ser la perspectiva d'un cert tancament dels actors consorciats presents a la institució vers altres actors locals per tal de mantenir la posició assolida —sobretot pel que fa a l'accés a recursos— i no incrementar la complexitat dels processos —si bé a priori el consell assessor hauria d'haver estat un òrgan de caràcter consultiu. Algun altre actor valora les conjuntures en què el COPEVO es va veure després dels primers dos anys en les quals va passar d'una activitat d'execució molt intensa a una altra de replegament i problemes de tots els actors davant la virulència de la recessió econòmica, quelcom que impedia debats sobre desenvolupaments institucionals d'aquesta mena. Des de posicions tècniques del COPEVO també es valora les limitacions de personal que hi hauria hagut per haver fet una dinamització adequada de les noves comissions; tanmateix també es veu que a la llarga aquesta manca de desplegament no van afavorir la institució en tant van limitar la seva flexibilitat interna, les seves possibilitats de creixement i consolidació i la incorporació d'una major riquesa de visions.

Altrament, l'articulació d'un consell assessor podria haver incentivat a COPEVO a fer un rendiment de comptes més transparent i ésser més valorat i reconegut de cara a d'altres actors territorials no consorciats.

Grups de treball tècnic generals i temàtics. Grups tancats a consorciats i grups oberts.

En el nivell de la cooperació tècnica el COPEVO va generar una àmplia varietat d'espais normalment associats a la capacitat d'articular dinàmiques de cooperació, debat i acord vers àrees d'actuació relativament delimitades, habitualment amb la perspectiva de poder accedir o decidir sobre la distribució de recursos o, altrament, informar, fer un seguiment i coordinar aquelles actuacions en curs. En aquests grups, no obstant, també es procurava no només fer aquesta tasca propositiva concreta sinó recollir necessitats o demandes del actors. També tanmateix es parla de grups dedicats a temes específics on s'evidencia un pla de treball amb unes certes orientacions i on els actors locals de manera més clara comunicaven i procuraven alinear les seves actuacions pròpies amb allò fet conjuntament. Tot aquest conjunt



d'espais habitualment estaven reservats a consorciats excepte pel que fa a projectes concrets pels quals es valorés la incorporació d'altres actors com a coneixedors o especialment rellevants a l'àrea.

Els dos espais més estables d'aquest tipus han estat els grups de responsables tècnics pel que fa als àmbits de les polítiques d'ocupació —orientats al treball vers persones en atur— i de la promoció econòmica —orientat al treball amb empreses—, respectivament; una estructuració que responia a la divisió habitual de les àrees administratives dels ajuntaments. En aquests grups es treballaven sobretot convocatòries per projectes o subvencions a les quals es podia presentar COPEVO i podien resultar d'interès pels membres o, si més no, una part suficient dels membres —per exemple, aquells municipis petits que d'una altra manera no hi podrien accedir. En aquests grups es plantejava com podia ser l'enfocament del projecte —que, en tot cas acabava de perfilar el COPEVO—, quins ajuntaments s'hi afegirien i quina era la seva demanda pel que fa a grau de participació i/o de recepció del servei i, per últim, quin rol tindria COPEVO de cara a l'execució. Per exemple, si el COPEVO només actuaria com a gestor i l'execució recauria en els ajuntaments, es plantejava de manera aparellada el grau de participació en l'execució amb el que es comprometia cada ajuntament, la part de fons de la subvenció global que rebrien i, per tant, si així ho implicava la convocatòria, el cofinançament a assumir per la seva part —és a dir, una estructuració de la provisió en termes d'acció purament local⁷⁷. Si el COPEVO agafava algun rol d'execució en l'acció es podia plantejar en dos sentits: el COPEVO seria qui en faria l'execució per tots els membres —una acció de caire comarcal, per exemple, portar a terme un estudi— o si només s'encarregaria d'articular la provisió per a una part dels ens locals —és a dir, una acció dita en xarxa local, per exemple per a un servei a persones en concret pel que certs ajuntaments no tindrien personal propi. D'altres grups de treball entre consorciats es referien doncs al seguiment de l'execució de projectes concrets, fossin amb tots els membres per a accions de caire comarcal, en grups més reduïts per només els receptors d'aquella acció concreta o en entrevistes bilaterals —també en algun moment es produïen a nivell polític— per tal d'informar, fer un seguiment i/o oferir suport al voltant de les accions que s'estiguessin portant a terme.

Altres espais més concrets i específics s'han dirigit a projectes o àrees de treball específic com han pogut ser el grup de polígons industrials —realització de diversos treballs i estudis conjunts— o el sector de l'atenció a les persones —vinculat a un projecte específic de la Diputació de Barcelona. Alguns d'aquests grups, com per

⁷⁷ Els tres nivells d'intervenció establerts a l'experiència es troben descrits al capítol de la presentació inicial, pp.21-22.



exemple aquest dos esmentats, s'han plantejat de manera oberta a altres agents no consorciats per tal de maximitzar els inputs d'informació especialitzada o poder discutir planificacions concretes en un sentit territorial incorporant actors clau.

Dinàmiques de concertació. Posició diferenciada i progressiu distanciament dels actors aliens a l'administració. Desatenció dels dos municipis principals. Inhibició del SOC. Manteniment de les àrees de control de cada actor vers el conjunt.

Un dels elements a destacar és que les organitzacions empresarials i sindicals habitualment es descriuen en una posició diferenciada vers els agents locals i com aquests, sovint, no participaven en els mateixos grups de treball tècnic⁷⁸. D'altra banda, des del punt de vista d'aquests agents el declivi del COPEVO va començar quan ja no van poder accedir a recursos significatius per a treballar actuacions del seu interès i en el marc de les competències dels seus equips tècnics i les capacitats de les seves instal·lacions. En tot cas, en segons quins projectes sí que s'han citat col·laboracions concretes —per exemple, en alguns projectes relacionats amb empreses.

L'altra tendència molt rellevant és el progressiu distanciament dels equips tècnics de Terrassa i Sabadell en les dinàmiques de treball de la gran majoria de grups de treball citats. En general, s'interpreta que el seu interès es va basar en la captació de recursos per a implementar accions als seus municipis i que, quan van percebre que el COPEVO no podria fer aquesta tasca o, si més no, en un grau superior a allò que podrien assolir per la seva banda, es van anar desconnectant dels grups de treball impulsats des de la institució. El COPEVO, segons es conclou, no va aconseguir modificar la inèrcia de les grans institucions locals dedicades a les polítiques de desenvolupament econòmic d'aquests ajuntaments pel que fa a treballar bàsicament de cara les seves ciutats —de fet, algun entrevistat destaca que segurament per sí sols cadascun podien gestionar més recursos que el COPEVO. Tal i com s'expressa de manera més o menys indirecta per part dels ajuntaments més grans, en el seu cas sovint era qüestió de posar en una balança el retorn de fons i accions locals per un costat i, per un altre, els costos de transacció —per exemple, es parla de desgast tècnic i de nombroses reunions fins arribar de vegades a un acord— i de caire burocràtic vinculats, de manera comparada a actuar per sí sols⁷⁹. És a dir, sembla clar que els ajuntaments, sense cap incentiu en sentit contrari o sense una visió molt clara

⁷⁸ No és quelcom que s'hagi pogut contrastar plenament amb responsables tècnics d'aquestes organitzacions sindicals i empresarials. Probablement responia en cada moment a les seves possibilitats de participar en la subvenció o el seu interès previsible en aquell projecte.

⁷⁹ És així que molts ajuntaments de vegades han portat qüestions o temes a les reunions en tant no eren capaços de resoldre'ls per ells mateixos.



dels valors de l'acció concertada per a assolir determinats objectius regionals, cercarien la realització de quelcom amb el menor cost en termes d'estructura de transacció possible.

Les dinàmiques de cooperació que es descriuen, en general, responen més a compartir informació i coneixement i a generar nou coneixement i un cert aprenentatge territorial per a un ús propi, potser també generar un cert grau coordinació en certes accions entre ens públics, més que no pas pròpiament compartir recursos per a la realització d'accions dissenyades conjuntament. Tanmateix aquest coneixement pot facilitar conductes de racionalització i aprofitament de recursos entre ajuntaments propers de manera independent del COPEVO —es parla concretament vers recursos de formació ocupacional. El treball conjunt per a accedir a subvencions doncs sovint s'ha assimilat a la conformació d'aliances a curt termini sense una perspectiva clara d'aprofundiment en la relació, quelcom però que sembla que arran de la crisi econòmica i el descens de les subvencions és possible que s'hagi alterat. Les dinàmiques de treball conjunt i consens que vagin més enllà d'aquesta perspectiva concreta del repartiment de subvencions, per exemple, concretament vers les accions relatives a les PAO, fins i tot en els actors més mentalitzats vers la concertació no resultaven senzilles; pel que es comenta es va estar lluny d'aconseguir resultats globals i a un llarg termini però tanmateix sembla que es podien aconseguir acords puntuals: *“el funcionament no era fàcil però tampoc era difícil. Era anar allà i intentar posar la teva visió, vulguis o no la teva visió és la de la teva ciutat, i veure la intersecció que tenia amb altres membres, amb altres ciutats [...] Respectar els interessos de tothom costa, o no duplicar accions [costa][...] L'idoni hagués estat [...] haver fet un dibuix comarcal, si no dels 23 municipis sí dels que tenim una estructura mínima i estable com per poder oferir aquests serveis [a Sabadell es fan aquestes accions formatives i a Terrassa aquestes altres, i si hi ha una cuina o una escola d'hostaleria a no sé on doncs que no hi hagi aquí, i si aquí es fan més coses d'administratiu doncs allà més de geriatría] i això tampoc es va poder acabar de fer”* (Informant del sector públic). En aquest sentit, sobretot pel que fa als ajuntaments petits, es on més clarament es citen accions en què es van compartir recursos per tal de, per exemple, portar a terme accions formatives conjuntes.

Altrament, una limitació comentada per part dels ajuntaments petits per implicar-se en totes les dinàmiques de cooperació a diversos nivells també respon a la seva capacitat tècnica limitada i a la possible disponibilitat de temps i interès dels responsables institucionals. Això també indueix dinàmiques on siguin els ajuntaments grans o mitjans els que acabin tenint més rellevància global.



Pel que fa a la posició del SOC al Consorci, en general es valora com a una posició molt passiva i que, en general, no va aportar cap visió o valor afegit rellevant vers les dinàmiques de concertació, excepte per l'aportació econòmica vinculada als dos convenis que es van subscriure —especialment el segon. D'alguna manera, es valora que la seva possible relació es va produir en tot cas d'una manera externa més que no pas interna. Internament es considera que, des dels primers moments, la posició del SOC va ser la de la inhibició vers la majoria dels debats o les decisions.

Des d'aquesta perspectiva de les dinàmiques de concertació, en tot cas es valora que s'ha promogut una important confiança tècnica —quelcom que en termes polítics sempre s'ha expressat de manera més precària— sobretot en haver estat capaç de convertir-se, com a mínim, en un node de connexió d'interessos i un ens al servei dels municipis més petits i els seus equips tècnics. Altrament, un element rellevant en la creació d'aquesta confiança ha estat la continuïtat de la majoria dels responsables tècnics als diversos ajuntaments; quelcom que, previsiblement no s'ha pogut donar pel que fa a l'àmbit polític on hi ha hagut més discontinuïtat. En aquest darrer sentit, també es valora que sovint és complicat que agents que no es tenen confiança en la seva relació bilateral després puguin traslladar un altra tipus de relació al conjunt.

Lideratge polític per part dels dos grans municipis i tècnic per part del COPEVO. Afebliment institucional progressiu i rutinització tècnica.

Els actors que van liderar políticament la constitució i els acords del nou ens varen ser Sabadell i Terrassa, les dues grans ciutats del territori, conjuntament amb les organitzacions empresarials i sindicats que eren també actors imprescindibles més el SOC; conformaven el nucli central estatutari juntament amb el propi CCVOC com a ens territorial confluent i de direcció tècnica⁸⁰. Per la banda del SOC, malgrat estatutàriament i en el propi plantejament inicial de la implementació de l'enfocament descentralitzador havia de tenir un rol decisiu, des dels primers moments, arran un canvi a la direcció del SOC a finals del 2006, va deixar d'exercir el paper de colideratge que s'esperava. La gran influència de les dues ciutats es va fer notar en la representació institucional (presidències i vicepresidències alternativament) i l'existència i elecció dels dos càrrecs de lliure designació del COPEVO (gerència i administració). Tanmateix un símptoma inicial significatiu va ser que els alcaldes van delegar quasi sempre en tot moment en els dos regidors sectorials del govern municipal la seva representació.

⁸⁰ Segons es destaca però era el lideratge era quelcom sorgit de la pròpia configuració dels pactes territorials: *“Els lideratges són naturals. No es va crear res de nou perquè vinguessin diners. A l'inrevés: hi havia diners perquè hi havia lideratge”* (Informant de les organitzacions sindicals i empresarials).



Aquest colideratge polític inicial en tot cas no es va traduir en una implicació profunda amb la comarca, si més no concretament, en les dinàmiques tècniques que volia impulsar COPEVO; en part possiblement pels mateixos equilibris i recels que mantenien entre les dues ciutats o el propi distanciament del SOC que no va fer viables les expectatives inicials. Aquesta situació paradoxal de lideratge polític dels dos grans ajuntaments però escassa implicació en els projectes i dinàmica tècnica del COPEVO però no es va viure com a contradictòria per molts actors en tant simplement no va modificar la situació anterior⁸¹. En algun cas, per part d'algun entrevistat, es troba a faltar que no acabessin d'encapçalar iniciatives per tota la comarca o si més no pels municipis de les seves àrees d'influència.

Pel que fa a la parcel·la tècnica, clarament el lideratge dels processos va estar en mans de la direcció tècnica i l'equip del COPEVO el qual va romandre, a aquest respecte, en tasques de generació d'oportunitats realistes i depuració tècnica de les convocatòries conjuntes des d'un rol de conciliació i cerca d'equilibris i consensos que responguessin a la posició dels diversos actors i a la pervivència de l'entitat. Aquest equip es descriu com a clau tant pel que feia a procurar impulsar la cooperació públic-pública com per a mantenir activa l'articulació públic-privada. Altrament, de manera puntual es fa notar que no tots els càrrecs de gestió i administració del COPEVO van mostrar una empenta o un alineament propici per a una major activitat o impuls de les dinàmiques de concertació: *“crec que en l'estructura del COPEVO hi havia algunes desconexions entre aquestes persones que potser havien de liderar”* (Informant del sector públic).

En últim terme, segons es comenta, el lideratge polític de l'entitat es va anar diluint progressivament —sobretot posteriorment al 2011 amb un relleu a les regidories de les principals ciutats— quelcom però que es va palesar de manera encara més definida arran la vinculació indirecta del Consorci amb indicis de corrupció associats a diverses actuacions de l'alcaldia de Sabadell, una de les ciutats que liderava —potser la principal— i que sempre havia tingut una relació especialment estreta amb la institució⁸²; aquesta conjuntura va resultar decisiva per tal d'afeblir la situació de l'entitat a la vista de, com a mínim, alguns actors. Paral·lelament, les dinàmiques de treball tècnic territorial, un cop van anar perdent força els treballs de planificació pel

⁸¹ És a dir, la situació dels PTO en què, per un costat, hi anaven Sabadell i Terrassa i per un altre la resta. Altrament és possible que aquesta situació de concentració d'activitat per part del COPEVO en la resta d'ajuntaments fins i tot resultés més profitós o més còmode, en un cert sentit, pels més petits.

⁸² Concretament, es fa referència a la difusió de les investigacions vinculades a la instrucció del cas Mercuri i les afectacions a la figura de gerència del COPEVO. Específicament una de les peces del cas al·ludeix a una contractació presumptament irregular feta pel propi COPEVO.



període 2008-13, van quedar força assimilades a prendre decisions sobre si presentar-se conjuntament o no a noves subvencions i el seu repartiment municipalitzat.

Abandonament d'actors i dissolució del COPEVO. La fi del procés de concertació institucionalitzat. Sorgiment d'altres iniciatives de cooperació local.

L'any 2013 es va anunciar simultàniament la sortida del COPEVO de la Generalitat (SOC) i de les organitzacions empresarials i sindicals. La raó que s'apunta per la sortida de la Generalitat va ser l'aplicació de les mesures sobre racionalització i simplificació del sector públic que es van començar a promulgar a partir del 2010 —i reforçades durant els anys següents— i que van culminar amb la sortida o eliminació dels consorcis que no acomplissin amb una sèrie de requisits. Algun entrevistat també apunta, des d'un punt de vista més polític, la pèrdua de sentit de la seva presència en tant no hi havia fons transferits sobre els que exercir un control superior des de dins de l'entitat.

Pel que fa a les organitzacions sindicals i empresarials, segons s'apunta, la seva sortida es va produir de manera acordada amb els ajuntaments en tant es valorava que el Consorci havia de reformular-se com a ens de cooperació estrictament públic-públic i entre ens locals —s'estava explorant la possibilitat d'aproximar-se a una fórmula similar a la de les agències promogudes per la Diputació on potser els agents sindicals i empresarials hi podrien participar en altres òrgans en què no haguessin d'aportar una quota. Per a aquests agents ja no tenia sentit formar part d'una institució que pràcticament no disposava de recursos per a executar PAO de manera concertada amb ells —s'ha de recordar que des del 2010, la captació de recursos que poguessin ésser executats per aquestes entitats s'havia reduït enormement. D'altra banda, el sorgiment de la LRSAL començava a planar sobre les expectatives de futur de la institució.

Pel que fa a la dissolució del COPEVO, des del mateix 2013 s'havien començat a generar i posar sobre la taula diversos documents de reformulació i d'estudi de la seva funció i viabilitat futura. L'any 2014 però és quan aquesta possibilitat agafa pròpiament forma a través d'un últim informe el qual justifica la dissolució de l'ens i la seva transformació com a nova àrea del CCVOC. Aquesta es produeix de manera efectiva l'abril de 2015. En tot aquest recorregut i la presa de decisió final es valora que va ser fonamental l'entrada en vigor de la LRSAL així com influent significativament, d'acord a la percepció d'algunes de les persones entrevistades, la pròpia debilitat institucional de l'ens. En la concreció de les raons per les quals la LRSAL va ser determinant en la presa d'aquesta decisió bàsicament s'apunta tant a raons financeres —manca d'autosostenibilitat econòmica de l'ens— com a raons competencials: les polítiques



d'ocupació i promoció econòmica no són competències pròpies municipals⁸³. Tanmateix el debat polític al voltant de la conveniència de la seva dissolució no va ser unànime ja que hi va haver ens locals a favor de la seva continuïtat⁸⁴.

Conclusivament, al respecte de la dissolució del COPEVO, és evident que hi va haver una caiguda de l'activitat en els darrers anys i que les dinàmiques de cooperació generades al seu si, el seu marge de maniobra en les relacions amb altres administracions i la utilitat percebuda de l'ens no van ser suficients, sobretot pel que fa probablement als actors més importants —els ajuntaments més grans i mitjans i la seva representació política— per tal d'estimar-se la seva continuïtat, probablement amb una reestructuració o reformulació global.

Un aspecte sumament interessant en els darrers anys de vida del COPEVO va ser el sorgiment en paral·lel al seu declivi d'una sèrie d'iniciatives de cooperació local relativament noves. Pel que es pot valorar de les entrevistes, COPEVO no va intervenir en cap d'aquestes dinàmiques les quals tanmateix, d'alguna manera, van evidenciar el seu anquilosament en part derivat del seu encasellament funcional, el seu escàs lideratge territorial i la seva manca d'obertura i desplegament intern. Algunes d'aquestes iniciatives evidencien agendes més o menys d'interès de diversos actors i que el COPEVO no va assumir o no va poder articular en el seu moment. Així trobem, entre altres, iniciatives subcomarcals (amb municipis del Vallès Oriental també incorporats) com l'associació de municipis Riera de Caldes—vinculada al desenvolupament a l'àrea econòmica homònima la qual serà impulsada per un Pla de Desenvolupament Urbanístic a la seva part sud, la qual va ser impulsada des d'una ciutat mitjana com Santa Perpètua⁸⁵—; la B-30 —una organització amb interès en el desenvolupament econòmic i territorial de caire regional públic-privada; la qual va ser impulsada des de Sabadell⁸⁶—; o la iniciativa Fem Vallès —la qual exemplifica l'interès

⁸³ És així que s'explica la continuïtat del Consorci de Turisme de la comarca, per exemple, el qual compta amb un suport específic important per part de la Diputació apart de gestionar pròpiament els recursos de la taxa turística. Algun entrevistat també valora que la continuïtat del Consorci de Turisme respon a una aposta política en el sentit que potser podrà gaudir del suport d'entitats del sector turístic de la comarca que puguin veure'l com a un instrument interessant i, per tant, gaudir d'una funcionalitat i sostenibilitat financera més sòlida.

⁸⁴ En aquest àmbit és on hi ha informants que consideren que possiblement les investigacions que es van difondre i els vincles tradicionals de l'ens amb l'alcaldia de Sabadell van poder jugar un paper rellevant.

⁸⁵ Associació de 6 municipis situats a la llera fluvial de l'esmentada riera constituïda formalment el 2014. El seu territori conforma una àrea econòmica en termes de característiques socioeconòmiques similars i profundes interrelacions pel que fa al mercat laboral; altrament presenta una estructura empresarial amb importants potencialitats en diversos sectors. Altrament s'ha de fer notar que tots sis municipis queden fora de l'AMB. Segons es comenta però té certes limitacions pel que fa a la infraestructura tècnica ja que només Santa Perpètua en disposa en un grau suficient.

⁸⁶ Associació que es constitueix formalment el 2012 de la qual formen part 23 municipis del Baix Llobregat, Vallès Occidental i Vallès Oriental, i 54 organitzacions, que té per objecte definir



que tenien les organitzacions empresarials en plantejar projectes i ésser influents pel que fa al desenvolupament territorial i d'infraestructures del territori⁸⁷. D'altra banda, aquestes iniciatives i d'altres que s'han generat els darrers anys evidencien el potencial de diversos actors territorials del Vallès Occidental per a emprendre iniciatives així com les dificultats en un territori tan viu per a generar grans estratègies de desenvolupament compartides. *“L’alineació d’estratègies és molt difícil quan es generen subestratègies de territoris varis amb orientacions varies i amb temàtiques varies [...] és difícil alinear en termes de territori o [...] en termes d’àmbits d’intervenció temàtica tot el que està passant a la comarca [...] A aquestes estructures [...] la participació de COPEVO com a ens que podia abordar col·laborant o aportant una visió des de l’administració pública municipalista i amb visió comarcal [...] no acabava d’encaixar [...] I aquí hi ha raons polítiques [de tot tipus]; també potser de gestió tècnica [de l’entitat] [...] És molt difícil mantenir un sa equilibri entre l’autonomia local dels territoris i les entitats que en formen part, l’autonomia per fer/construir i alhora [tenir] una certa visió general, no diré homogeneïtzació, però [sí] orientació i alineació”* (Informant sector públic).

i desenvolupar una estratègia de col·laboració entre empreses, centres de recerca, universitats, administracions locals, organitzacions empresarials, sindicals i governs per incentivar l'economia productiva en tota aquesta zona industrial i tecnològica. Tanmateix es comenta que la seva activitat tècnica està molt estancada. Algun agent aliè a l'administració valora que és un ens que pot patir una paràlisi derivada de la dificultat per arribar a acords en part vinculat a la competició entre municipis per tal de millorar les seves posicions particulars en el territori.

⁸⁷ Suposa la unió de diverses associacions empresarials amb diversos professionals independents al voltant de diversos projectes i propostes concretes pel desenvolupament territorial, per exemple pel que fa a la mobilitat dintre de la comarca.



3.4 Les activitats de l'experiència: Planificacions i actuacions a la pràctica.

Des d'aquesta vessant, l'experiència presenta diferents situacions i nivells de planificació i actuació al llarg de la seva existència. Així, per un costat, trobem l'etapa en què es van poder signar convenis plurianuals específics i significatius al marge de concurrències competitives —2006-2009, però sobretot resulta diferencial i important el període 2008-2009— els quals corresponen al SOC⁸⁸; i, per un altre, les etapes en què això no va ser així —del 2010 en endavant, especialment a partir del 2011. Altrament aquestes dues etapes tenen un nexa comú amb el plantejament d'una planificació estratègica 2008-2013 i una revisió bianual d'objectius i línies d'actuació amb el producte de tres plans d'acció (períodes 2008-09; 2010-11; 2012-13). Resulta rellevant examinar quins van ser els condicionants en les diferents etapes, els vincles entre els diferents nivells de planificació i com a partir d'aquí es varen portar a terme actuacions al territori.

De manera relacionada, en un quart apartat es tracten de manera específica els espais de participació en què aquestes planificacions es varen crear i desenvolupar de manera participada així com els escenaris de decisió principals pel que fa a les actuacions que efectivament va gestionar el COPEVO.

En el cinquè apartat es tracten quines van ser les activitats del COPEVO inicialment previstes i com aquestes es van anar modificant al llarg del temps.

Per últim, en un sisè apartat, es tracta de manera somera la qüestió de la multidimensionalitat temàtica de l'acció del COPEVO i la possible integralitat del treball pràctic portat a terme des d'aquesta perspectiva.

La planificació estratègica 2008-2013. Un plantejament ambiciós sense una plasmació efectiva.

Durant l'any 2007 es varen portar a terme diferents treballs al territori per tal de dissenyar un pla estratègic per al desenvolupament econòmic i l'ocupació pel sexenni següent⁸⁹. El pla havia de servir per tal de visualitzar el COPEVO al territori; altrament, a aquelles alçades el COPEVO ja era conscient que no es produiria una descentralització de la gestió global de les PAO cap a l'organització, tal i com inicialment s'havia plantejat des de la direcció del SOC, i es va apostar clarament per unes línies d'intervenció amb una visió àmplia, més enllà de la mera gestió de les

⁸⁸ També hi ha accés a fons d'altres administracions i implicacions en projectes impulsats directament des de la Diputació o la UE però l'existència dels convenis suposen el factor més singular d'aquesta etapa.

⁸⁹ Es recullen de manera somera a la presentació inicial de l'experiència. És un pla realitzat amb finançament de la Diputació de Barcelona i el suport tècnic extern d'una consultora del territori.



polítiques d'ocupació. En part es pot afirmar que es tractava de reafirmar el sentit de la nova institució i reforçar el seu caràcter innovador i capdavanter en el món local.

La concepció en sí de treball estratègic es valora de manera positiva però pel que fa a l'evolució s'assenyala una primera debilitat i és que *“era un pla estratègic territorial de visió de comarca en el qual el signaven només els ajuntaments⁹⁰ i els agents socials i, per tant, ja era coix [...] Es va dimensionar d'una manera que realment no hi havia tots els agents concertats perquè fos un pla estratègic perquè tothom anés en la mateixa direcció”* (Informant sector públic). Malgrat també el va signar la Generalitat, la reflexió apunta doncs a què era un pla d'institució més que un pla de territori, en el sentit de no haver incorporat a tots els actors necessaris.

En segon lloc, es considera que en el seu desenvolupament va convertir-se més en un pla d'organització —el Consorci— que no pas de tots els membres del COPEVO, de totes les organitzacions que en formaven part. *“Les altres organitzacions podien compartir [la visió del pla] però no la tenien inserida a dintre a l'hora de fer el seguiment [...] I aquest va ser un dels problemes a l'hora de gestionar-lo”* (Informant del sector públic).

Altrament, en tercer lloc, el pla també es va veure estroncat per la irrupció de la recessió econòmica i la manca de recursos per desenvolupar-lo. Es conclou que va tenir una escassa incidència en les actuacions que finalment es van portar a terme: *“Es feia el que es podia en relació als recursos que es podien obtenir però no hi havia una cadència lògica de sistema de planificació de ‘planifico, executo, puc avaluar el que he fet en base a la planificació inicial’ sinó que la relació l'havies de fer en base al que havies pogut aconseguir que no tenia de vegades res a veure amb la planificació i llavors clar, tot això ja es pervertia molt”* (Informant del sector públic). Altrament, des del COPEVO es va fer un seguiment de l'evolució dels tres objectius estratègics plantejats a partir d'una síntesi de quatre indicadors per objectiu amb la comparativa amb el conjunt de Catalunya com a referència; l'evolució amb base a l'any 2007 es va deixar de reflectir després de la memòria del 2010-11⁹¹.

En la línia del segon argument, els entrevistats del sector públic local valoren que *“la implicació en un pla estratègic superior al teu [requereix] una estructura important [...] El dia a dia et menja. I això donava lloc a desconexió [...] Van intentar que ens el féssim nostre tots plegats però [...] crec que als ajuntaments ens constava molt aportar diàriament valor al pla estratègic comarcal. I des d'allà per molt que tibessin quan un*

⁹⁰ De fet, el signa el COPEVO de la mà dels seus dos representants institucionals, president i vicepresident, els alcaldes de Terrassa i Sabadell, i no tots els ajuntaments membres pròpiament.

⁹¹ No es van fixar metes a assolir en quant a l'evolució dels indicadors per tant pròpiament no es podien valorar assoliments en aquest marc global.



no hi va... [...] Les estructures donen pel que donen i més en promoció econòmica que tenim els tècnics que avui els tenim i demà ja no els tenim” (Informant del sector públic). Aquest factor s'al·ludeix com a decisiu sobretot per ajuntaments mitjans o petits; d'altra banda, especialment els més grans, es pot deduir que van mantenir una perspectiva interna dominant i mai es van implicar decisivament en aquest seguiment. És important notar que, de vegades, a la comarca els propis ajuntaments tenien les seves pròpies planificacions i que és probable que de vegades ni es considerés aquest possible alineament.

També resulta important ressaltar l'aspecte que el COPEVO —en un context d'infrafinançament a nivell local i amb força operadors territorials experimentats— fos una entitat dissenyada inicialment per gestionar subvencions i programes i, per tant, no per ésser directament operativa; o, en tot cas, tenir un marge d'operativitat limitat i restar a l'espera de les decisions dels seus membres, sobretot els més influents. És així que potser l'altra possibilitat pel desenvolupament del pla hagués estat que el COPEVO se li haguessin cedit més prerrogatives o hagués tingut més lideratge i recursos per a treballar segons les línies estratègiques acordades. Altrament, també s'apunta que potser hauria calgut un organisme assessor que permanentment hagués fet un seguiment de la planificació; es considera que aquesta visualització relativament més externa i que tingués un seguiment podria haver fet que els seus membres l'haguessin anat internalitzant.

Allò que es valora de manera positiva en general —sobretot com a quelcom diferencial per tot el procés— van ser els espais de seguiment i planificació que es van crear per tal de treballar els plans d'acció bianuals: el que van ser els seminaris polítics i, especialment els seminaris tècnics. Varen significar, com a mínim, uns espais per tal d'impulsar el coneixement territorial i interpersonal; la difusió de polítiques; i la participació en grups de debat i formulació de propostes amb una periodificació alternativa al propi ritme dels cicles de convocatòries en concurrència competitiva. De fet, malgrat tot, van ser els espais més significatius de l'etapa més activa del COPEVO juntament amb els grups de treball temàtics més concrets, si més no pel que fa als agents públics.

Una evolució dels plans de treball bianuals. Caiguda progressiva de l'ambició global i increment dels plantejaments cooperatius específics i per objectius concrets.

Una primera decisió que es va prendre en el COPEVO va ser passar de fer plans d'acció trianuals —com es venia fent amb els pactes territorials— a fer-ne de manera bianual. El treball bianual, s'argumenta, va suposar reduir els terminis i augmentar les



revisions respecte els plans trianuals amb què es treballava als pactes territorials. Va implicar un major esforç de l'equip tècnic del COPEVO però tanmateix es va pensar com un instrument per tal d'incrementar el contacte entre els membres i estimular la perspectiva de full de ruta compartit mitjançant la participació en un procés formal institucionalitzat sobre allò que pensaven o podien aportar les diferents entitats i organitzacions vers allò que s'havia de fer. Tanmateix mai van tenir un suport explícit per part del SOC i la participació en la configuració —en tant era un membre de COPEVO més, també convidat a col·laborar— si ocasionalment va existir, va ser testimonial.

El primer pla bianual 2008-2009 es concep de manera molt oberta i amb la referència del pla estratègic signat recentment i els seus 12 programes específics. Segons s'apunta aquella trobada va ser un espai de primeres propostes i del que va sorgir un pla operatiu menys detallat que els posteriors⁹², molt marcat també per la immediatesa. És un moment en què el que seria el conveni pel Pla integral de polítiques actives d'ocupació 2008-2009 acordat amb el SOC encara no s'havia signat però ja es preveia que existiria. La idea doncs era començar a desenvolupar els 12 programes concrets, tanmateix el conveni —com a font principal d'ingressos del COPEVO pel període— i la resta de fons, realment no van respondre a aquests dotze programes sinó a les necessitats immediates expressades per les entitats des d'una perspectiva molt localista, quelcom encara més accentuat amb l'esclat de la gran recessió⁹³.

En tot cas, no hi va haver uns criteris si més no generals que impulsessin una altra perspectiva més territorial. La perspectiva dels membres del COPEVO és que va haver força continuïtat en les accions que es van decidir vers allò que ja es venia treballant localment amb la visió dels pactes. “*Va ser relativament fàcil pactar una sèrie de programes que tots teníem o havíem tingut puntualment, havíem preparat o havíem treballat i en aquí quedaven recollits [...] agafaven el que ja fèiem habitualment i ho posaven a dintre*” (Informant sector públic). La idea pel període és que va permetre incrementar l'activitat i les actuacions però no articular un canvi substancial en la manera de fer. “*Al començament del COPEVO [va ser] una continuïtat d'un sumatori [d'actuacions]*” (Informant del sector públic). Un altre punt de vista és que aquí es va perdre una oportunitat: “*quan has planificat, has previst i llavors a l'hora de la veritat no*

⁹² De fet, no és un document publicat ni al que hàgim tingut accés posteriorment.

⁹³ Tal i com s'ha comentat a la presentació inicial les accions de caire local més les accions desenvolupades per la seva banda per les organitzacions patronals i sindicals van suposar aproximadament el 75% del pressupost del conveni. Pel global d'execució l'única xifra disponible és que més del 63% del total executat al territori dependent del COPEVO es va fer des de la lògica d'accions locals— i un 22,6% com a accions en xarxa local, en les que s'inclouen les accions desenvolupades per organitzacions sindicals i patronals.



vas arriscar prou pels condicionants [...] tot el que era el pla general es va anar buidant de contingut. Si quan tens molts recursos [...] no tires per aquí...” (Informant del sector públic). Es pot concloure que la mentalitat no havia canviat respecte la manera de treballar en el model dels pactes territorials, quelcom fonamental sobretot si considerem els actors més influents.

El segon pla bianual 2010-2011 ja es va iniciar amb la intenció de reduir la presència de les accions de caire local; amb una estructura de programes i accions diferenciat respecte el pla estratègic inicial. Definitivament s’abandonaven els 12 programes del pla estratègic però es mantenia la guia general dels objectius estratègics i els rols fixats pel COPEVO. El plantejament era crear un document amb uns nous reptes i que tingués més contingut tècnic per sí sol⁹⁴. Es va conceptualitzar de manera molt ambiciosa —probablement exageradament, de fet, es varen estimar actuacions per un cost global de més de 27M€ amb possibles perspectives d’accés a fons de diferents administracions i projectes europeus— i molt flexible tot considerant la perspectiva d’un nou conveni SOC-COPEVO. Però no hi va haver aquest segon conveni. La perspectiva va ser doncs la d’haver d’accedir a subvencions únicament. Parcialment es va poder suplir aquesta absència de conveni amb la convocatòria d’Accions integrades del SOC, la qual incorporava la perspectiva de la concertació i fomentava un pla de treball territorial; a més a més, s’articulava de manera bianual. Tanmateix, segons s’apunta, els recursos i programes a darrera eren caixes tancades i, per tant, amb poca flexibilitat o no amb la suficient flexibilitat que hauria demandat el pla. Altrament aquest programa incorporava una limitació rellevant pel COPEVO, com a ens gestor de fons pels consorciats, en tant només podien executar actuacions els ens públics locals i no pas les organitzacions empresarials i sindicals. Globalment doncs es va dependre de les subvencions i els seus condicionaments i només es va arribar a gestionar en termes econòmics poc més del 20% d’allò estimat inicialment⁹⁵. No obstant, el pes de les accions considerades formalment en xarxa va passar a ser majoritària en aquest cas⁹⁶.

⁹⁴ Es van mantenir els 6 programes genèrics que ja es plantejaven a la memòria final del 2008-09 i que, per altra banda, ja diferien d’allò formulat al conveni i el pla integral de polítiques actives vinculat.

⁹⁵ Altrament en aquest període (primer semestre de 2010) es va acabar d’executar el conveni pel Pla integral de polítiques d’ocupació vinculat al primer conveni. Aquests recursos van suposar un 30% del total executat al període, que globalment va arribar als 7,6M€. També s’ha de fer notar que els grans municipis accedien i executaven accions per la seva banda en àmbits sectorials similars.

⁹⁶ Un 40,6% del pressupost es va considerar que executava accions locals mentre un 59,4% accions en xarxa —33,2% xarxa local, és a dir, incorporant les accions de sindicats i patronals; i un 26,2% les accions comarcals.



El Pla 2012-13 ja es va formular en plena crisi i amb una caiguda molt rellevant dels recursos; és així que a priori, segons es comenta, es va voler focalitzar més el plantejament i es va voler ser més operatiu i concret. La idea era avançar de plans molt ambiciosos però sense pressupost real, on hi estaven totes les propostes locals més habituals, a quelcom concret que a més a més seria el que lideraria i articularia el COPEVO, és a dir, es reforçava la perspectiva de concertació des d'aquest punt de vista institucional. El plantejament era fer les coses que segur que es podrien i volien fer més enllà de les concurrències competitives, amb les que es continuaria treballant. Es van formular 10 objectius, 5 relatius a ocupació i 5 relatius a promoció econòmica que es poguessin mesurar de manera fàcil⁹⁷. El document a més a més incorporava explícitament la previsió d'una acció definida per tal d'intentar articular novament aliances multinivell amb la Generalitat, especialment el Departament d'Empresa i Ocupació i els seus organismes, a partir també dels seus marcs de treball estratègics i la inversió global estimada que havien fet al territori. Segons es comenta, es van fer contactes amb el SOC i ACCIÓ però no va ser possible arribar a acords, més enllà de coordinar al territori algun programa d'ACCIÓ concret. Entre les raons per no poder assolir aquests acords —a més a més del factor general percebut de que les institucions superiors al marge de la Diputació presentaven molt poca flexibilitat vers els territoris— s'apunten els canvis institucionals que s'havien donat als diferents nivells i a la perspectiva amb què es percebia l'ens. *“Tot això volia dir una mobilització política i [a la part institucional del Consorci] va haver-hi molts canvis [...] canvi a la Generalitat [...] El Consorci no era vist amb una lògica ‘tu pots fer això’ sinó ‘és un instrument que s'està reformulant’ i per tant ja entràvem més en la nova perspectiva de què se'n farà del Consorci”* (Informant del sector públic). Pel 2012-13 l'execució en xarxa —en aquest cas depenent exclusivament de COPEVO i aglutinant accions en xarxa local i comarcal— va resultar de quasi dos terços del total dels fons pel període, mentre la resta va correspondre a accions locals.

Una de les persones entrevistades en aquest evolució des del 2008 considera —més enllà dels treballs de planificació, parlant del treball pràctic si més no entre alguns ajuntaments— que *“amb els anys vam aprendre a que no fos un sumatori però tampoc vam acabar de funcionar bé del tot essent això [...] Va ser un handicap que crec que no es va acabar de superar. [Es va funcionar força bé el que passa és que després sempre hi ha ajuntaments que el producte final no acaba de ser el que potser volien, desitjaven o necessitaven]”*. (Informant del sector públic).

⁹⁷ Es van formular metes quantitatives a assolir en variables concretes per cada objectiu. Altrament, es varen tornar a estimar més de 22M€ anuals (44M€ en total) per a executar el global de pla. El COPEVO finalment en aquest període va gestionar recursos per uns 3,6M€.



Pels darrers dos anys del COPEVO no es va formular cap pla d'acció general treballat amb tots els agents tal i com s'havia fet fins llavors; bàsicament es va treballar amb un seguit de subvencions per tal de d'articular en ajuntaments mitjans i petits determinats serveis a més a més de dinamitzar determinats projectes territorials⁹⁸. En un escenari d'incertesa global respecte el futur del COPEVO i allò que havia de ser, des del punt de vista dels continguts, es va elaborar un primer document de diagnosi estratègica i principals reptes —el qual incorporava alguns treballs de participació— pel període 2014-2020.

De manera general, la impressió és que la vida i activitat real del COPEVO i les planificacions bianuals discorrien per nivells i camins diferents amb una comunicació efectiva escassa. D'altra banda, no sempre queda clar en les diverses edicions fins a quin punt els plans eren només guies d'acció pel COPEVO o també possibles orientacions per a l'acció autònoma dels ajuntaments⁹⁹. Les fonts de finançament efectives i els seus condicionants, i la perspectiva efectiva del nivell d'implicació amb el què actuaven els actors membres —asimètric en funció dels seus interessos organitzatius i les oportunitats puntuals que emergien— absorbia l'activitat real de la institució.

Els convenis específics del COPEVO amb el SOC: el conveni 2008-09 com a prova pilot i oportunitat globalment desaprofitada tot i introduir elements de flexibilitat.

Des del punt de vista dels continguts dels projectes els convenis que va signar el SOC amb el COPEVO suposen els únics moments en què l'ens va aconseguir articular una relació diferenciada i directa amb una administració superior¹⁰⁰ —al marge doncs de les subvencions per concurrència competitiva. Aquest conveni, a priori, oferia unes possibilitats específiques i relativament noves en cinc aspectes: la flexibilitat i adaptabilitat al territori en la programació, disseny i execució d'accions; la simplificació de la justificació i control econòmic i administratiu; la previsió o possibilitat d'execució en termes plurianuals; la innovació en els plantejaments i un estímul important per a un nou marc institucional de concertació avançat; i la generació d'un projecte territorial

⁹⁸ Durant el període es va fer una execució de poc més de 1M€. Probablement la gran majoria es poden consignar com a accions en xarxa però no es reflecteix específicament a la memòria.

⁹⁹ Així, per exemple, es comenta com alguns ajuntaments han anat incorporant Oficines d'atenció a l'empresa, quelcom que ja es citava com a una tendència a desenvolupar en el pla estratègic 08-13; tanmateix no està clar si va ser aquesta formulació allò que va fer que els ajuntaments es plantejessin la incorporació.

¹⁰⁰ Pel que fa a la relació amb la Diputació de Barcelona, en general, es considera que l'entitat no va donar un suport a l'ens més enllà de col·laborar en el finançament d'actuacions concretes i implementar iniciatives pròpies a través del COPEVO. En algun cas s'apunta que la Diputació en tot cas mai va voler donar suport al COPEVO al mateix nivell que ho havia fet amb les agències territorials que havia impulsat en alguns territoris. S'ha de dir que, en tot cas, no s'ha aprofundit prou en el model de relació que es va establir entre el COPEVO i la Diputació.



amb majors perspectives d'integralitat¹⁰¹. Altrament, des d'un punt de vista estrictament dels agents locals, si més no majoritàriament, el plantejament sembla que es simplificava més en el sentit d'assenyalar la superació de la subvenció anual en concurrència competitiva en els tres primers aspectes.

Una primera conclusió rellevant, tal i com s'ha fet palès al punt anterior és que els continguts dels convenis específics van discórrer al marge de la planificació estratègica i els plans d'acció que va formular el COPEVO amb vocació de direcció general territorial i operativa.

De fet, pel conveni 2006-2007 no hi va haver cap pla territorial o projecte global de suport. Aquest primer conveni que va acordar el COPEVO amb el SOC es va impulsar ràpidament després de la creació del Consorci i es va limitar a fixar una sèrie de fons per tal d'executar tres programes predefinits. Segons es comenta, es va plantejar de manera molt immediata, de dalt a baix i sense cap tasca prèvia de concertació o consens territorial mínimament àmplia; va ser posteriorment quan es van articular acords de cara a la seva execució. De fet, segons s'apunta, les tres accions incloses¹⁰² van ésser programades posteriorment, de manera independent, com a convocatòries a concurrència competitiva obertes; eren, per tant, una suma de línies de convocatòria del SOC amb una relativa continuïtat de continguts vers l'escenari dels pactes. Per tant, aquest primer conveni no va significar cap novetat més enllà d'ésser fons transferits directament i poder ésser executats de manera plurianual¹⁰³.

El segon conveni, pel període 2008-09, va ser molt més important que aquest primer i amb un ventall molt més ampli d'actuacions; va tenir un pla d'accions en consens amb el territori i va permetre actuar amb força flexibilitat. La seva articulació inicial es va formular en base a 5 àmbits generals coincidents amb els eixos del programa operatiu del FSE pel període —empresa, formació, igualtat d'oportunitats, ocupació i transnacionalitat— vinculats al que es va anomenar Pla integral de polítiques d'ocupació el Vallès Occidental. Pel que es descriu, inicialment va ser un acord a nivell polític i en base a grans xifres; posteriorment, quan es va començar a treballar amb el territori, va ser quan es van anar incorporant les necessitats expressades per cada actor i integrant-les en el marc general. Es van fer reunions bilaterals amb totes les entitats per tal de recollir les seves prioritats i necessitats, acordar com ho executarien i així establir un pla de treball individual; a partir d'aquí es van articular eines de formalització i control des del COPEVO pel que fa a la transferència dels fons i el seguiment de les accions a executar —concretament un conveni de col·laboració

¹⁰¹S'ha de consignar però que, en part, algunes de les primeres ja haurien pogut formar part de l'escenari dels pactes territorials.

¹⁰²Immigració i mercat de treball; conciliació vida laboral i personal; ajust industrial.

¹⁰³De fet, la seva execució es va recollir a la memòria del pla d'acció 2008-09.



específic entre cada entitat i el COPEVO. Arran d'aquests contactes i preparació d'aquests acords bilaterals es va produir durant l'any 2009 la reformulació per tal d'allargar-ne l'execució fins el primer semestre de 2010 i redistribuir els recursos entre els diversos àmbits i projectes per a adaptar-se a les peticions de les entitats locals.

D'altra banda, tal i com es recull a un dels documents revisats es va fer una distribució econòmica inicial entre tots els agents de manera que es va marcar un topall econòmic pels diversos actors en funció de diversos criteris¹⁰⁴; és a dir, en certa manera els equilibris institucionals pel que fa al repartiment econòmic van ser la clau de la disposició de recursos més que no pas el propi contingut tècnic de les actuacions, la seva dimensió territorial o cooperativa —en tant la major part dels recursos es van quedar en l'àmbit local— o la seva adequació a les problemàtiques a les que s'adreçaven¹⁰⁵. Es podria deduir que la dimensió organitzativa esdevé clau en la concertació i potser domina o posposa la part conceptual —altrament, probablement implica agafar el camí més senzill, aplicar un mecanisme relativament equitatiu de repartiment inicial, per tal de resoldre quelcom potencialment conflictiu en la viabilitat de la concertació. Altrament, aquesta distribució econòmica, amb la perspectiva del temps, tècnicament no es valora com un bon mecanisme —si més no, tot considerant que es va aplicar a la gran majoria del pressupost— si bé s'apunta que no va ser una decisió merament tècnica sinó que va tenir un important component polític.

El COPEVO durant el procés va assumir el rol de crear el projecte conjunt, desenvolupar si calia l'argumentació tècnica general i unificar els criteris, per exemple vers el cost-beneficiari de determinats serveis¹⁰⁶, i impulsar una mateixa rutina de seguiment i justificació per tots els actors. En tot cas el Consorci era qui havia de respondre per la gestió i justificació davant el SOC de tots els fons del conveni, no pas cadascun dels actors concertats. Altrament, la majoria d'accions que podien tenir un abast comarcal —qüestions de dinamització territorial, accions destinades a generar informació i coneixement compartit— o que donaven servei a municipis amb menys estructura i població van ésser assumides pel COPEVO o el CCVOC; algunes actuacions generals o serveis que podien respondre a subgrups de municipis també van ésser assumides puntualment per alguns municipis grans o mitjans. En tot cas, en

¹⁰⁴Es recull a la presentació inicial (pp.22-23). Aproximadament una sisena part del total —1M€— va acabar corresponent les organitzacions empresarials i sindicals i poc menys de dos terços —4M€— van quedar pels ajuntaments. D'aquests dos terços prop del 40% —2M€— va quedar pels municipis de Sabadell i Terrassa.

¹⁰⁵ En tot cas, alguns dels criteris, si més no formalment pel que fa a la distribució entre els ens locals, provaven d'identificar certes possibles problemàtiques socioeconòmiques —captar la dimensió de les necessitats locals— com l'atur o la presència de determinats col·lectius amb major perspectiva de vulnerabilitat.

¹⁰⁶ Les accions pel que fa als serveis eren controlades per objectius de realització i totes les possibles despeses associades.



aquest escenari, el COPEVO no va impulsar cap dinàmica específica o criteris pel que fa a fomentar la cooperació territorial. El SOC, per la seva banda, tampoc va establir cap posició determinada vers el tipus de disseny i execució a promoure en termes de concertació o una comprovació de l'ajustament del pla a esquemes de referència general preexistents signats pel mateix SOC com podia ser el pla estratègic¹⁰⁷, és a dir, impulsar perspectives d'integralitat del plantejament.

Aquest plantejament de disseny sobre la marxa i a petició de cada organització territorial va donar el resultat de molts projectes i tipus d'actuacions repetides entre diversos municipis, en general però, poques duplicacions, segons s'apunta, en tant les delimitacions territorials eren clares. Pel que fa a això últim, es ressalta que es va procurar coordinar l'actuació de les organitzacions empresarials i sindicals en àmbits que pogués haver solapaments d'activitat amb els serveis locals —en algun cas es parla de la creació de circuits de serveis. També es va intentar que aquestes organitzacions en les seves actuacions es distribuïssin per tot el territori per tal de donar servei a més d'un municipi —tal i com formalment eren consignades les seves accions en termes de xarxa local o intermunicipal. Alguns ajuntaments mitjans o petits es ressalta que sí que van portar a terme actuacions compartint recursos locals, de manera que podien centralitzar la seva execució i rebre persones o empreses de diverses poblacions (per exemple, vers la celebració de seminaris per a empreses o emprenedors o de cara a la realització d'accions formatives en què es vol sumar massa crítica suficient de cara a una execució econòmicament sostenible). En general però, pel que fa al projecte general, va predominar la perspectiva d'addició d'actuacions més que no pas l'articulació d'un projecte global emanat de la planificació estratègica, amb uns programes determinats i amb uns possibles objectius concrets pel període. Globalment el component de baix a dalt, en un sentit territorial, no es va contrapesar amb una orientació global o si més no aquesta es va articular en termes molt curt-terministes (atenció a les persones en atur que en aquell moment arribaven a cadascun dels serveis locals d'ocupació) i poc integrals.

Des del SOC es valora de manera positiva el plantejament sobretot d'algunes accions concretes que es van presentar —per exemple, en relació a la immigració extracomunitària— i, des d'aquest punt de vista, es valora l'adaptació i informació territorial aportada gràcies a un disseny descentralitzat. Tanmateix es destaquen les grans complicacions pel que fa a la justificació conjunta i sota uns mateixos criteris dels nombrosos operadors territorials, quelcom que també s'associa amb el fet de

¹⁰⁷ Des d'aquest punt de vista, va ser un procés molt obert des del COPEVO i les entitats membres cap al marc general del conveni i en què el SOC va confiar plenament en les capacitats tècniques i la disposició dels actors territorials.



posar en marxa una eina per primer cop¹⁰⁸. Respecte els factors presentats inicialment doncs, des del SOC es va apreciar la virtut d'adaptabilitat del disseny, es van detectar alguns indicis d'innovació —com a mínim pel que fa a l'apropament a nous col·lectius— i es va valorar positivament la possibilitat de treballar amb previsió plurianual.

La percepció dels ens membres sobretot es destaca per ressaltar la nova flexibilitat guanyada en tant es va poder programar i reaccionar molt ràpidament davant les necessitats i canvis que es poguessin percebre com a útils: *“Va ser molt flexible tot. El fet d'anar detectant necessitats i saber que les podies anar encabint i no t'havies d'esperar a que s'obris una convocatòria [...] Es podia treballar més còmodament”* (Informant del sector públic). Tanmateix no es valora de la mateixa manera pel que fa a la simplificació dels tràmits burocràtics en tant el COPEVO va haver d'actuar com a mitjancer del SOC per tal de facilitar tots els documents de justificació d'acord als fons europeus. Pel que fa a la innovació i avançar en el model de concertació no es percep que hi hagués temps per a desenvolupar nous enfocaments o aproximacions —si més no a grans trets: *“hi havia unes accions que entre tots es va dir ‘feu-les vosaltres per coordinar’ i des d'aquí executàvem unes accions per coordinar [...] que eren comunes per tothom. Però potser no van tenir prou procés de maduració. També era el moment que era [...] No hi havia temps per generar grans programes nous”*. (Informant del sector públic).

La perspectiva de les organitzacions sindicals i empresarials es descriu de manera molt més passiva vers tot aquest procés. Descriuen un contacte directe amb la direcció tècnica, la qual proposava i acordava amb els actors els àmbits en què podien col·laborar i les accions en què hi podien intervenir; a partir d'aquí eren els ens empresarials i sindicals els que assumien —pel que sembla, els sindicats per una banda i les patronals per una altra— quin nivell d'execució podien assumir en funció de les seves capacitats i recursos —per exemple, pel que fa al nombre de persones ateses en un determinat tipus de servei. Aquesta posició poc proactiva en algun cas es vincula de manera general a que la seva posició havia quedat disminuïda en el nou marc del Consorci i, en un altre, es posa l'accent en què era l'equip tècnic del COPEVO qui tenia una visió concreta i global per tal de definir les actuacions adequades.

Un aspecte que també es destaca és que durant el període del conveni determinats agents locals —grans ciutats— van seguir concorrent a subvencions per a fer accions locals, les quals podien tenir força similituds pel que fa a la tipologia, quelcom que va

¹⁰⁸ Durant el procés, segons es comenta, malgrat els esforços, va haver força desajustaments en la recollida de dades entre SOC i COPEVO i entre el propi COPEVO i els agents del territori.



incomodar en certa manera al SOC —tot i que normativament es va permetre. En tot cas, apunta a que el plantejament no es va fer sota la perspectiva plena de la descentralització i la concertació territorial, si més no pel que fa al comportament en totes les esferes i els diferents actors amb més capacitat.

De manera general, es pot concloure que aquest conveni va efectivament facilitar una major flexibilitat del disseny local i execució de les actuacions, va mostrar parcialment les bondats d'una execució amb previsió plurianual —vers la planificació i una major efectivitat no resulta evident que impliqués quelcom positiu—, probablement va facilitar algunes accions locals de caire innovador però no va reeixir pel que fa a la simplificació de les justificacions i els tràmits burocràtics —probablement també per ser el primer cop i posar-se en marxa sense gaire temps de preparació— i impulsar una perspectiva de concertació general més avançada i d'acord a un projecte més integral vers experiències anteriors.

Espais de participació i espais de presa de decisions. Els seminaris bianuals versus els grups de treball tècnic i les comissions executives. Criteris de prioritització de les actuacions.

En aquestes experiències de tipus concertat resulta rellevant examinar com han funcionat els espais i mecanismes de decisió compartida així com els possibles criteris de prioritització a l'hora de programar les accions.

Pel que fa als espais de presa de decisions vers les activitats de l'experiència del COPEVO, clarament s'ha de diferenciar entre dos nivells. Per un costat, estaven els espais on formalment es treballava per tal de crear i planificar l'acció al territori en termes de polítiques de desenvolupament socioeconòmic i específicament del COPEVO, el que eren els seminaris bianuals —en la seva versió política i tècnica, respectivament— espais de participació intensa, sobretot pel que fa als tècnics, i que donaven lloc, en termes de producte, a la creació dels plans de treball bianual. I, per un altre costat, estaven els espais de decisió pel que fa a l'activitat ordinària i efectiva del COPEVO que bàsicament es poden circumscriure als grups de treball tècnic sectorials —especialment els grups d'ocupació i promoció econòmica— i les comissions executives —al marge dels contactes preparatoris per a aquests espais.

Pel que fa als seminaris de caire bianual, en primer lloc es celebrava tal i com s'ha citat una primera sessió de tipus polític en què hi estaven convidats a participar tots els ens consorciats. En aquests es fixaven grans línies d'intervenció o prioritats molt generals pel que seria les activitats a impulsar al territori i concretament pel que fa al COPEVO; altrament també esdevenia, en general, un espai de mutu coneixement i debat entre tots els representants institucionals d'ajuntaments i entitats membres. Des



d'un punt de vista tècnic, es valora que varen facilitar puntualment la focalització de l'ampli grup de treball tècnic i no es va generar cap discontinuïtat vers el procés de treball en els seminaris tècnics posteriors¹⁰⁹. De fet, s'apunta a que potser el que costava més de vegades era portar aquesta sintonia entre els espais tècnics i els espais polítics durant la resta del temps, entre altres coses pel que fa a la manca de transmissió d'informació entre els diferents nivells¹¹⁰.

Els seminaris tècnics —principalment a partir de la segona edició— es solien celebrar en dues sessions amb unes setmanes de diferència. Estaven convidats els tècnics de totes les entitats membres al voltant de totes les àrees relacionades amb les polítiques de desenvolupament socioeconòmic en sentit ampli. En primer lloc, s'anticipava la posada en marxa i revisió del pla pel nou període —de fet, normalment ja s'anunciava en els grups sectorials de responsables tècnics—; es preparava un programa i dates de treball i es comunicava a les diferents entitats, altrament també s'adjuntava documentació vers el que s'havia fet al període anterior. En aquesta fase també es demanava a les diverses entitats que enviessin les seves propostes i projectes a partir d'un model de fitxa comú de recollida d'informació. La primera sessió consistia en l'exposició de com havia discorregut el període anterior de planificació i com havia evolucionat socioeconòmicament el territori; en general, una posada en comú i una recollida d'informació de tots els actors. En la segona sessió es fixaven una sèrie d'eixos de treball a partir de tot allò recollit, s'articulaven una sèrie de grups de debat i discussió¹¹¹ en què es podien inscriure els diferents tècnics i de cada grup temàtic sortien documents de resum de propostes que desembocaven en el pla¹¹². De manera general, els plans resultants elaborats per l'equip tècnic del COPEVO agrupaven i ordenaven el conjunt de propostes, les contextualitzaven i argumentaven tècnicament en major profunditat, i prefiguraven un cert pla operatiu (estimació pressupostària; fites de realització; potencials finançadors; actors interessats al territori i col·laboradors potencials en altres àmbits; rol del COPEVO). En aquest sentit, es pot concloure que eren treballs amb un component de baix a dalt molt important i amb un disseny i justificació tècnica relativament genèrica.

Segons s'apunta, si més no inicialment, eren documents amb molt contingut propositiu i sense gaire selecció o prioritació. Es pot considerar doncs que sovint la planificació

¹⁰⁹ Una altra qüestió és el rol dels lideratges institucionals pel que fa al sorgiment, recorregut, capacitat d'intervenció proactiva real de l'organització i posterior dissolució del COPEVO.

¹¹⁰ Altrament la relació entre la dimensió tècnica i política de cada ens podia variar àmpliament.

¹¹¹ Aquest grups de discussió puntualment es van preparar conjuntament amb els tècnics de les entitats membres amb un major potencial tècnic, als quals se'ls hi encomanava un rol més actiu. Se'ls hi explicava quina seria la metodologia concreta de participació en els grups i aquests es feien càrrec de la moderació i recollida d'informació dels debats.

¹¹² En algunes anys també es varen preparar sessions d'intercanvi de bones pràctiques.



va ser un recull de voluntats per part dels actors que, tanmateix des del COPEVO, es tractava d'harmonitzar i dotar d'un sentit conjunt. L'equip tècnic del COPEVO, segons es descriu, en general no fixava tant una direcció molt definida vers què s'havia de fer sinó que més aviat feia una tasca de secretaria tècnica prèvia i posterior. Tanmateix durant l'evolució del COPEVO sí que es va procurar en general introduir alguns criteris de prioritització en els grups de treball i el recull final en dos sentits: un, focalitzar i treballar temes en els que es preveïés que podria haver convocatòries o fons disponibles; dos, procurar evitar les accions exclusivament localistes i incentivar a que els actors generessin actuacions o projectes d'interès compartit, bàsicament, d'un abast territorial supralocal. *“Els hi dèiem ‘penseu no allò que ja féu vosaltres... que també ho recollíem però sobretot allò que es posava a debat [...] a consideració i recreació si era necessari, era tot allò que es proposava per una part, dues parts o qui fos [amb l'orientació] de comarcalitzar, fer extensiu, compartir”* (Informant del sector públic). Pel que fa a la prioritització de les actuacions en els plans, en general no es considera com a quelcom gaire problemàtic o rellevant. Per un costat, es valora que hi havia un nivell de coincidència força alt pel que fa a les temàtiques proposades pels actors en els diferents eixos —moltes vegades es compartien necessitats i es venia dels treballs als grups sectorials o temàtics—; d'altra banda, i és la qüestió clau, en no haver cap fons específic al darrera sobre el que poder decidir, les orientacions concretes que allà es prenguessin no es consideraven realment transcendents. *“La gent també sabia que era [...] un paraigües o una forma de fer o prioritzar però que no era un calaix tancat [...] ‘és un pla perquè et segueixin guiant [...] perquè puguis tenir un marc general’ però no era definitiu de res”* (Informant del sector públic).

Els espais de decisió real es situaven bàsicament en aquells àmbits on s'acabava definint quines actuacions finalment portaria a terme el COPEVO —normalment en relació a les subvencions en concurrència competitiva disponibles— quins ajuntaments o entitats donaven suport a aquesta actuació i, per tant, quins s'hi sumaven pel que fa a la recepció de fons i execució d'actuacions o la recepció de serveis, i quins decidien no participar-hi. Per un costat, aquestes qüestions tenien uns primers espais d'activació intern a la pròpia organització executiva del COPEVO —amb la direcció tècnica i la gerència— i, per orientacions generals o qüestions rellevants, la representació institucional del Consorci. Aquests contactes es reforçaven a nivell de la representació institucional amb contactes més o menys informals dels representants presents a la comissió executiva. La qüestió s'acabava de concretar a les reunions dels grups sectorials amb els responsables tècnics dels ajuntaments on cada ajuntament situava el seu nivell d'interès o compromís. En aquests àmbits la iniciativa la tenien els tècnics dels ajuntaments amb una major capacitat tècnica —és a dir, els



ajuntaments grans o mitjans; inicialment Sabadell i Terrassa i amb el pas del temps principalment les altres ciutats importants de la comarca— i els més petits decidien si afegir-se o no. Per últim, era la comissió executiva, amb els actors amb representació en aquella etapa, els qui acabaven de fixar els acords i prendre les decisions. El plenari era sobretot una instància de caire representatiu a la que arribaven acords tancats.

Les activitats principals del COPEVO: de gestor de recursos i eix de la concertació territorial a operador de serveis directes a beneficiaris.

Un dels elements que més es destaca en l'evolució del COPEVO és que va passar d'encarregar-se de la captació i gestió de fons per a la realització d'accions al territori, oferir suport tècnic, programar i dinamitzar projectes supralocals i impulsar la concertació territorial, interaccionar amb altres administracions i agents externs a, a més a més, oferir i executar serveis per a persones desocupades, emprenedors o empreses als municipis mitjans o petits que no en poguessin oferir per manca de massa crítica i estructura tècnica i així ho requerissin. És a dir, exercir un rol d'operador directe d'accions per a beneficiaris finals per tal d'equilibrar l'accés a determinats serveis de tots els habitants del territori —també maximitzant la perspectiva de la proximitat—, bàsicament a través de serveis itinerants. En una part important respon a l'adaptació que va haver de fer el COPEVO per tal de seguir tenint un rol territorial significatiu i poder mantenir la seva estructura tècnica.

Aquesta perspectiva es va desenvolupar sobretot a partir del 2010 —quan hi ha una caiguda dels recursos generals per les PAO i en particular a disposició del COPEVO, amb la finalització del conveni— i no ha deixat de jugar un rol rellevant fins a la seva dissolució i segueix sent part fonamental del rol que juga la nova àrea de desenvolupament local del CCVOC. De fet, a la memòria d'actuació del COPEVO de 2010-11 ja apareix una cartera de serveis itinerants amb 10 serveis concrets vinculats majoritàriament a diversos programes per concurrència competitiva del SOC.

Altrament aquest nova funció va significar que el COPEVO s'endinsés d'una manera clara en la competició per subvencions en paral·lel a d'altres ajuntaments grans i mitjans del territori —sobretot vers Sabadell i Terrassa i, puntualment, d'altres ajuntaments grans o mitjans que decidissin anar pel seu compte per aquella convocatòria— pel que fa serveis concrets; quelcom que va ser acceptat per aquests actors. Això es destaca com a novetat dintre del COPEVO en tant la seva perspectiva era ésser bàsicament un ens purament gestor i dinamitzador de la concertació territorial, per tant, lluny de la perspectiva d'intervenció directa d'una agència de serveis o un ens de suport supralocal com podria ser un consell comarcal. La visió



inicial era que hi havia agents amb molta més capacitat i experiència per a la provisió directa de serveis en el territori i, per tant, es preveia inicialment un rol molt superior del tipus de cooperació definit com a 'xarxa local' —és a dir, intermunicipal— pel que fa a aquest tipus d'actuacions en resposta a necessitats compartides. Tanmateix aquest rol principalment el va acabar absorbint el COPEVO; el Consorci era qui gestionava i articulava directament els mitjans d'execució per determinats serveis associats a la captació de subvencions finalistes. A partir del discurs dels entrevistats es pot concloure que, per un costat, en un cert moment certs grans ajuntaments no van acabar de voler assumir aquesta possibilitat d'oferir serveis de caire supralocal en tant estimaven més costos que beneficis¹¹³ i, per una altra, resulta possible que en un cert moment certs ajuntaments petits preferissin l'opció d'una interlocució amb un tercer actor d'àmbit comarcal — i que, d'entrada, els oferia un servei de proximitat— més que no pas l'acció d'un municipi proper¹¹⁴.

També es descriuen experiències en què la cooperació directa entre ajuntaments per tal de portar a terme una actuació o projecte en xarxa per tota la comarca no va reeixir el que assenyala les dificultats per cooperar; concretament, es cita el cas del servei d'observatori socioeconòmic comarcal en què hi participaven aquells ajuntaments amb observatori propi. Segons es comenta, no es va poder trobar la metodologia ni arribar als acords necessaris per a que es pogués crear aquest nou servei comarcal a partir dels cinc observatoris existents a la comarca; sobretot en aquest cas es valora la falta de distribució de rols o de directrius des de COPEVO i els desacords notables entre els observatoris dels municipis més grans¹¹⁵.

Altrament es destaca que tanmateix, a posteriori, aquest treball intermunicipal o en xarxa local potser és la perspectiva que més s'ha acabat adoptant al territori en diversos àmbits, de manera més institucionalitzada o puntual, de manera sectorial o vinculada a projectes específics —també vinculat a les noves condicions per accedir a subvencions del SOC o la Diputació.

Per últim, és important destacar que l'oferiment de serveis de COPEVO a ajuntaments petits, si més no pels que fa a àmbits concrets, va mudar d'una relació en termes de

¹¹³ “És un rol costós, no guanyes res, tampoc no hi havia molts recursos per a que ho fessis i al final els municipis volen garantir primer allò seu [...] [A més a més] tot això suposa una coordinació amb altres municipis”. (Informant sector públic). És a dir, parlem d'una compensació escassa en termes econòmics i d'uns costos de transacció que s'han d'assumir.

¹¹⁴ Algun ajuntament però valora que això ha comportat dinàmiques en què certs serveis locals continuen absorbint la major part de necessitats dels ciutadans de municipis propers però sense rebre cap compensació econòmica a canvi malgrat COPEVO ofereixi un servei itinerant a l'altra localitat.

¹¹⁵ Les funcions d'observatori comarcal finalment van ser assumides pel COPEVO, qui va exercir de centralitzador de la informació de cadascun dels observatoris, creador de productes i difusor dels mateixos.



cooperació i acord entre ajuntaments a una altra que remet més aviat a un mecanisme d'assistència tècnica en termes d'intercanvi quasi-mercantil: els ajuntaments demandants contracten o convenien aquests serveis amb el COPEVO a través d'un acord específic per un període determinat i a canvi d'una quantia econòmica determinada¹¹⁶.

Multidimensionalitat temàtica i mecanismes de transversalitat entre ocupació i empresa.

Un dels aspectes en què destaca l'experiència del COPEVO a la pràctica és en haver desenvolupat grups de treball en àmbits i àrees molt diverses —eficiència energètica, polígons industrials, innovació empresarial, formació professional, joves, serveis d'orientació a persones en atur, sector d'atenció a la dependència, assessorament a emprenedors— aconseguint adoptar des d'aquesta perspectiva un enfocament de desenvolupament socioeconòmic multidimensional i, a partir d'aquí, possibilitant perspectives d'integralitat si s'apliqués una visió conjunta. Molts d'aquests espais en el seu sorgiment o el seu manteniment han tingut una dependència molt forta de fons econòmics externs i els seus condicionants —subvencions, projectes europeus—, de manera que sovint han funcionat mentre hi havia el finançament o l'expectativa d'aquest finançament, és a dir, capacitat d'acció efectiva vinculada. En certa manera, sovint l'elecció concreta del tema i l'enfocament de l'actuació no ha estat tant en termes territorials sinó una reacció a oportunitats de finançament externes¹¹⁷. És així que es fa difícil veure fins a quin punt s'han pogut articular visions transversals i si aquestes han pogut anar més enllà del que fixés la convocatòria.

Pel que fa a la qüestió general de la interacció entre els àmbits tradicionals de l'ocupació i la promoció econòmica, en general s'han mantingut grups de treball separats en aquests àmbits, com a reflex del que ha passat a la majoria d'ajuntaments del municipis de la comarca —si bé en els darrers anys per motius econòmics s'ha tendit a la fusió d'àrees segons s'apunta en la memòria d'actuació del 2014-15 de l'ens. El COPEVO, per la seva banda, també tècnicament solia articular-se separant tots dos tipus de polítiques però en tot cas es citen mecanismes de treball conjunt; que els tècnics sovint han anat treballant en projectes dels dos camps; i que, en general, s'ha volgut transmetre la importància de la integració de les dues vessants de les polítiques¹¹⁸. Pel discurs de la majoria dels entrevistats, està clarament interioritzada la

¹¹⁶ Per exemple, poder tenir un tècnic d'orientació unes hores un cop per setmana.

¹¹⁷ Per exemple, en aquest aspecte es cita un grup d'eficiència energètica a les pimes que es va crear per tal de presentar-se a una convocatòria europea.

¹¹⁸ El projecte, per exemple, de servei d'atenció a les persones ILOQUID impulsat des de la Diputació de Barcelona i coordinat pel COPEVO al territori, sembla clar que impulsava una visió integral des d'aquesta perspectiva.



necessitat de mantenir línies de política pública coordinada i equilibrada entre els dos àmbits. És així que es destaca la importància de la relació amb l'empresa des del servei d'ocupació locals, tanmateix quelcom estimulat pel disseny de les pròpies accions subvencionades dels darrers anys. En el cas d'alguns ajuntaments es citen el tipus de mecanismes de coordinació entre les dues àrees de treball¹¹⁹.

¹¹⁹ Es parla de reunions tècniques amb periodicitat quinzenal. Tanmateix s'ha de significar que sembla que es continua establint, pel que fa als equips de treball, una nítida separació entre la dinamització de grups d'empreses o sectors industrials i la tasca de prospecció empresarial de cara a la detecció d'oferta laboral, possibilitat de col·laboració en la realització de pràctiques no laborals i altres mesures associades a accions d'orientació i formació.



3.5 Aspectes organitzatius específics de l'experiència

En aquest apartat es tracten diversos aspectes organitzatius que es consideren especialment rellevants pel que fa a aquesta experiència institucional. En primer lloc, es considera la particular relació establerta amb el SOC. En segon lloc, s'examina com va ser de manera general l'activitat externa del COPEVO i el capteniment i posició dels seus membres a aquest respecte. En tercer lloc, es considera si va resultar clar el repartiment de funcions entre el COPEVO i els seus membres, quina percepció es va tenir de la seva funció tècnica vers el projectes i quin va ser el rendiment de comptes general que es va donar des de l'entitat. En un quart apartat es considera la qüestió de la formació i capacitació dels tècnics territorials al llarg de la vida del COPEVO. Per últim, es repassa, per un costat, quina va ser l'aportació de recursos dels ens membres durant l'experiència i, per un altre, dintre d'aquest marc dels recursos, s'examina quina va ser la situació de l'equip tècnic de l'ens i si es va assolir una continuïtat i estabilització del mateix, producte d'una consolidació del treball del Consorci al llarg de tot el període.

Relació del SOC amb el COPEVO. Relació bàsicament externa, puntual i vinculada als convenis.

La perspectiva del rol del SOC dintre de l'organització de COPEVO —més enllà de l'impuls decisiu inicial— a ulls dels participants, tal i com ja s'ha reflectit en les dinàmiques de concertació, va ser tremendament passiva i, en general, sense cap aportació de valor afegit al possible treball local —entre altres coses, es destaca que els representants van variar força vegades. Des d'aquesta perspectiva doncs no es va acomplir amb la intenció expressada inicialment pel SOC de mantenir un paper intern actiu¹²⁰. La relació doncs en general es va articular a nivell extern i, després del canvi d'orientació de la direcció del SOC, sense cap expectativa favorable pel COPEVO¹²¹. Aquesta relació es va produir tant a nivell polític —en els primers anys per tal de promoure els convenis específics, fonamentalment amb la direcció central— com a nivell tècnic —bàsicament executar el segon conveni, amb la direcció i serveis territorials, i més endavant tractar d'aconseguir nous acords en base als plans locals formulats¹²².

Des d'aquest punt de vista extern, el conveni marc SOC-COPEVO del 2006 al·ludit en diversos documents era l'acord base per a regular les relacions entre els dos ens i poder gestionar amb un ampli marge de maniobra totes les PAO que es portessin a

¹²⁰ Veure la referència concreta al capítol de presentació, pp.12-13.

¹²¹ Algun entrevistat descriu molt planerament el conflicte entre la visió descentralitzada que es volia transmetre des del territori i la visió centralitzada del SOC en base a qui decidia la distribució final dels recursos.

¹²² Al marge dels contactes implicats en l'execució de subvencions.



terme al territori. Tanmateix es considera que aquest document mai es va acabar fent operatiu, va quedar ràpidament deixat de banda i no es va posar en marxa.

Posteriorment, els convenis van ser fruit de la pressió política territorial —especialment el segon— un cop el SOC finalment va decidir mantenir el seu enfocament tradicional, amb un disseny centralitzat de programes molt definits i en que l'accés es regula per un mecanisme de subvenció per concurrència competitiva.

Pel que fa al segon conveni, 2008-09, efectivament es van articular mecanismes de coordinació i seguiment tècnic conjunt —més enllà de la presència del SOC a les comissions executives i els plenis per tal de fer les aprovacions corresponents—, en aquest cas la comissió mixta SOC-COPEVO. Segons es comenta, la comissió es va convocar bàsicament d'acord a les incidències que poguessin anar sorgint més que no pas ajustar-se a una periodicitat determinada. Al principi, bàsicament per tal d'anar introduint els canvis al pla pactat al conveni inicial —es per això que s'acorda la pròrroga a l'execució—; i posteriorment, per parlar dels requeriments administratius, les dades a recollir de totes les actuacions d'acord a allò delimitat per l'origen dels fons i fer el seguiment general de l'execució. Tot considerant la perspectiva dels entrevistats, bàsicament en aquestes comissions es va treballar des d'una visió orientada al control de procediments i la gestió; amb molt poca presència de qüestions de disseny tècnic de les actuacions i projectes —des d'aquest punt de vista, la visió del SOC va ser valorar i confiar en les capacitats tècniques i el coneixement territorial acumulat en tota l'etapa prèvia al conveni. En tot cas, des del SOC s'apunta que varen supervisar i controlar tots els canvis finals que es produïssin a les accions a portar a terme, possibles cancel·lacions o canvis de municipi d'execució.

Pel que fa a aquest àmbit administratiu-burocràtic, s'apunta que la gestió del conveni va ser molt complexa i amb força complicacions, quelcom que no pot resultar estrany si atenem al fet que tant el SOC com el COPEVO no havien treballat prèviament en profunditat quina seria la seva articulació concreta i que al cap i a la fi s'estava treballant a partir d'un mecanisme nou i que es posava en marxa per primer cop. De fet, des del SOC es valora que aquest va ser l'aspecte més feble del funcionament del conveni; sobretot per la part que implicava homogeneïtzar i coordinar els procediments administratius i d'execució de tants operadors territorials sense cap aplicatiu de gestió comú¹²³. Altrament la pressió pel COPEVO durant tota l'execució va ser molt important

¹²³ Des del SOC també es comenta que internament la intervenció de la institució va veure amb dubtes algunes de les qüestions que es van plantejar en l'execució del conveni, bàsicament vers l'activitat de les organitzacions sindicals i empresarials, en no haver-hi mecanismes de concurrència competitiva. Aquestes consideracions i altres palesen que normativament l'activitat dels consorcis no va arribar a tenir mai un aixopluc del tot definit, tal i com sí s'havia previst inicialment.



en tant aquesta entitat era la responsable última i garant davant el SOC del correcte acompliment del conveni; a més a més també havia de fer la liquidació econòmica final dels fons amb els diferents intervinents¹²⁴.

Més enllà de l'àmbit del conveni, de cara als darrers anys, des del COPEVO es van intentar articular nous pactes amb el SOC des d'una perspectiva més tècnica — probablement directament en contacte amb els serveis centrals— per tal de portar a terme projectes concrets que anaven més enllà de les convocatòries però, segons s'apunta, no va ser possible arribar a aquests acords.

L'activitat externa del COPEVO. Desunió dels actors concertats i dispersió del poder d'interlocució.

Una de les qüestions cabdals relatives al funcionament d'organismes concertats d'aquest tipus correspon a la seva activitat externa, al tipus i objectius, així com si tots els membres li donen suport o, fins i tot, si arriben a actuar en nom d'aquesta institució per tal de reforçar la posició de la mateixa.

Des d'aquest punt de vista, els agents mostren visions molt diverses en funció del seu caràcter i posició. Els ajuntaments grans i les organitzacions sindicals i empresarials — especialment els agents empresarials¹²⁵— destaquen la seva capacitat per a relacionar-se individualment amb les institucions supracomarçals o altres organitzacions i, per tant, conclouen que l'activitat que pogués fer COPEVO com a entitat no els resultava necessària. Aquesta perspectiva revela que puntualment podia haver una certa competició pels recursos i discrepàncies pel que fa a l'espai des del que es devien articular determinades accions o projectes segons cada actor¹²⁶ però, en tot cas, va debilitar la interlocució i capacitat d'influència de COPEVO per tal d'assolir acords per a executar plans d'acció o projectes concrets: “[Et] diuen sempre el mateix: ‘sou una comarca en la qual apart de vosaltres vindran tots els municipis, totes les entitats, perquè teniu tanta massa crítica que a l’hora de la veritat tots vénen a picar la porta” (Informant del sector públic)¹²⁷. D'altres ajuntaments mitjans i petits sí

¹²⁴Al marge d'aquests mecanismes i la responsabilitat final del COPEVO, el SOC també va fer els seguiments i comprovacions al terreny vers el desenvolupament de les accions així com les corresponents comprovacions posteriors vers els requisits de les accions.

¹²⁵Sembla clar que els agents sindicals sí que van actuar en alguns moments en nom i a favor del que podia representar COPEVO.

¹²⁶“EL COPEVO no havia de trepitjar allò que ja estàvem fent, principi de subsidiarietat [...] Hi havia programes que situats a dalt també tenien sentit amb aquesta coordinació àmplia [...] [Però] no em vagis a veure el director general d'innovació que me'l distreus, ja estem amb uns programes que fem al Vallès [...] Alguna vegada es va donar aquesta disfunció però poques”. (Informant de les organitzacions sindicals i empresarials).

¹²⁷Una de les qüestions, ja citades, i que apunta en aquesta mateixa direcció, és que durant l'etapa del conveni, algunes entitats van seguint presentant-se en paral·lel a concurrències competitives quelcom que va desenfocar allò que podia significar el conveni com a pla territorial per tot tipus d'accions.



que clarament valoren el que podia ser el rol de COPEVO com a interlocutor amb instàncies superiors: *“Va fer molt bona feina d’interlocutors amb la Generalitat i d’anar allà i intentar canviar les coses i fer-ho d’una altra manera però canviar estructures sempre és difícil”* (Informant del sector públic).

De d’una perspectiva més general, l’activitat externa del COPEVO ha estat força diversa si bé s’ha orientat força cap a la captació de recursos per tal de poder portar a terme projectes territorials. És així que es van fer entrevistes amb diversos departaments de la Generalitat per tal de copsar les seves línies de treball i tractar de cercar concomitàncies o complicitats; en aquesta línia, han fet de mitjancers o facilitadors vers les necessitats expressades pels ens locals i es destaca la seva activitat per tal d’obrir canals de comunicació amb diversos departaments de la Generalitat —s’ha contactat amb ACCIÓ, Territori, Medi Ambient o Educació. També han estat actius i amb una relació de cooperació amb agents a nivell de la Regió Metropolitana de Barcelona (el Pacte industrial) o han participat de grups de treball vinculats a la Federació de municipis i d’associacions locals.

Des del punt de vista del posicionament de l’experiència de concertació comarcal i la seva metodologia de treball, han rebut visites de l’estranger i han participat a diverses jornades per tal de divulgar la seva activitat.

Repartiment de funcions intern i rendició de comptes de l’activitat. Percepció del rol tècnic entre els membres de COPEVO. El Consorci com a nova instància administrativa.

En general, es considera que sempre va quedar clara la funció de COPEVO en relació als membres de l’entitat. Bàsicament es citen funcions de recollida de necessitats o propostes expressades pels membres, generació d’oportunitats d’acció territorial, elaboració de projectes finals per tal d’equilibrar totes les necessitats expressades i facilitar consensos, i coordinació i gestió dels programes o accions conjuntes i els fons associats. Altrament, tal i com ja s’ha reflectit en altres apartats, a partir d’un cert moment també va exercir la funció d’oferir serveis a les poblacions petites —quelcom no previst inicialment¹²⁸.

Des d’un punt de vista del suport tècnic vers actuacions i projectes, en general es considera que van desenvolupar sobretot una tasca administrativa al voltant del seguiment i control sobre les justificacions tècniques i econòmiques; especialment pel que fa a l’etapa del conveni. En aquesta etapa es varen articular els convenis individuals i es van crear guies ad hoc per tal de treballar de la mateixa manera amb tots els agents; també es van fer auditories i tasques d’inspecció sobre el terreny. En

¹²⁸ En el plantejament inicial del SOC aquestes activitats només s’haurien de produir de manera extraordinària. Veure referència al capítol de presentació de l’experiència, pp.7-8.



algun moment, en l'etapa de treball amb subvencions, es comenta que van haver de traslladar els requisits i rigideses administratives de les convocatòries als membres i que, en aquest sentit, només van substituir o afegir-se com a mitjancer amb aquelles altres instàncies. A partir d'aquesta consideració, s'apunta que potser la relació podia ser més àgil en certs sentits que amb d'altres administracions però que la relació COPEVO-ens membres no deixava d'implicar una sèrie de càrregues burocràtiques. Altrament, pels actors membres, des de la perspectiva de la concertació, el treball amb el COPEVO incorporava uns costos rellevants vinculats amb l'assistència a nombroses reunions, generació d'acords, etc. —el que en diem costos de transacció. No obstant, en funció de l'actor, el COPEVO també va exercir una funció rellevant com ens d'acompanyament tècnic, de facilitador o orientador —sobretot pels ajuntaments mitjans o més petits— per tal de portar a terme actuacions o afrontar certes problemàtiques locals. En tot cas, es destaca la tasca concreta de vehicular propostes d'un ajuntament vers els altres i treballar tots els contactes i possibles interlocucions davant un possible projecte. Des del punt de vista de la gestió de la concertació, també es destaca que l'equip tècnic del COPEVO va ser qui va establir la interlocució —si més no a nivell de responsables tècnics— amb els agents empresarials i sindicals; també, en certs moments, per tal de procurar crear projectes específics que els poguessin resultar de més interès o encaixar en les seves prioritats.

Des del punt de vista de la rendició de comptes, el COPEVO va generar tota una sèrie de documents de resum dels treballs realitzats sota l'auspici i la gestió de l'entitat —memòries d'actuació dels plans d'acció bàsicament i altres documentacions concretes de caire més avaluatiu. Durant l'etapa del conveni van esdevenir l'ens responsable únic de la bona gestió de tot el pla davant el SOC i durant l'etapa en què es va funcionar amb subvencions es va treballar conjuntament amb els agents però aquests van ser els responsables últims de la implementació dels programes si és que els executaven amb els seus mitjans. En tot cas, algun dels entrevistats valora que la transparència de tots els treballs i actuacions portats a terme es podria haver millorat. Conclusivament, des de la vessant del rendiment de comptes, probablement l'experiència també demostra no haver assolit un escenari de concertació estratègica territorial. Va haver una carència pel que fa a la difusió i rendiment de comptes regular de la seva activitat vers d'altres actors territorials no consorciats rellevants i la ciutadania en general. Probablement aquesta qüestió també es pot explicar en la línia de contenir o no desenvolupar un hipotètic lideratge territorial relativament competidor vers la posició particular de determinats actors concertats presents a l'entitat i així mantenir l'experiència bàsicament en la seva dimensió més instrumental i concreta, com a ens de segon nivell.



Formació i capacitació dels tècnics territorials: massa crítica tècnica rellevant amb una visió irregular de l'enfocament de la concertació territorial.

Un dels factors rellevants en els processos de descentralització territorial és l'adequada formació dels tècnics del territori o, de manera més acurada, aquells tècnics que desenvoluparan les funcions delegades delimitades. En aquest cas, la descentralització no es va arribar a consumir pròpiament excepte parcialment en el període del conveni 2008-09.

D'entrada s'ha de comentar que l'experiència destacava per ésser coordinada per un personal tècnic amb força experiència en la gestió i execució de polítiques actives d'ocupació i/o promoció econòmica —era personal que ja havia treballat en el marc dels pactes des del CCVOC— quelcom que també es pot traslladar al personal tècnic dels ajuntaments, especialment els grans i alguns dels mitjans. Una altra qüestió més discutible, sobretot en el cas dels ajuntaments i les organitzacions empresarials i sindicals, és específicament la formació vers el significat i la posada en marxa de processos de concertació territorial on la visió detectada, si més no a partir de les entrevistes realitzades, és més difusa i irregular.

En concret, des de l'equip tècnic de l'experiència es comenta que no es va veure com una gran prioritat un pla de formació clàssica del personal dels ens membres en tant ja hi havia organismes especialment dedicats a la formació de treballadors públics al territori com, per exemple, la Diputació de Barcelona¹²⁹. En tot cas, es van portar a terme accions formatives concretes i/o de caire sectorial (es citen accions vers els tècnics de joventut o qüestions al voltant de l'anàlisi de dades).

Per part d'alguns entrevistats tanmateix es destaquen com a instàncies veritablement formatives els grups de treball i seguiment amb tècnics d'orientació i inserció laboral en el marc de les actuacions dites de 'modernització i suport als serveis locals d'ocupació' en l'etapa d'execució del conveni. Aquests grups van servir per tal d'establir una metodologia de treball conjunta al territori i millorar la qualitat dels serveis—per exemple, amb algun agent aliè a l'administració destaca el treball de depuració tècnica per tal de millorar la identificació de perfils i orientar les possibles derivacions a d'altres serveis¹³⁰.

D'altra banda, també s'apunten com a instàncies rellevants en aquest sentit les activitats dedicades a l'intercanvi de bones pràctiques en temàtiques sectorials específiques. I, en general, des de les entitats petites es valora força positivament

¹²⁹ Altrament tampoc es va poder arribar a un acord amb aquest actor per tal de formular accions formatives específiques al territori.

¹³⁰ És difícil estimar fins a quin punt aquests treballs han provocat una millora dels serveis a més llarg termini, sobretot si considerem la precarietat del personal associat a aquests programes i la dependència posterior de les subvencions i les seves regulacions en l'execució dels serveis.



haver pogut compartir espais amb tècnics d'ajuntaments més grans i amb més coneixement i experiència.

Recursos aportats per les entitats membres. Cofinançament de les accions pròpies i quotes anuals insuficients.

Les aportacions de recursos dels agents que concertaven al COPEVO es varen produir en dos àmbits bàsicament: el cofinançament de les accions que efectivament executava l'agent i les quotes anuals que els agents s'havien compromès a aportar anualment a l'organització. És en el segon cas que es pot considerar que plenament es compartien recursos¹³¹.

Pel que fa a l'opció de cedir personal adscrit des d'alguna de les entitats consorciades per a treballar al COPEVO citada als estatuts, no es va donar en cap cas més enllà de la participació dels tècnics dels ens membres en les activitats d'intercanvi de coneixement, planificació i/o coordinació o execució d'algun projecte conjunt —si bé de manera general els projectes conjunts es van executar des del COPEVO¹³². Altrament, sí que puntualment es va produir la cessió d'espais o instal·lacions per part d'un actor per tal de portar a terme accions conjuntes, siguin vinculades als processos de concertació (celebració de reunions, etc.) o pròpiament desenvolupament d'actuacions destinades a persones o empreses de diferents municipis (celebració de seminaris o accions formatives estructurades).

Pel que fa al cofinançament de les actuacions aquest va variar en funció de la convocatòria a què respongués en cada moment. Pel que fa a l'etapa del conveni més significatiu i diferencial en la vida del COPEVO, el del 2008-2009, s'ha de comentar que a la pràctica hi va haver un cofinançament diferent en funció de quina entitat en fos l'executora. Així a les accions executades per ajuntaments el cofinançament havia de ser com a mínim del 50%, en el cas de les organitzacions sindicals i empresarials era del 30% i en el cas d'aquelles portades a terme pel COPEVO del 25%. Aquest mecanisme es podria interpretar com a una manera de premiar les accions que comportessin un major grau de cooperació ja que en el primer cas parlem d'accions locals, en el segon formalment d'accions supralocals o en xarxa local —si bé la gran majoria eren executades per les organitzacions empresarials i sindicals, el que resultava doncs en una subvenció superior per aquestes entitats— i, en el tercer,

¹³¹ En el cas de les accions cofinançades puntualment alguna acció podia donar servei a persones de diferents municipis de manera explícita però no era quelcom habitual.

¹³² Aquesta opció de cedir personal potser s'hauria de correspost més aviat amb un model d'agència que centralitza funcions fins el moment en mans dels agents membres. En tot cas, el fet de compartir recursos humans tècnics i centralitzar determinats serveis, només es va produir a través de subvencions de cara als ajuntaments més petits amb la mutualització de diversos serveis itinerants.



d'accions de caire comarcal —accions majoritàriament desenvolupades pel COPEVO. El cofinançament de manera general s'aportava en forma d'hores de treball del personal propi¹³³ que aportava l'entitat executora a l'acció concreta o al projecte al marge del cost subvencionat més que no pas en terme de recursos dineraris; aquest fet es destaca particularment en el cas dels agents empresarials i sindicals.

La recepció de les subvencions per part de les entitats concertades executores es gestionava a través del COPEVO i s'articulava, tal i com s'ha comentat, a través de convenis específics amb cada entitat; un mecanisme particularment important en l'etapa del conveni del programa integral. En aquest cas, els agents es comprometien a la realització d'una sèrie d'accions o a la prestació d'una sèrie de serveis prèviament pactats i corresponents a una sèrie d'objectius de realització justificables; i era en base a això que l'entitat rebria el primer tram de la subvenció i hauria de contribuir al cofinançament global¹³⁴.

Del discurs de les entrevistes es pot extreure que la participació als òrgans de govern del Consorci, és a dir al plenari, era condició fonamental per tal de poder accedir a aquests convenis d'execució. De fet, de vegades, generava incomoditat entre els membres que d'altres agents del territori externs, del mateix caire que els ja membres, portessin a terme actuacions gestionades pel Consorci; quelcom que apunta a com n'era d'important l'incentiu de l'accés a recursos pels membres del COPEVO.

Pel que fa a la quantia de les quotes aportades pels diversos membres del Consorci, es pot considerar que va ser relativament modesta, un total de 100.000€ anual. L'aportació individual de cada membre es va fixar de manera proporcional al seu pes a les votacions als òrgans de govern del COPEVO d'acord als quatre grans grups establerts¹³⁵; d'aquesta manera es pot considerar que es va fer servir un mecanisme relativament equitatiu. Les mateixes es van acordar a l'inici de la posada en marxa del Consorci per acord de plenari. En el cas dels ajuntaments això implicava que després

¹³³Una de les qüestions que ha sorgit ocasionalment és fins a quin punt és lògic o no que aquestes accions comportin la contractació temporal per projecte de personal, quelcom habitual en el cas de les accions executades per agents públics, sobretot quan condueixen a l'encadenament de contractes temporals de manera que pogués comportar un frau de l'esperit de la legislació laboral a mig termini.

¹³⁴Algun entrevista ha destacat com això de vegades podia induir una dinàmica perversa en el sentit que un ens sobreestimés la seva capacitat d'execució per tal de percebre una major subvenció; tanmateix quelcom però que a la seva vegada comportaria un major cofinançament. Puntualment s'ha destacat que en alguns casos es va haver de corregir aquesta situació a posteriori, ja que algun ajuntament no va poder justificar convenientment les atencions realitzades, incorporant finalment casos que havien atès per sobre de l'objectiu altres agents, rebent aquests una major part de subvenció i assumint el cofinançament corresponent.

¹³⁵ Els ens locals aportaven el 30% —30.000€—, la Generalitat el 40% —40.000€—, les organitzacions empresarials globalment un 15% —15.000€—, i les organitzacions sindicals també globalment un 15% —15.000€. El CCVOC i la Diputació de Barcelona, d'acord a la seva presència merament testimonial en el pes de les votacions, també havien d'aportar un mínim de 500€.



aquesta aportació es desagregava en funció del pes poblacional del municipi — relacionat també amb el seu pes en les votacions al plenari¹³⁶— i, per tant, de la capacitat pressupostària dels mateixos, de manera que les aportacions anaven dels 4000€ anuals de Sabadell i Terrassa als 500€ dels ajuntaments més petits com Polinyà o Rellinars. En el cas dels agents empresarials i sindicals es dividien a parts iguals la quantia entre les diverses organitzacions de cada tipus. Tanmateix en el cas dels agents empresarials i sindicals l'aportació sembla que no es va produir de manera igualitària amb la dels ens públics en tant el sistema de pagament es va vincular a la participació a projectes, és a dir, a la recepció d'una subvenció al període anual; les organitzacions empresarials i sindicals mai van transferir recursos dineraris sinó que veien sostreta dels seus fons de subvenció per l'exercici la quota anual corresponent. Des del punt de vista de les relacions de concertació, es pot afirmar que la seva aportació en aquest camp no es va correspondre a una lògica de concertació real amb un compromís equiparable a la resta d'entitats; en aquest àmbit, el de compartir recursos sense cap contraprestació directa, la seva aportació no va respondre a una lògica comunitària pactada sinó a un intercanvi en què va dominar l'accés a recursos. És quelcom que resulta contradictori de cara a la seva posició a la governança de l'ens i d'alguna manera qüestionaria la posició concertadora real d'aquestes entitats la qual estaria entre correspondre, per una banda, a entitats assessores o consultives a certa distància en segons quins moments i, per una altra, cooperadores en els termes acordats però només en els moments en que signifiqui formar part de la recepció de fons específics per a l'execució dels projectes. A partir de les entrevistes realitzades, es pot concloure que els agents públics no eren majoritàriament conscients d'aquesta situació; però tanmateix no està clar que les aportacions de tots aquests ens fos habitual¹³⁷.

Pel que fa a la quantia global de les quotes i allò a què substancialment havien de contribuir¹³⁸ —satisfer o contribuir a satisfer les despeses d'estructura de l'ens—, es conclou que les mateixes no es van dimensionar adequadament en tant es va pensar que es compensarien amb la gran quantitat de fons que es transferirien regularment a l'entitat. *“El tema de les quotes ha estat el gran debat [...] Eren quotes molt [bàsiques]. Quan es va crear el Consorci una de les coses que es [va pensar] va ser com que*

¹³⁶ Un pes diferent al que després s'establí a la comissió executiva, no obstant.

¹³⁷ Podria ser que d'altres entitats públiques del Consorci haguessin actuat de la mateixa manera o si més no que el pagament no fos regularment anual ja que, segons s'apunta en un dels documents, el total recaptat dels socis pel període 2008-13 va ser de 360.000€ enfront els 600.000€ que s'haurien d'haver recaptat, una diferència que no es podria explicar només per la fórmula de pagament cercada per les organitzacions empresarials i sindicals.

¹³⁸ Més enllà de simbolitzar el compromís amb la pertinença a l'ens i ésser el retorn del dret a participar dels òrgans de govern



gestionarem molts fons, no cal que tinguem moltes quotes perquè amb això ja podem tirar' [...] És evident que no és suficient per poder fer res, ni el manteniment [...] Quan comences d'una manera crec que ja costa molt de canviar" (Informant del sector públic). Segons s'apunta, la quantitat estipulada anualment no va ser suficient ni per cobrir les retribucions dels dos càrrecs de lliure designació que estaven al capdavant de l'administració del Consorci¹³⁹; es van quedar lluny de poder contribuir en cap cas a la creació d'una estructura tècnica estable o habilitar la possibilitat de realitzar projectes al territori amb independència dels fons per convocatòria externs vinculats a accions concretes. A nivell del disseny institucional de l'experiència, la manca de recursos propis, com a mínim, per a mantenir l'estructura tècnica bàsica es pot considerar una de les febleses més rellevants¹⁴⁰. En general, en el cas del COPEVO es pot considerar que, en perspectiva, no es van arribar a satisfer plenament —si més no pel que fa al seu esperit— els criteris de disseny que el SOC va plantejar inicialment en relació a la contribució necessària dels actors a la viabilitat estructural de la institució¹⁴¹.

L'equip tècnic del COPEVO. Una herència del PTVOC en una situació d'estabilitat en precari.

Una de les aspiracions d'ens especialitzats com aquests en principi hauria de ser la creació d'una estructura tècnica i de gestió capaç i amb cert nivell d'estabilitat a partir del compromís dels membres però en aquest cas no va ser així¹⁴². L'equip tècnic —és a dir, tota l'estructura al marge dels dos càrrecs de gestió de lliure designació i càrrecs administratius d'intervenció i secretaria— del COPEVO no va variar substancialment la seva situació vers l'etapa prèvia.

La posició de direcció tècnica del Consorci provenia del CCVOC com a personal en excedència en règim de comissió de serveis. La resta del personal tècnic que va treballar de manera permanent en el COPEVO —unes sis o set persones— va provenir majoritàriament també del equip tècnic del PTVOC i va mantenir la seva estabilitat a través de l'aprofitament de successives convocatòries de subvenció per

¹³⁹ En algun cas es valora que va suposar un pes excessiu per l'entitat i que hauria estat possible la gestió de l'entitat amb només un. De fet, en el disseny inicial del SOC només es parlava de la figura de gerència —algun entrevistat apunta que la figura d'administració es va crear merament com a contrapès per tal de salvaguardar els equilibris de poder territorials entre les dues co-capitals de comarca.

¹⁴⁰ Altrament, també s'ha de consignar que en els darrers anys el Consorci va generar una font d'ingressos propis a partir de l'acord amb els ajuntaments petits per a la provisió regular de determinats serveis municipals relatius a les PAO i les polítiques de promoció econòmica.

¹⁴¹ Veure la referència al capítol de presentació, pp.11-12 i p.6.

¹⁴² El mateix plantejament inicial del SOC cita la importància d'assegurar que els equips tècnics dels consorcis tinguin un nivell de coneixements i competència professional suficient. Veure la referència al capítol de presentació de l'experiència, p.12.



figures de personal tècnic local o projectes concrets i mitjançant la celebració de concursos-oposició i la creació de borses de personal¹⁴³. Altrament, des del COPEVO en cap moment es va plantejar pal·liar progressivament la situació¹⁴⁴.

Aquest és un factor que, com d'altres que s'han descrit, denota la feblesa de la institucionalització de la concertació al territori que va significar COPEVO. La idea bàsica en tot cas que es pot deduir és que els agents més influents no van tenir cap incentiu per a generar una nova estructura relativament autònoma des de la seva posició d'operadors independents amb una bona capacitat de generació i captació de recursos, provisió de serveis i execució d'actuacions.

¹⁴³ Aquesta precarietat explica que en algunes etapes fossin aquests tècnics els que directament portessin a terme serveis de caire itinerant en ajuntaments més petits. És a dir, en alguns moments van passar de treballar i gestionar accions conjuntes o concertades a prestar directament serveis a beneficiaris finals, especialment persones.

¹⁴⁴ Segons es comenta, l'oposició principal va provenir d'alguns dels agents empresarials els quals no eren favorables a la generació d'un major volum de despeses estructurals. Tanmateix és evident que la situació en precari dels tècnics de COPEVO no era gaire diferent de la que es podia donar entre els tècnics de molts dels ens públics membres. Altrament però resulta interessant fer notar com en algun ajuntament mitjà la plantilla tècnica laboral fixa per a les polítiques de desenvolupament socioeconòmic podia resultar equivalent a la total del COPEVO.



3.6 Utilitat de l'experiència. Elements de continuïtat en les polítiques actuals.

Aquesta perspectiva s'ha examinat des de tres plànols. Un primer, serien els elements principals d'utilitat percebuts pels diversos entrevistats, especialment elements de valors afegit o diferencial. En segon lloc, parlariem de quins elements de continuïtat pel que fa a l'organització i la cooperació s'han pogut mantenir de cara a la nova àrea de desenvolupament local del CCVOC. En tercer lloc, parlariem de quina influència podria haver tingut l'experiència del COPEVO en les diverses formes en què estan cooperant els diversos actors a l'actualitat.

Visió, confiança i coneixement territorial. Els municipis mitjans i petits com a grans beneficiaris.

Pel que fa al primer plànol, es destaca que el COPEVO ha aportat un espai de confiança —sobretot a nivell tècnic— i de coneixement compartit sobre polítiques actives d'ocupació i promoció econòmica territorials. L'experiència va permetre que des de cada ajuntament o des de cada part del COPEVO es tingués una visió general de tota la comarca i del seu potencial així com de les iniciatives —sobretot a nivell local— que s'hi estaven portant a terme i com estan funcionant. Algun entrevistat fins i tot valora que realment es va arribar a tenir una visió territorial compartida si més no des del punt de vista del diagnòstic¹⁴⁵. Des del punt de la vista de l'articulació i implementació d'iniciatives, aquesta confiança també es considera que ha pogut ser la porta d'entrada per a la generació de més estratègies, projectes o actuacions supralocals a la comarca; és així que es considera que probablement s'han donat noves dinàmiques de treball tècniques com a mínim a nivell de cooperació públic-públic¹⁴⁶. Hi ha entrevistats —agents que probablement han tingut una visió més favorable vers enfocaments de concertació avançats o han cooperat de manera més intensa— que valoren també dinàmiques per les que s'han aprofitat millor els recursos territorials¹⁴⁷.

L'altra gran utilitat a la què s'apunta remet a la contribució del COPEVO pel que fa a impulsar un major equilibri i cohesió territorial bàsicament des de la vessant d'oferir

¹⁴⁵ Algun entrevistat considera, potser de manera optimista d'acord a d'altres entrevistats, que entre els ajuntaments s'ha assentat la idea que "*ningú sigui rival de ningú sinó que tothom sigui col·laborador de tothom [...] Un territori on tota inversió que pugui venir, [tots] ens podem aprofitar. O [de] tota cosa que realitzem conjuntament tothom es beneficia al final*" (Informant sector públic).

¹⁴⁶ Tanmateix un producte de l'experiència com és el model conceptual de descentralització i cooperació operatiu concebut es considera que no ha tingut una difusió adequada i, sobretot, una interiorització suficient per part dels diferents ens membres.

¹⁴⁷ Alguns entrevistats destaquen especialment les metodologies compartides vers la prestació de serveis locals d'orientació que es van tractar d'articular durant el període de durada del conveni però tanmateix no es pot assegurar que sigui quelcom que hagi tingut una consistència en el temps.



suport tècnic, generar projectes o actuacions i prestar serveis en municipis mitjans i petits de la comarca. Els municipis petits destaquen que mai haurien pogut arribar pel seu compte a projectes del mateix abast —per exemple, recursos d'informació compartida vers els polígons locals— ni al mateix volum de recursos a la seva disposició —programes europeus i noves línies de política pública pels municipis. Altrament, en línia amb el primer punt, per aquests municipis es considera fonamental poder formar part del que podria ser un marc estratègic comú més gran: “*el fet de ser-hi et dóna un rodatge, et dóna elements per créixer, per situar-te estratègicament al territori*” (Informant sector públic).

La capacitat d'arribada als municipis petits és quelcom que també es destaca especialment des del SOC —bàsicament en relació a l'experiència del conveni— així com el valor que poden aportar polítiques de disseny descentralitzat en tant poden incorporar tot el potencial tècnic i el coneixement acumulat vers la realitat local dels propis agents del territori.

Entre les organitzacions empresarials i sindicals l'experiència es veu de manera diametralment oposada. L'agent empresarial entrevistat no valora que en el fons aportés res de nou, fins i tot, considera que va contribuir a fer més costosa i complicada la cooperació al territori. Altrament, l'agent sindical valora el que va significar com a instrument de consens territorial i plasmació d'un compromís incrementat així com el treball conjunt desenvolupat al voltant d'unes mateixes PAO al territori.

Elements de continuïtat pel que fa a la cooperació territorial des de la nova àrea del CCVOC. Manteniment d'alguns espais de cooperació. Dinàmiques similars vers els darrers anys de COPEVO.

Un primer element a destacar és que s'ha mantingut el coneixement acumulat vers l'experiència prèvia de COPEVO en tant hi hagut una important continuïtat tècnica entre el consorci i la nova àrea de desenvolupament local del CCVOC. De manera general, s'apunta que a nivell territorial —local i comarcal— s'ha acumulat un bagatge de treball i un nivell d'expertesa força importants pel que fa a la implementació de polítiques actives d'ocupació i posada en marxa de projectes de promoció econòmica. L'experiència de gestió del conveni del 2008-2010 també es considera que pot ser prou rellevant en un escenari d'implementació de la nova llei d'ocupació.

Des d'un punt de vista dels espais més o menys institucionalitzats de concertació s'ha volgut mantenir una continuïtat tant en la vessant tècnica com política vers l'experiència del Consorci. Pel que fa la vessant política, més enllà de les comissions informatives específiques del CCVOC —que bàsicament representen òrgans



representatius de segon grau de les forces polítiques locals— s'ha volgut mantenir una comissió de regidors de promoció econòmica per tal de conservar un espai de contacte i cooperació política públic-públic continuador de l'experiència dels òrgans de govern del Consorci. Pel que fa a la vessant tècnica, s'han volgut mantenir els grups de treball d'ocupació i promoció econòmica —si bé, pel que sembla, força restringits als ajuntaments petits o mitjans més interessats en cooperar— així com determinats grups de treball específics (polígons, empenedoria, serveis a les empreses¹⁴⁸ i altres també recents).

Pel que fa als serveis oferts comarcalsment, també s'ha mantingut l'oferiment de diferents serveis itinerants a aquells municipis que així ho desitgin a través d'un conveni específic de l'ajuntament amb el CCVOC —hi ha cinc o sis municipis que els han subscrit en funció dels temes. En segon terme, també es continuen articulant conjunturalment aliances de municipis —petits i mitjans— per tal de sol·licitar conjuntament algun programa específic, fer la tramitació i gestionar directament o deixar al personal del municipi la provisió del servei —en general, es cita força l'experiència dels nous programes de garantia juvenil¹⁴⁹. Els entrevistats valoren que aquestes dinàmiques són bastant similars a les dels darrers anys del COPEVO en què ja no es convocaven seminaris estratègics i on es mantenia fonamentalment el treball a partir de convocatòries de subvencions sense major aprofundiment.

Pel que fa a les organitzacions empresarials i sindicals comarcals, no s'ha articulat cap espai de contacte i/o col·laboració permanent però segons es comenta s'està pensant alguna fórmula per tal de fomentar trobades conjuntes. En tot cas, es valora que la confiança i el coneixement mutu entre les parts es manté i pot ser relativament fàcil articular qualsevol nova iniciativa.

La petjada del COPEVO en l'articulació i maneres de fer en la cooperació entre els agents del Vallès Occidental

En general, segons s'apunta, cap de les noves iniciatives associatives formals que han sorgit als darrers anys a la comarca estan vinculades directament o han estat impulsades des del COPEVO però sí que es valora que alguna d'elles, bàsicament pel que fa a la cooperació públic-públic, han pogut prendre nota del model, tant dels seus

¹⁴⁸ Es tracta d'un grup impulsat amb el suport de la Diputació en què es volen establir el que haurien de ser uns mínims comuns i una manera de treballar pels centres de serveis a les empreses del territori així com aglutinar serveis de municipis de manera que puguin ser supralocals.

¹⁴⁹ Tanmateix algun dels entrevistats valora com insuficients la periodicitat i volum del servei que els ha pogut arribar.



possibles encerts com d'alguna de les seves carències¹⁵⁰. Bàsicament sí que es destaca que l'experiència del COPEVO sobretot ha pogut incentivar el coneixement entre els actors públics i un marc mental i una certa manera de fer per la que els actors locals estiguin més predisposats i avesats pel que fa a establir xarxes o aliances intermunicipals i a abraçar les seves possibles avantatges en termes de racionalització dels recursos o d'altres possibles beneficis col·laterals; en tot cas, es considera que el detonant però d'aquesta manera de treballar més cooperada si més no en base a actuacions o projectes puntuals ha estat la reducció dels pressupostos locals i les subvencions així com els incentius o requisits explícits incorporats en les noves convocatòries¹⁵¹. Tanmateix també s'apunta que totes aquestes noves dinàmiques poden conduir a vegades a una sobrecàrrega de relacions i plans de treball que, en certa manera, estressin els equips tècnics locals i dispersin els possibles alineaments estratègics supralocals.

D'altra banda, en general s'aprecia com els agents locals públics sempre cerquen contactes i intercanvi de coneixement vers aquells més grans que ells o amb més capacitat tècnica per tal de poder conèixer d'altres programes o possibles noves iniciatives i, en definitiva, poder aprendre de l'expertesa tècnica d'altres equips.

Pel que fa a la cooperació amb agents aliens a l'administració, s'està donant un model prou similar de concertació al que va significar COPEVO a un dels municipis més importants de la comarca, Terrassa, amb el pacte Terrassa Aposta¹⁵²; en aquest cas, és l'ajuntament qui ha posat a disposició els recursos per tal d'acordar i coordinar serveis d'orientació i ocupació al municipi entre l'ens públic local i les organitzacions sindicals i patronals principals¹⁵³. Al marge d'aquesta experiència, en tot cas en els

¹⁵⁰ A aquest respecte es cita l'experiència de la Riera de Caldes com a possible experiència que hagi pogut beure del que va poder ser el COPEVO i fins i tot sorgir com a resposta a algunes de les seves limitacions.

¹⁵¹ Per exemple es parla del programa de garantia juvenil que incorpora com a criteri puntuable la cooperació amb altres ens locals o la iniciativa de la Diputació de Barcelona d'Ocupació a la indústria local. També es citen concurrències conjuntes entre municipis per programes concrets —per exemple Catalunya Emprèn— o convenis de ciutats amb municipis més petits limítrofs per oferir serveis als ciutadans d'aquests altres municipis. En algunes d'aquestes iniciatives, com les de Ocupació a la indústria local, però no s'ha pogut aprofundir suficientment per tal de valorar com s'han treballat els projectes conjunts, fins a quin punt es produeixen sinèrgies o si es comparteixen veritablement recursos en l'execució.

¹⁵² Ha comptat amb l'impuls polític d'una persona que va conèixer personalment el funcionament del COPEVO.

¹⁵³ Es signa el 2014 i l'ajuntament aporta 1M€ per dos anys, quelcom que suposa una subvenció del 70% de l'activitat aportada pels altres agents —el mateix que es va acordar en el conveni SOC-COPEVO per aquestes entitats. En aquest cas, seria rellevant examinar fins a quin punt aquesta cooperació aporta algun valor afegit en el disseny del programa o dispositiu, la capacitat d'arribada i atenció posterior als usuaris o les actuacions concretes portades a terme i, en definitiva, la seva efectivitat. Seria discutible el sentit d'una cooperació públic-privada amb una inversió pública tan important simplement per a assolir la mera coordinació de serveis d'interès públic que a priori, per separat, ja existirien.



agents empresarials i sindicals entrevistats s'observen posicions prou diferenciades vers les iniciatives i la disposició a la cooperació; mentre els agents empresarials presenten una major iniciativa per tal d'articular fins i tot espais propis i una voluntat de treball i influència des del territori en algunes àrees concretes —infraestructures de mobilitat i formació per exemple— els agents sindicals sembla que es troben encara en un escenari d'adaptació a la nova situació econòmica en què l'atur resulta especialment significatiu, amb una posició relativament més passiva i subalterna als possibles projectes de les administracions públiques locals¹⁵⁴. En part, probablement, també es vincula amb la capacitat d'influència cap a instàncies superiors que cadascun percep que pot tenir o activar potencialment, o la capacitat de mobilització de recursos propis.

¹⁵⁴ Tradicionalment sembla que la seva col·laboració havia tingut com a interès principal el treball a les empreses en àrees relacionades amb la igualtat i la qualitat a l'ocupació, posteriorment de cara a qüestions d'ajustament i reestructuració empresarial. En paral·lel han desenvolupat activitats en orientació i formació.



4. Conclusions.

4.1 Una valoració general de l'experiència en base a tres eixos d'anàlisi: descentralització, concertació i desenvolupament estratègic.

Des del punt de vista dels processos, l'experiència es pot considerar des de tres perspectives bàsiques: la perspectiva de la descentralització —originalment predominant—; la de la concertació —com a forma de treball territorial—; i la del desenvolupament estratègic —com a forma de treball conceptual incorporada decisivament durant els primers anys d'existència de l'entitat.

En primer lloc, des d'un punt de vista operatiu i de **concertació**, no ha aconseguit encetar de manera clara un nou curs de cooperació territorial vers les inèrcies prèvies de treball amb els pactes territorials per l'ocupació, quelcom que altrament no està clar que estigués a l'agenda d'objectius dels principals actors intervinents, si més no a nivell institucional —en el cas del SOC sembla quedar palesa l'absència explícita d'aquest objectiu en les bases per a la descentralització de les PAO i la conseqüent creació de consorcis si bé implícitament es podria considerar que sí s'assumeix a través de les al·lusions a planificacions territorials compartides i la necessària aportació de recursos locals al manteniment del nou ens. És a dir, malgrat ésser una experiència que es pot considerar que ha arribat a un abast mitjà de concertació en alguns aspectes —superior en tot cas a l'experiència dels pactes territorials— no ha assolit el salt per tal d'esdevenir una concertació amb un component altament significatiu de dinàmiques col·laboratives a partir d'una mateixa visió, identificació compartida de problemes i oportunitats, coordinació d'accions i, sobretot, cessió de control sobre les pròpies actuacions i recursos per part dels actors individuals cap al conjunt i d'acord als millors resultats per a satisfer les necessitats territorials¹⁵⁵. L'experiència ha assolit dinàmiques de coordinació i de cooperació en termes limitats pel que fa si més no a determinats actors membres —alguns ajuntaments mitjans i petits— i en termes puntuals; globalment, les possibles implicacions de dinàmiques de cooperació avançades s'han expressat de manera més formal que no pas real. Aquest factor apunta que els motivadors organitzatius orientats a la consecució de beneficis particulars per a cadascuna de les entitats han predominat de manera general. Des d'aquest punt de vista, probablement l'experiència no ha tingut un lideratge propi suficientment fort i amb uns objectius reals prou ambiciosos per l'entitat que la fessin transcendir l'estatus restringit, merament instrumental, que va acabar adoptant al dia a dia —no obstant en línia probablement amb la intenció amb què va sorgir pel que fa si

¹⁵⁵ El SOC insisteix força en l'aspecte de la cessió de recursos en el seu plantejament inicial i, tanmateix, a la pràctica en el cas del COPEVO no es va portar a la pràctica de manera suficient.



més no als grans actors—, més proper doncs en última instància al que podia significar un ens local especialitzat en cercar oportunitats de captació de recursos i donar suport als ajuntaments tècnicament menys capaços. Una hipòtesi força plausible en aquest sentit aniria en la direcció de què l'àmbit territorial s'ha revelat com a massa complex, amb una massa crítica d'actors amb una relativament important capacitat operativa i de captació i generació de recursos massa important, per tal de poder ésser articulat en aspectes substantius des d'un actor amb una capacitat de maniobra limitada.

En segon lloc, des del punt de vista de la **descentralització de polítiques**, a la vista dels processos percebuts pels entrevistats i la seva pròpia valoració, es pot considerar una experiència bàsicament fallida en tant l'ens promotor inicial de la descentralització —la Generalitat (SOC)— va abandonar ràpidament aquesta perspectiva i després va generar estrictament moments de col·laboració ad hoc, amb instruments que van permetre puntualment força flexibilitat en l'actuació territorial però sense continuïtat i en cap cas amb alguna mena de visió tècnica col·laborativa i de suport, o orientació vers els objectius en termes de cooperació i integralitat territorial de les polítiques que podia fomentar l'instrument. En aquest sentit sembla clar que no es va acabar de portar a terme l'esbós de disseny formulat per la direcció del SOC en les bases per a un model descentralitzat del 2005. Des del punt de vista correlacionat de l'accés a recursos, amb posterioritat a l'etapa del conveni, l'exclusiva capacitat del COPEVO per a nodrir-se a base de subvencions ha fet que la percepció general del rendiment col·laboratiu o avantatge col·laborativa disminuís entre els actors i apareguessin símptomes d'inèrcia col·laborativa i pèrdua d'interès per les activitats de l'ens; altrament, les previsions dels plans bianuals, sense un dimensionament adequat de les expectatives econòmiques, han generat una sensació afegida de frustració i, per tant, no han afavorit la percepció positiva d'alguns possibles resultats.

En tercer lloc, des del punt de vista de **l'aproximació estratègica** inicialment apuntada en part de la documentació revisada —malgrat no formar part clarament de la perspectiva inicial formulada pel SOC, molt més propera a una visió de descentralització sectorial mercès a les polítiques que li són a priori clarament de gestió pròpia—, aquesta no es va poder portar a terme a la pràctica en cap moment si bé, pel que fa al plantejament i les dinàmiques de planificació de baix a dalt, es varen establir alguns dels requisits formals i es varen aconseguir crear marcs mentals més oberts a la col·laboració en alguns actors. En tot cas, aquesta no va cristal·litzar, en primer lloc, per la manca de recursos i, en segon lloc, per la manca de capacitat o interès real del conjunt dels actors locals per a intensificar de manera significativa les dinàmiques d'implicació internes (cessió de recursos al conjunt, compartició d'espais



d'actuació propis, etc.) i les dinàmiques d'imbricació o relació externes, és a dir, per tal d'establir les relacions i aliances externes necessàries conjuntes per tal d'assolir aquest escenari de desenvolupament estratègic.

Per últim, és important significar que en certs aspectes i àmbits de concertació sí que es demostra que s'han assolit uns nivells de confiança entre actors i de compartició d'espais de trobada regulars —probablement amb un important factor de contacte personal però no només— que, tan a nivell polític com tècnic —probablement amb més facilitat a nivell tècnic—, podrien facilitar l'aplicació d'enfocaments de descentralització acompanyats d'una metodologia de concertació si més no entre part dels actors locals. Tanmateix, des d'un punt de vista estratègic comarcal, pot resultar complicat articular el nou escenari intern més fragmentat en quant a espais de treball i iniciatives; o modificar certes dinàmiques instaurades sobretot pel que fa als actors amb més capacitat i influència. En general, es planteja una situació que probablement fa més difícil avançar cap a un enfocament global i que, en tot cas, podria contribuir a limitar l'abast extensiu i qualitatiu de les noves experiències. D'altra banda, la recessió econòmica i la reducció dels pressupostos per a, en general, les polítiques de desenvolupament socioeconòmic local i regional poden significar importants motivadors externs de cara a afavorir cada cop més, com a mínim, accions cooperades concretes.

4.2 Model de concertació i adaptació territorial: diferents territoris, diferents expressions. La qüestió dels territoris amb multiplicitat d'actors amb capacitat tècnica i d'acció pròpia.

Una perspectiva força compartida pels entrevistats i que es pot concloure de l'experiència és que no es poden articular models similars per àrees territorials diverses. Aquest és un cas oposat al de, per exemple, territoris rurals, amb menor densitat d'activitat i amb una escassetat d'actors articulats, amb menor expertesa tècnica i capacitat de desenvolupament de polítiques o actuacions orientades al desenvolupament socioeconòmic local. És així que un territori com el de la comarca del Vallès Occidental planteja problemàtiques i potencialitats ben diverses respecte altres territoris.

En aquest cas, la qüestió principal probablement es circumscriu a l'enorme massa crítica que conforma, a la densitat d'actors territorials amb capacitat tècnica i capacitat d'acció pròpia i a la relació competitiva —conflicte per una posició determinada o per uns mateixos recursos— que es pot establir entre alguns d'ells (per exemple, entre Terrassa i Sabadell o entre diverses organitzacions patronals). En aquests casos els actors amb major capacitat tenen pocs incentius a cooperar i, en tot cas, si cooperen procuraran mantenir el major control possible sobre els seus recursos i àrees d'acció i,



per tant, minimitzaran el seu compromís conforme no percebin un guany molt superior vers posicions d'una menor cooperació; és a dir, a priori seran renuents a crear estructures compartides si no és amb un incentiu evident o un compromís real baix¹⁵⁶. La posició dels actors en una situació de menor capacitat tanmateix veurà amb més interès aquesta possibilitat malgrat no pugui tenir una incidència decisiva en moltes de les qüestions plantejades per altres actors més capaços —tot i així milloraran la seva captació de recursos, podran gaudir d'un aprenentatge territorial compartit, obtenir una visió global territorial que li permeti un coneixement superior per al seu posicionament particular, etc. Altrament, una situació d'aquest tipus també es pot vincular amb l'interès en articular àrees subcomarcals, més o menys significatives des d'un punt de vista socioeconòmic, amb un lideratge definit per part d'algun actor amb capacitat, per tal d'articular projectes de suficient interès per a un grup d'actors més reduït i així poder generar també un posicionament extern determinat¹⁵⁷.

En escenaris d'aquest tipus també es converteix en molt més complicat articular estratègies de desenvolupament socioeconòmic conjuntes —talment sempre serà desitjable que es plantegin pocs objectius, abastables, i amb un horitzó de mig-llarg termini— si no és que hi ha una enorme cohesió no només al voltant d'una visió sinó també un gran convenciment vers una manera de treballar concertada en termes avançats i els objectius que es volen assolir —i que probablement només es podran assolir d'aquesta manera. En aquest cas, també implicarà probablement un cert consens i una articulació d'actors variada i suficientment àmplia en funció dels objectius proposats —quelcom que no s'ha donat en aquest cas pel que fa a l'aproximació estratègica global. Altrament, de cara a l'execució, s'hauran de posar en marxa importants mitjans tècnics per tal de traduir les orientacions estratègiques en accions concretes coherents a desenvolupar i fer-ne un seguiment per cadascun dels actors o, en el seu defecte, que aquests atorguin recursos i capacitat d'acció a un tercer per a executar la major part d'accions en aquesta direcció —el que en podríem dir un operador supralocal en forma d'agència¹⁵⁸. Tanmateix en el cas del Vallès Occidental no s'ha donat cap dels dos escenaris: ha predominat un escenari de relativa cohesió asimètrica i de cooperació puntual de caire tàctic per programes i accions majoritàriament abordades des de (i abocades a) una cultura de la subvenció

¹⁵⁶ El cas de les quotes anuals condicionades a la participació en l'execució de projectes i, per tant, a la recepció de fons, és una expressió evident d'aquesta situació —tot deixant de banda en aquest cas, si més no en segon terme, el possible argument de la feblesa financera dels ens que participen.

¹⁵⁷ És probablement una oportunitat que no va poder aprofitar COPEVO en no estructurar-se internament de manera més flexible en comissions territorials subcomarcals.

¹⁵⁸ En qualsevol dels dos escenaris també caldrà articular espais institucionals específics estables pel que fa al rendiment de comptes del pla amb una important presència d'actors no directament relacionats amb l'execució però sí implicats i interessats amb els seus resultats.



—és a dir, captar els recursos a canvi d'acceptar les constriccions externes pel que fa al disseny, la delimitació dels col·lectius, etc.— i un manteniment d'aquest tercer —el COPEVO— en un rol instrumental i situació de debilitat estructural —sense recursos propis suficients ni un lideratge propi amb un projecte definit per l'organització; amb una direcció tècnica interna amb un marge de maniobra escàs; i, per tant, inclinat a actuar bàsicament amb importants dosis de reactivitat als canvis externs que poguessin qüestionar el seu sentit com a organització supralocal i el seu mateix futur¹⁵⁹.

D'altra banda, qualsevol perspectiva supralocal, de cara a la provisió de determinats serveis, sempre haurà de conciliar el plànol del disseny estratègic general amb la perspectiva de la proximitat: trobar un equilibri entre la no recurrència de recursos i actuacions sense un sentit específic, l'ús racional dels mateixos i la distribució al territori de les activitats d'acord a un criteri de màxima inclusivitat possible o màxim èxit previsible per a l'acció des d'aquest punt de vista.

4.3 La qüestió de la cooperació multinivell en el cas del COPEVO: el rol de la interlocució amb l'administració superior com a aspecte crític.

Una de les qüestions rellevants en les experiències de desenvolupament socioeconòmic amb fórmules de cooperació multinivell, més encara si considerem aquesta cooperació de manera institucionalitzada en un ens, correspon a la visió, suport i implicació que aporten els ens de nivell superior per tal d'orientar i donar incentius que puguin arribar a produir escenaris de major cooperació, de generació de projectes amb un caràcter més integral i amb perspectives d'un rendiment col·laboratiu més important.

Des d'aquest punt de vista, a partir dels processos percebuts pels entrevistats, l'oportunitat de la participació al Consorci del SOC i, sobretot, l'acord pel conveni 2008-2009 no va ser aprofitada per a alterar o modificar la situació que previsiblement es podria donar en un territori com el Vallès Occidental. Es va articular un mecanisme tendent a afavorir l'acció formalment conjunta però no es va generar cap més incentiu extern o influència interna per a alterar un estat de la situació i una concurrència d'actors que podia clarament conduir a un escenari bàsicament d'accés i repartiment de recursos per a accions en termes locals —és a dir, relacions i accions amb els menors costos transacció en el seu plantejament i desenvolupament més enllà dels requisits burocràtics, des d'un marc dominant de pseudopartenariat o partenariat de

¹⁵⁹ Per a una opció d'un escenari intermedi —menys modelitzat que els dos extrems exposats— en què tant els actors locals com l'actor territorial cooperin com a executors de manera relativament equilibrada vers un pla global, haurem de trobar un acord pel repartiment de funcions clar i igualment les perspectives de seguiment tècnic i institucional associats als altres escenaris.



conveniència. En aquest cas sembla clar que hauria estat desitjable una major perspectiva de la concertació que es volia impulsar, del tipus d'actuacions que es volien portar a terme i, en definitiva, dels objectius que s'havien d'assolir per part del SOC en la posada en marxa d'un instrument que respon a una transferència de recursos en bloc en termes plurianuals i amb determinats requeriments —els quals bàsicament en realitat van respondre a qüestions administratives més que no pas tècniques. Altrament es va trobar a faltar una major preparació prèvia —per exemple, vers l'articulació dels instruments de seguiment i recollida de dades conjunta— i una major previsió pel que fa a les possibilitats de continuar amb l'experiència i fer-la evolucionar. Des d'aquesta perspectiva general, sembla clar que tampoc es van acomplir les previsions o els objectius formulats en les bases per a un model descentralitzat plantejat per la direcció del SOC el 2005; per exemple, la participació activa als consorcis no es va arribar pròpiament a produir o, si més no, no es va percebre que es produís.

L'experiència del conveni SOC-COPEVO no va acabar de definir ni un esquema de descentralització global de totes les PAO i polítiques de desenvolupament empresarial —hi ha una contradicció evident amb permetre que els agents implicats seguissin podent accedir a subvencions per concurrència competitiva— ni va estimular projectes o dinàmiques de cooperació definides per a, com a mínim, àmbits territorials supralocals —el que en el model generat al territori es va conceptualitzar com a accions en xarxa local o comarcal¹⁶⁰. El seguiment i acció del SOC posterior a l'acord i concessió del conveni va ser, principalment, aconseguir un control dels processos d'execució i administratius assimilables —en la mesura del possible— als que s'assoleixen amb la resta de programes, que garantissin un ús correcte i responsable dels recursos en els termes d'allò reflectit al conveni, i d'acord als requeriments dels fons implicats.

És un cas, per tant, en què es destaca l'absència d'orientació definida pel que fa al propòsit de l'experiència per part de l'administració que té les competències i cedeix els recursos, en aquest cas mitjançant l'instrument del conveni. Tal i com planteja algun dels entrevistats, probablement en escenaris futurs seria desitjable que s'acotés més el tipus de necessitats que es podrien abordar i el model de cooperació que es voldria promoure —per tant, una generació més concreta d'expectatives vers els actors locals— amb uns objectius instrumentals i finals a cercar pel que fa a l'acció de

¹⁶⁰ Tanmateix van resultar minoritàries vers les accions desenvolupades de manera relativament autònoma per municipis i agents empresarials i sindicals, si bé probablement amb puntualment dissenys innovadors i configuració puntual de serveis articulada en forma de dispositius complexos.



la política pública —amb una adequada previsió i, en el millor dels casos, un model d'avaluació consistent amb els objectius buscats.

4.4 Projectes de desenvolupament socioeconòmic i empresarial versus serveis d'ocupació. Concepció transversal però activitats amb formes de cooperació i objectius per a la cooperació diferents.

Dues perspectives habitualment separades en les polítiques operatives de desenvolupament socioeconòmic es circumscriuen al que tradicionalment es coneix com a promoció econòmica —més vinculada al desenvolupament empresarial i les àrees de concentració d'activitat econòmica— i les polítiques actives d'ocupació —orientades a les persones aturades, a la millora de la seva ocupabilitat i a la seva inserció laboral. Tanmateix si des d'un punt de vista operatiu té sentit que es considerin separades haurien d'aspirar a integrar en el seu disseny les implicacions dels objectius que volen assolir totes dues. Tot partint d'aquesta consideració, en l'àmbit local no ha d'estranyar que puguin articular lògiques de treball diferenciades des del punt de vista de la implementació¹⁶¹; a partir d'aquí, la cooperació avançada en aquest terreny pot significar aspiracions diferents.

La territorialització i l'aproximació als beneficiaris és molt més rellevant en la implementació de les polítiques actives d'ocupació que en determinats projectes de promoció econòmica¹⁶². En les PAO doncs s'hauria d'aspirar en la seva implementació, com a mínim, a una adaptabilitat territorial significativa, a una major racionalització dels recursos existents i a una major qualitat de l'atenció en tot el possible dispositiu local i territorial. La cooperació públic-públic és decisiva i la cooperació públic-privada —sobretot quan parlem d'empreses concretes— pot de vegades convertir-se en més instrumental¹⁶³, si bé s'ha d'intentar compensar aquesta perspectiva amb oferiment de serveis o de projectes amb una major incidència en àrees del seu interès pel que fa al desenvolupament de l'organització o l'activitat. A priori, hi haurà més resistències o serà més difícil acordar perspectives supralocals per part dels ens municipals en tant són serveis percebuts de manera relativament generalista i amb una visibilitat important de cara a la ciutadania local.

¹⁶¹Si bé haurien d'intentar transversalitzar i fer coherent la seva acció, assolir una certa integralitat, en les dues direccions; per exemple, la formació professionalitzadora ha de ser coherent amb les necessitats del teixit productiu local existent; i s'ha d'estimular un teixit productiu que pugui absorbir el capital humà disponible.

¹⁶² Les oficines de serveis a les empreses en principi sí que respondrien també de manera important a aquesta perspectiva de proximitat i territorialització.

¹⁶³ De vegades l'empresa no percep beneficis en l'oferiment de persones per a realitzar pràctiques no laborals, no confia en els serveis públics per a vehicular ofertes de treball o no té perspectives de crear nous llocs de treball. En aquest sentit, de vegades, la col·laboració dels serveis locals amb les empreses es pot percebre com a merament instrumental per tal d'acomplir amb els objectius de realització d'un programa o una acció concreta.



En les polítiques de promoció econòmica es tracta d'abastar unitats significatives dintre del territori —siguin de caire sectorial o dintre d'una mateixa cadena de producte, o pel que fa a les infraestructures necessàries pel desenvolupament de l'activitat econòmica relatives a la seva localització i en àmbits superposats— i pensar accions de caire estratègic i de posicionament econòmic local-regional-global, de foment de l'intercanvi i transmissió de coneixement entre institucions i empreses territorials o possible cooperació entre les mateixes empreses, en coordinació i acord amb els diversos actors interessats; tot considerant les diferents necessitats, incentius i capacitats d'empreses de mides i d'estructura diferent. En aquí, per tant, la proximitat varia molt més en la seva rellevància en funció de les qüestions que es vulguin abordar i les empreses a les què es vulguin adreçar les actuacions; i, en general, la lectura operativa supralocal és imprescindible i la perspectiva local i de necessitat d'instal·lacions replicades en aquest nivell operatiu menys rellevant¹⁶⁴. La cooperació avançada es situa a l'àmbit públic com a promotor, catalitzador, orientador i operador de la política però sobretot depèn del compromís i activitat en la cooperació públic-privada i privada-privada. A priori, també serà més fàcil acordar perspectives supralocals en tant la visibilitat per a la ciutadania local en general és menor.

4.5 Recomanacions de cara a noves experiències de caire institucional amb el suport del SOC.

En aquest apartat s'intenten concretar algunes recomanacions derivades de l'estudi de cas del COPEVO, bàsicament de cara a la perspectiva d'una possible constitució amb el suport del SOC de nous ens territorials especialitzats en el desenvolupament socioeconòmic —més o menys especialitzats després en alguna perspectiva concreta— o l'articulació de relacions multinivell a partir de transferències de recursos en bloc amb condicionaments:

Des d'un punt de vista organitzatiu o substancial, pel que fa a la disposició dels recursos:

- Les administracions superiors han de vetllar perquè les institucions territorialitzades especialitzades de cara al desenvolupament socioeconòmic local tinguin una **base econòmica suficient per a mantenir una estructura gerencial i tècnica adequadament dimensionada** a les tasques de coordinació i foment de la concertació, al marge del possible finançament en forma de subvenció per a l'execució d'actuacions o programes d'intervenció concrets. Això vol dir **assegurar-se de la viabilitat del conjunt** pel que fa tant

¹⁶⁴ Es requerirà però d'un nivell de proximitat territorial significatiu, sobretot en funció del tipus de sector i a la grandària de les empreses a les què ens adrecem.



a les instal·lacions, l'estructura interna proposada —per exemple, limitar les figures de lliure designació— com pel que fa als ingressos regulars que es generaran per part dels consorciats locals, les pròpies administracions superiors o altres possibles vies. S'ha de garantir que l'aportació local sigui real, equitativa vers les seves possibilitats i veritablement compromesa amb la institució i els seus objectius de cara a la ciutadania i les empreses del territori. D'aquesta manera s'assegurarà una entitat institucionalment forta, amb perspectives de lideratge i amb verdadera capacitat de prioritització vers l'activitat.

- Els possibles convenis de suport a projectes plurianuals han de tenir com a base de treball de partida les **necessitats o prioritats territorials plantejades** i els projectes i actuacions coherents amb què s'hi volen donar resposta a curt, mig i llarg termini preferiblement a través de la **formulació d'objectius concrets** pel que fa als resultats. És convenient que hi hagi una **referència vàlida des de l'inici pel que fa al pressupost** —control de les expectatives— que es podria gaudir i el percentatge de possible cofinançament que s'haurà d'aportar des del territori però en tot cas el finançament final ha de tenir com a referència el projecte efectiu. És millor partir d'una xifra relativament baixa però assegurar-ne una continuïtat en termes similars o superiors per propers períodes que no pas garantir una xifra elevada a curt termini sobre la continuïtat de la qual hi hagi una incertesa absoluta. D'aquesta manera s'incrementaran les possibilitats de què hi hagi una **percepció posterior de rendiment col·laboratiu pel que fa a les expectatives creades a partir del mateix disseny** —tot considerant que estigui ben formulat i executat— dels projectes plantejats territorialment. Si una entitat no disposa de recursos sobre els que realment decidir en el marc de processos de planificació i prioritització conjunta es pot crear una percepció de baix rendiment col·laboratiu o d'inèrcia col·laborativa.
- És important que els nous mecanismes de cooperació multinivell que es posin amb marxa comptin amb **eines prèviament dissenyades per a l'articulació i control administratiu així com de recollida de resultats**. Aquest disseny previ conjuntament amb unes instruccions clares des de l'inici contribuiran a contenir o disminuir la percepció de costos en la col·laboració i que en desincentivaran la participació a mig termini i, al contrari, poden augmentar les perspectives d'una percepció d'avantatge o rendiment col·laboratiu.
- Si es posa en marxa un marc de descentralització sense més implicacions les dinàmiques d'acord assimilables a pseudopartenariats són molt més probables



que les de qualsevol altra tipus, especialment als territoris amb molts actors amb capacitat d'acció. Altrament, no té sentit finançar amb fórmules de cooperació multinivell flexibles i que permeten la realització de projectes a mida de les necessitats territorials actuacions radicalment similars o executades en termes molt similars a aquelles que s'executaven prèviament. En tot cas, això no ha de voler dir fomentar projectes que presentin dissenys sense cap referència, que no permetin valorar els seus resultats o que no siguin coherents vers els objectius proposats.

Des d'un punt de vista conceptual o el disseny dels projectes:

- La intervenció de la l'administració superior ha de ser proactiva per tal **d'incentivar propostes de cooperació territorial avançades**, que incorporin una **perspectiva coherent** i les **avantatges d'una planificació a mig termini** (aprenentatge o evolució del projecte) i projectes territorials de caire **integral**, és així per exemple que pot aplicar percentatges de cofinançament local molt baixos a propostes de cooperació avançades i, per una altra banda, nivells de finançament extern molt baix o nul a propostes que impliquin un nivell de cooperació baix o inexistent en aquest marc.
- És preferible promoure **marcs de treball i de continguts** relativament acotats —**amb un marc de referència** o certs límits—, d'acord a expectatives realistes i amb un marge de maniobra molt ampli, més que no pas marcs generals o inexistents que fomentin expectatives inconcretas, projectes irrealitzables i amb propostes poc focalitzades.

Des d'un punt de vista operatiu o relacional o l'organització de la cooperació al territori:

- La creació d'un ens territorial supralocal especialitzat ha de poder combinar una **cobertura d'una massa crítica suficient** per tal de fer el manteniment de l'estructura viable però al mateix temps ha de tenir **mecanismes de flexibilitat interna** per tal que es produeixi un adequat reconeixement de la complexitat territorial i de possibles unitats de treball adequades per a temes concrets.
- Especialment en territoris amb molts actors amb capacitat tècnica i d'acció pròpies, serà fàcil que els actors rebutgin la implicació o actuïn exclusivament des de posicions tendents a minimitzar els costos de transacció i procurar assegurar els seus beneficis organitzatius individuals, és a dir, generar propostes amb graus de cooperació baixa i amb alts graus de control sobre la pròpia àrea d'acció. Els actors més grans, amb major capacitat tècnica i d'acció pròpia requeriran de majors incentius per la cooperació en termes avançats que aquells més petits i amb menys recursos; per exemple, es poden induir dinàmiques en què hagin de liderar projectes per a diversos actors —la



percepció de prestigi i control associat a la posició de lideratge és important— però amb mecanismes compensatoris controlats; en tot cas, una fixació d'objectius i avaluació del projecte amb paràmetres compartits i en què, pel que fa al resultat de la cooperació, sigui escoltada la veu de tots els participants. Si no estan compromesos probablement és preferible que no participin en la cooperació més que no pas que hi estiguin i entorpeixin la percepció de treball conjunt i cohesionat dels altres.

- Les institucions especialitzades de desenvolupament local han de tenir **mecanismes de rendiment de comptes i de transparència** estables cap a altres agents externs a la concertació i la ciutadania en general.
- Un excés de projectes col·laboratius als que puguin accedir els mateixos actors pot generar un cansament i una dispersió dels esforços i, sobretot, allunyarà als actors amb menys capacitat. A la llarga la implicació disminuirà i/o es concentrarà progressivament en pocs escenaris. És preferible **delimitar uns pocs projectes per període** d'acord a la capacitat tècnica dels ens participants.
- Els consorcis locals han de cercar les **entitats públiques o privades a concertar en funció dels objectius a satisfer** per l'organització. Pel que fa als actors és important, per exemple, no considerar només la seva representativitat formal sinó el seu dinamisme o la seva capacitat d'aportació efectiva. En tot cas, en el cas de les organitzacions incorporades el **compromís i l'aportació realitzada vers el projecte local ha de ser consistent i transparent**. Altrament poden existir formes de participació diferenciades més enllà de la pròpia integració al govern del consorci.
- Ha d'haver una **comunicació** entre ajuntaments i agents no només sobre altres activitats individuals que portin a terme però també vers les xarxes o aliances que puguin estar liderant o en les que estiguin participant activament. Això pot contribuir a reduir les recurrències i procurar noves aliances o aliances més àmplies.

4.6 Cap a on pot evolucionar un model de cooperació multinivell pel desenvolupament socioeconòmic territorial de baix a dalt? Dues aproximacions genèriques.

En aquest últim punt, es situen dues perspectives vers els models de cooperació que es poden incentivar des d'un punt de vista operatiu i de l'organització dels recursos i que, en tot cas, haurien de comptar amb una transferència de recursos relativament previsible, sostinguda i d'acord al caràcter i l'abast dels projectes que en cada moment



es puguin desenvolupar. Podríem parlar de dos models formalment oposats: per un costat, la creació d'estructures territorials especialitzades fortes amb un nivell relativament gran d'execució directa d'actuacions o, per un altre, el finançament de projectes compartits relativament acotats en una escala territorial variable i objectius ben definits i operats per les institucions generalistes existents al territori. En tots dos casos però s'hauria de treballar amb una perspectiva evolutiva i incremental i la cerca d'actors a concertar s'hauria de fer en funció dels objectius específics dels projectes i/o les institucions.

La primera possibilitat aniria acompanyada de la creació d'estructures territorials supralocals, amb un abast i massa crítica territorial suficient, amb un lideratge i disposició de recursos en uns nivells importants¹⁶⁵ per tal d'articular projectes consensuats i després ésser capaç d'executar-los o impulsar la seva execució entre els actors territorials. Les institucions haurien de partir amb uns actors compromesos de partida concrets —alguns actors territorials i administracions superiors— d'acord als objectius temàtics de la institució. Podria tenir una aspiració vers un desenvolupament socioeconòmic estratègic de caire global més o menys accentuat.

Aquest escenari probablement tindria més sentit si hagués anat acompanyat prèviament d'una trajectòria de treball territorial relativament exitosa i amb dinàmiques de cooperació relativament avançades i que, per tant, ha comportat uns rendiments col·laboratius suficients entre els membres els quals poden afavorir el lideratge territorial de la institució i el compromís vers la mateixa. A més a més, s'assegurarien dinàmiques més importants de cooperació horitzontal i de baix a dalt. Altrament si no fos així, i es creessin fonamentalment institucions amb gran capacitat pròpia d'execució i sense aquesta maduració, es podria anticipar un menor component horitzontal (menor coneixement i suport per una àmplia part d'actors del territori) i un major component de dalt a baix si més no inicialment.

En tot cas, en general, la institució faria que el projecte gaudís de certa autonomia i una visibilitat més gran de cara a tots actors implicats i la ciutadania. Hauria de partir d'un nucli inicial de concertació però hauria de mantenir-se oberta i constituir eines de contacte i de rendiment de comptes institucionalitzat amb un conjunt més ampli d'actors locals. En tot cas, és un model que probablement hauria de contemplar, segons la realitat territorial —preferiblement àmplia o molt àmplia per a afavorir

¹⁶⁵ Si l'estructura tècnica és insuficient o no pot gaudir de certa continuïtat es debilitarà l'activitat territorial. Altrament si la situació de l'ens des d'un punt de vista econòmic és molt precari tendirà a generar activitat simplement per tal procurar la seva supervivència.



estructures viables— de mecanismes de flexibilitat i organització interna per al treball concret en base a projectes o subàrees territorials significatives concretes¹⁶⁶.

Una segona possibilitat és donar suport específicament a projectes compartits d'un cert abast —el que en diríem d'escala mitjana en tant no aspirarien pròpiament a assolir una perspectiva estratègica global però superarien les limitacions territorials administratives locals—, que acompleixin una sèrie de requisits per exemple pel que fa al seu sentit socioeconòmic i la seva integralitat pel que fa a l'enfocament de les polítiques —incorporació de perspectives d'àrees tradicionalment sectorialitzades— i l'àmbit territorial —dimensió supralocal— i que estableixin objectius de treball definits. En aquest sentit, els actors locals que encapçalen el projecte haurien de procurar definir un escenari de cooperació en base a la realitat territorial i pel que fa a la cerca d'actors a curt i mig termini d'acord als objectius i els àmbits d'actuació on es vulgui incidir¹⁶⁷. En tot cas, s'haurien de promoure projectes amb àmplies possibilitats pel que fa a la flexibilitat dels plantejaments i les actuacions sense prescindir però d'un cert marc de referència, i amb una perspectiva d'evolució plurianual. Aquests projectes però tindrien com a perspectiva negativa la possible pèrdua de dimensió estratègica global i no alterarien possibles dinàmiques de dispersió al territori¹⁶⁸. Altrament, d'entrada, no es garantiria un equip tècnic territorial suficientment sòlid; hi hauria més dificultats per tal de visibilitzar la iniciativa; i un marge més gran de dependència de les institucions que concerten, en especial de les que lideren. En general, més susceptibilitat de patir problemes de feblesa tècnica, financera i institucional.

¹⁶⁶ Aquest model seria difícilment aplicable en un territori tan complex com el Vallès Occidental si no fos amb una delimitació d'activitats força predefinida i acordada prèviament entre tots els actors, és a dir, probablement amb una certa disposició a cedir part del seu espai propi d'actuació si més no per a un determinat tipus de projectes supralocals.

¹⁶⁷ Per exemple, si es volgués incidir en la sensibilització vers algunes àrees de la inclusió social de les mitjanes o grans empreses potser es podria buscar a agents sindicals o empresarials especialment actius; o si es busca una cooperació amb determinats subsectors econòmics on la innovació tecnològica pot ser fonamental a determinats agents que generen i transmeten coneixement.

¹⁶⁸ Aquestes serien les dinàmiques més fàcils d'articular en territoris com el Vallès Occidental si bé haurien de requerir d'una certa orientació pel que fa al tipus de concertació cercada —incentivar la cooperació avançada— i els objectius concrets que es volen assolir.



5. Bibliografia i documentació

Documentació bàsica sobre l'experiència

CONSELL COMARCAL DEL VALLÈS OCCIDENTAL. Edicte sobre la constitució d'un Consorci i publicació dels estatuts. Publicat al DOGC núm.4687 de 31 de juliol de 2006.

CONSORCI PER A L'OCUPACIÓ I LA PROMOCIÓ ECONÒMICA DEL VALLÈS OCCIDENTAL (COPEVO). Breu presentació de la programació pel període 2008-2013. 2013.

COPEVO. Els treballs del pla estratègic 2008-2013.

COPEVO. Mapa d'accions 2010-11. 2010.

COPEVO. Memòria d'actuació 2012-2013. 2014.

COPEVO. Memòria pla d'acció 2008-09.

COPEVO. Memòria pla d'acció 2010-11. 2012.

COPEVO. Memòria pla d'actuació 2014- abril 2015. 2015.

COPEVO. Pla d'acció 2010-2011.

COPEVO. Pla per a la millora de la competitivitat empresarial i l'ocupació 2012-2013. 2012.

COPEVO. Programa integral de polítiques d'ocupació 2008-2009 del Vallès Occidental. Pla d'execució reformulat. 2009.

COPEVO. Vallès Avançat: document d'acord del Pla estratègic 2008-2013 del Consorci per l'Ocupació i la Promoció Econòmica del Vallès Occidental.

DEPARTAMENT DE GOVERNACIÓ I RELACIONS INSTITUCIONALS. Nota explicativa sobre l'aplicació a Catalunya de determinats aspectes de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'administració local.

DEPARTAMENT DE LA PRESIDÈNCIA. Acord de Govern pel qual s'aprova la constitució de dos consorcis de polítiques d'ocupació al Vallès Occidental i L'Hospitalet de Llobregat. 2006.

SECRETARIA DEL GOVERN. Acord de Govern 10 juliol 2012, pel qual s'aproven els criteris per a la creació i modificació d'entitats del sector públic de la Generalitat i per a la presa de participació i la desvinculació d'entitats existents.

SERVEI D'OCUPACIÓ DE CATALUNYA (SOC). Addenda al conveni entre el Servei d'Ocupació de Catalunya i el Consorci per l'Ocupació i la Promoció Econòmica del Vallès Occidental pel desenvolupament d'un programa integral de polítiques d'ocupació durant el període 2008-2009. 2009.



SOC. Conveni entre el Servei d'Ocupació de Catalunya i el Consorci per l'Ocupació i la Promoció Econòmica del Vallès Occidental pel desenvolupament d'un programa integral de polítiques d'ocupació durant el període 2008-2009. 2008.

SOC (a). Bases per a un model de gestió i descentralització de polítiques actives d'ocupació. 2005. Consultat a la xarxa el desembre de 2016.

SOC (b). Guia per a la constitució de consorcis per a la gestió i descentralització de polítiques actives d'ocupació a Catalunya (1er esborrany tècnic). 2005. Consultat a la xarxa el desembre de 2016.

Articles sobre experiències prèvies

LOIS GONZÁLEZ, R. et.al. "Los pactos territoriales a favor del empleo en España", Boletín de la AGE, núm.39, pàgs. 335-360, 2005.

ROSETTI, N. et. al. "Los pactos locales por el empleo : proximidad y cooperación para crear empleo y dinamizar los territorios. Los casos del Vallés Occidental y de Mataró", VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 2002.

Informació a la xarxa complementària sobre el COPEVO, el Consell Comarcal del Vallès Occidental i altres experiències de concertació recents al territori citades a les entrevistes

La informació es cerca i consulta entre el desembre de 2015 i el febrer de 2016 principalment a les respectives webs oficials així com ocasionalment a les pàgines de les administracions i entitats membres.



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 dels següents perfils, tractant de recollir la visió dels principals grups d'actors que varen participar al COPEVO:

- Tècnics del COPEVO.
- Tècnic del SOC.
- Tècnics dels ajuntaments concertats.
- Participants al projecte des de les organitzacions sindicals i empresarials concertades.
- Representants institucionals.

Els entrevistats concrets han estat cercats a partir de persones coneixedores del conjunt del procés de manera que al final es saturesin significativament aquelles àrees d'informació i visions que es volien cercar inicialment.

A tall de resum, la següent taula mostra la relació d'entrevistes pels respectius perfils d'entrevistats:

Perfil	Nombre d'entrevistes
Tècnics COPEVO	1*
Representant institucional COPEVO	1
Tècnics ajuntaments ¹⁶⁹	3
Organitzacions empresarials i sindicals	2
SOC	1
Total	8

*A l'entrevista van participar dos tècnics.

Pel que fa a la redacció final del capítol d'anàlisi de la implementació, en general, s'ha optat per un enfocament narratiu i conceptual més que no pas per una presència rellevant i sistematitzada del discurs literal dels entrevistats —tot i que a certs punts clau sí que se li ha volgut donar protagonisme. La raó principal ha estat el fet de treballar un estudi d'un únic cas en el què, per tant, podria arribar a resultar més fàcil identificar els diferents entrevistats.

¹⁶⁹ Tenint en compte les limitacions del nombre d'entrevistats i el volum d'agents en tot cas es va optar per cercar la perspectiva d'ajuntaments de municipis amb un volum de població divers. Finalment no es va entrevistar a tècnics dels dos ajuntaments més grans del territori per limitacions del disseny inicial previst i, un cop en marxa, els propis condicionants per a desenvolupar el treball de camp. És quelcom que potser hagués aportat una visió més profunda sobre alguns aspectes.



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 del COPEVO (el guió de base per tota la resta):

Guió d'entrevista [PT-Perfil tècnic].

-
- 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 ha estat vinculat al COPEVO i al territori d'actuació? Com hi arriba? *[Experiència prèvia. També amb d'altres programes similars?]*
- Breument, quines eren les seves responsabilitats i/o activitats vers al programa?

A) Visió general del programa

1. Imagineu que us trobeu a un periodista *[o una persona a la que voleu explicar de manera planera el programa]*, com li explicaria en què consistia el COPEVO?
2. Quins eren els seus objectius principals?
 - Esmenteu els objectius teòrics del COPEVO. És important que ja sorgeixi el concepte de concertació, col·laboració, etc.

B) Destinataris i accés al programa.

3. Per quina raó es va engegar a la comarca del Vallès Occidental —tenim entès que aquesta iniciativa de consorcis d'ocupació impulsada des de la Generalitat (SOC) només va tenir una altra rèplica a L'Hospitalet de Llobregat, un municipi?
Per què no es va engegar a més territoris?
 - La dimensió territorial del consorci està referenciada en la comarca, creus que la comarca és l'àmbit d'intervenció adient en aquest territori/cas? Per què no es va abastar un territori més gran o potser més petit?
 - Té sentit en qualsevol altre territori de mida equivalent?
 - La possible idoneïtat a quins criteris respon? (Criteris d'homogeneïtat pel que fa a les característiques socioeconòmiques, recursos endògens i caràcter del teixit empresarial? Agents local amb capacitat tècnica i de gestió suficient? Agents locals amb voluntat d'impulsar-ho? Existència de problemàtiques/reptes delimitades i específiques, comunes al territori?)
4. Per què la fórmula o instrument jurídic del Consorci? *[Connecta directament amb C. Activitats de concertació però com forma part nuclear de l'experiència es pregunta de bon inici]*
 - Es va crear des del territori o us va venir suggerida o aconsellada des del SOC?
5. Quins agents es cercaven per tal d'incorporar-los al procés de concertació per a la planificació i execució del projecte? Per què aquests?



6. Hi ha d'altres agents que varen participar a l'experiència que no formaven pròpiament part del Consorci (o que no es podien considerar com a "agents que concertaven")? Quins? De quina manera participaven?
7. Des del punt de vista de les polítiques o actuacions concretes, es dirigia de manera definida a alguns col·lectius de persones com a beneficiaris directes de les activitats del Consorci? Quins?
I pel que fa a les empreses? Quines?
-És un programa generalista o s'adreça a qüestions relativament definides (per exemple, per a evitar solapaments amb d'altres programes)?

[Connecta amb el bloc C (Activitats de concertació). Les preguntes es formulen però amb una lògica més oberta, sobretot preg.9, que les preguntes concretes de més endavant]

8. Quina va ser la motivació dels agents locals o entitats beneficiàries per a constituir i/o accedir al COPEVO? D'on va sorgir, hi ha algun agent que ho estimula?

Fer èmfasi en:

- D'on prové la iniciativa de formar part del projecte per part 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?

9. Quin procés es va seguir per a arribar a constituir el Consorci i incorporar a tots els agents que finalment s'hi van adherir [Actors públics i privats del territori per tal d'implicar-se en el procés de planificació i execució]?

Tenir en compte:

- Entrada "oberta" vs proactivitat estratègica o proactivitat inclusiva.

Fer èmfasi en:

- Hi ha algunes dificultats a remarcar en el procés?
- Quins són els principals trets pels quals podria quedar exclòs? Té a veure amb el tipus d'ens i/o les seves capacitats o recursos?
- Hi ha requisits informals que actuen en el procés per arribar a participar del COPEVO?

[Si s'escau] Hi va haver algun altre requisit/procés informal que es va emprar a la pràctica per tal d'incorporar a aquells agents o actors més adequats?

[En cas afirmatiu]

- Quina mena de processos 'informals'?
- Quin paper hi juga a la pràctica la motivació i la capacitat de l'ens participant?

C) Les activitats de l'experiència I: Projecte i activitats.

10. Hi havia alguna mena de marc de referència pel que fa a les accions que es podien programar?

[Si es que sí] Hi havia alguna mancança? Era prou flexible o massa rígida?

11. Com es van generar i van evolucionar els diversos projectes o plans d'acció del COPEVO? A priori, eren plans anuals o plurianuals *[Nota: la fórmula que es va impulsar finalment sembla que va ser la bianualitat]*?

-Com definíeu el contingut del pla d'execució bianual i les prioritats a les que el dedicaríeu?

-Hi ha algun altre requisit/procés que empràveu a la pràctica per tal de programar les accions (per exemple, dirigides a alguns determinats beneficiaris o objectius) o deixar-les de banda?

- Com funcionava tot el procediment de disseny del pla d'acció? Quines instàncies hi havia per a plantejar actuacions i després decidir aquelles que s'inclourien?
- Quins aspectes formals i informals es tenien en compte per fer-ho?



- Quins criteris pràctics seguïeu? Imagineu que teniu 10 accions possibles que encaixen dintre del projecte però n'heu de limitar el nombre a 4. Quins són els principals aspectes que primen en el moment de fer la selecció final?

[Es connecta amb bloc B (Destinatari i accés al programa)].

12. Pel que fa als beneficiaris directes de les actuacions (persones i empreses) es va seguir 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 més centralitzat-sectorial, per exemple, Joves per l'Ocupació, Acció, Catalunya Emprèn...]*?

C) Les activitats de l'experiència II: Inici, evolució i desenvolupament del procés de concertació.

13. Un dels elements clau de l'experiència és el foment de l'articulació territorial de processos de cooperació i/o concertació *[NOTA: en teoria ja hauria d'haver sortit prèviament]*; de fet, com a forma jurídica, el Consorci ja comporta aquesta idea *[NOTA: tot considerant que prèviament s'ha fet la pregunta per la fórmula jurídica]*. Existia prèviament al programa un cert marc o xarxa de cooperació i concertació local *[relacions interadministratives i amb/entre altres entitats del territori]* o experiències en aquest sentit? En què consistia o quines van ser aquestes experiències?

14. *[Repregunta per si abans no ha sortit]* Com es va generar el nou marc o es va adaptar la situació al sorgiment del COPEVO?

- Hi havia alguna mena d'estratègia prèvia per al procés de concertació (vers els privats, i els públics)?
- Com podia accedir una entitat del territori al vostre projecte? Hi havia algun reglament o requisit d'accés més enllà dels estatutaris? (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.

-Quina va ser l'estructura institucional completa relacionada amb l'experiència *[més enllà dels òrgans estatutaris]*? Perquè aquesta? La vàreu idear vosaltres o us va venir suggerida o aconsellada *[assistència tècnica, recursos formatius]*?

-En general, com s'ha anat construint *[enfortint les relacions i/o incorporant nous actors]* el procés de cooperació en el marc del programa?

- La creació de confiança i el fet de fer-se seu el projecte per part dels agents es considera molt important. Es va produir en el vostre cas? Ho va incentivar? Com?
- Alguna feblesa detectada en el disseny institucional? S'ha presentat algun problema en el funcionament dels òrgans del Consorci?

15. Quins agents o actors participaven dels processos de planificació i millora dels plans d'acció i de la definició de les actuacions a portar a terme (tant pel que fa al sector públic com pel que fa entitats privades)? Com s'articulaven?

Era una participació consultiva o decisòria? En quins nivells?

-I pel que fa a la població en general (entitats i associacions no de caire estrictament econòmic, etc.) hi havia algun agent participant?

-Quins agents o actors haurien d'haver participat d'aquests processos de planificació i millora dels plans d'acció i de la definició de les actuacions a portar a terme (tant internament a l'administració pública, com externament)?

-Hauria tingut sentit incorporar actors pel que fa a la població (o societat civil) en general? *[D'alguna manera o mitjançant algun mecanisme en concret?]*



16. I pel que fa a l'execució de les actuacions, com es decidia qui feia què? Estava clarament definit? Quins criteris es feien servir?
-Els actors concertats s'hi implicaven/assumien un repartiment de tasques en aquest sentit?
17. Els agents concertats aportaven recursos al conjunt del projecte? Quin tipus d'entitats? Quines? Quin tipus de recursos? Quins? De quina manera? (Per exemple el Consorci es podia nodrir de personal propi o adscrit a les entitats membres; apart sembla que hi havia unes aportacions econòmiques anuals fixades).
-Estaven estipulats?
-Aquesta contribució es promovia? Com?
18. Quines són els principals obstacles percebuts i les explicacions per a la motivació/implicació real dels agents concertats durant tot el procés?
19. [Possible pregunta oberta abans de pregunta 15. En tot cas, considerar per si no està clar] Van cristal·litzar o es van definir alguns rols pels diferents tipus d'actors o actors concrets?
20. [Si no ha sorgit durant la conversa] Hi va haver factors endògens al territori que varen dificultar la cooperació territorial? De quin tipus?

C) Les activitats de l'experiència III: Final institucional del procés i l'experiència. Sortida d'agents i dissolució del COPEVO.

[Es connecta amb bloc B (Destinatari i accés al programa)]

21. Pel que hem pogut saber, a finals de 2013 tant els agents privats com el SOC van deixar el COPEVO; al marge d'aquests durant el procés hi va haver algun altre agent públic o privat col·laborador que va deixar de participar? *[Si és que sí]* Quines pensa que van ser (o podrien ser) les principals causes o motius d'aquest fet?

I en el cas del SOC? Quines van ser les raons?
I pel que fa als agents privats (sindicats i patronals)?
22. Més endavant, el 2014, es decideix dissoldre el COPEVO, quelcom que es fa efectiu l'abril del 2015. Per què es pren aquesta decisió?
-En contrast, el Consorci de Turisme de la comarca segueix en marxa. Per què aquesta diferència?
23. *[Només si no ha sortit abans]* Creu que hi va haver agents o participants que no van estar al COPEVO però que hi haurien d'haver estat i el territori/la implementació del programa "se'n podria haver beneficiat"?

D) La utilitat del programa

24. Quins creieu que són els principals beneficis que ha aportat aquesta experiència al territori, bàsicament tot considerant la situació prèvia (abans 2006) o tot considerant la situació d'altres territoris equivalents (comarques) que no hi accedeixen?
25. Quin valor afegit ha aportat el COPEVO 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 COPEVO específicament amb d'altres programes de foment de la cooperació territorial en l'àmbit de les polítiques d'ocupació i desenvolupament local, per exemple els Pactes Territorials per l'Ocupació? [Aquí també hi ha teòricament una dimensió qualitativa, no només abans-després]



-COPEVO és una experiència 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 hagut una millor assignació de recursos?

-COPEVO, des del punt de vista de les polítiques del SOC, ha aportat quelcom més que el fet d'ésser una transferència en bloc de recursos de dalt cap a baix 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 més qualitius? El disseny substantiu de la política va aportar quelcom?

[Connexió amb bloc C. Final del procés de concertació]

26. Segons tenim entès, enguany el CCVOC ha engegat una nova àrea de desenvolupament local i ha absorbit la plantilla i les funcions del COPEVO. Què és el que ha quedat de l'experiència en aquest sentit organitzatiu o tècnic? (I en general, què ha quedat de tota l'experiència?)

Tenir en compte:

- Capacitació territorial a nivell de gestió i tècnica.
- Es manté la col·laboració de les parts? Com ha evolucionat?
- Es pot dir que es comparteix una visió i projectes?
- Es mantenen actuacions o serveis en xarxa? Com han evolucionat? S'ha innovat i experimentat efectivament tal i com recull un dels principis de la Llei del SOC 2002 citat a l'inici del conveni 2008-2009?

27. Creus que en la implementació del COPEVO s'ha pogut fer o, fins i tot, s'ha afavorit, la integració horitzontal amb d'altres programes, subvencions o ajudes econòmiques, per exemple, de caire sectorial? *[Si és que sí]* A quin nivell (local-ajuntaments, comarcal)? Per quins programes, quines ajudes?

28. Creieu que els participants (actors del territori en general) estan satisfets amb les activitats del programa? Quina devolució n'heu obtingut?

29. El programa, a través del foment de la concertació público-privada, fins a quin punt ha assolit els seus objectius (o ha posat les bases per fer-ho)?

E) Els aspectes organitzatius

Relació amb els agents (esp. SOC) i repartiment de funcions entre actors

[Connecta amb bloc C. Concretament, concertació des del punt de vista institucional]

30. Com ha estat la relació amb el SOC (tot considerant que tenia un rol preponderant en el COPEVO)?

A través de quins canals es produïa (a més dels espais formals interns al COPEVO, ple i consell executiu)?

31. Han estat clares les funcions del COPEVO en relació als altres actors o entitats participants (ajuntaments, agents socials i econòmics i altres administracions locals)? Quines eren aquestes funcions? De quina manera s'ha produït aquesta delimitació?

I respecte el SOC?

-[Si no s'ha plantejat prèviament] El COPEVO va assumir efectivament la gestió de programes, actuacions i projectes que ja estaven portant a terme entitats membres? Quins? O tots van ser creats de nou?

32. Amb quins altres agents s'ha tingut relació des del COPEVO? De quin caire i per a què?

Assistència tècnica/seguiment/acompanyament/orientació



33. Com funcionava el seguiment i rendiment de comptes del COPEVO i les seves activitats vers el SOC (*[Si s'escau]* i/o en general)?
Com valoreu aquests procediments? Hi havia algunes constriccions administratives rellevants?

Aquests seguiments s'orientaven sobretot a la gestió o també a metodologia i resultats orientats a resultats o objectius?

-I pel que fa a la resta d'entitats col·laboradores vers el COPEVO?

34. Creus que el COPEVO i la resta d'ens locals estàveu prou recolzats pel SOC per tal de portar a terme aquesta (nova) orientació de base territorial de les polítiques? En quin sentit? En quins aspectes us sentiu més recolzats i en quins aspectes menys?

-També d'acord a la millora de la qualitat tècnica i coherència dels mateixos?
[Suport en el disseny del projecte]

-I, concretament, per tal que la implementació dels vostres projectes es realitzés d'acord al previst en el seu disseny inicial? *[Suport implementació]*

-I pel que fa al COPEVO vers la resta d'entitats col·laboradores?

Recursos

35. Els acords eren de caire plurianual, concretament de caire bianual (després que inicialment es signés un acord per tres anys però formalment es parlés de convenis anuals inicialment), és així? Com valoreu aquesta circumstància?

-Anual vs plurianual. Com va influir que fos plurianual?

-Els convenis SOC-COPEVO pel finançament de desenvolupament integral de PAO eren de caire anual *[segons punt III conveni 2008-09]* o plurianual? Sembla que eren plurianuals si atenem a 2008-09 (de fet, sembla més aviat 2008-10; a l'addenda es comenta que s'allarga l'execució fins el juny de 2010).

36. Us vàreu trobar limitacions pel que fa al finançament d'accions o projectes per part del SOC? I en general? Per què o de quin tipus?

Rols en una política descentralitzada de desenvolupament local

37. *[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?

38. *[Si s'escau]* Quin hauria de ser al seu entendre el paper del Generalitat-SOC *[si s'escau diferenciar direcció del SOC-tècnics del SOC]* dels representants institucionals locals i dels equips tècnics del territori dels ens públics i els ens privats en els processos de cooperació territorial?

Mecanismes de participació

[Només si escau o no ha quedat clar abans]

39. Pel que fa a la definició en sí i millora del COPEVO, hi havia mecanismes de participació per a exposar aquestes consideracions?

[Nota: Això es pot examinar des de diverses perspectives: interna al COPEVO i els diversos membres, amb els espais institucionals establerts; de cara al SOC; des dels diversos participants no inclosos als òrgans de govern del COPEVO]

-Si algú feia una proposta de millora, com es tractava? Ens podeu explicar algun exemple de proposta de millora que s'incorporés?

- Detectar si hi ha mecanismes formals (reunions periòdiques, grups de treball...) i informals d'inclusió de les aportacions fetes per tècnics, participants...

F) Els suggeriments de millora



40. Imagineu que, retrospectivament, podeu escriure la carta als reis sobre la implementació del COPEVO. Quins canvis hauríeu portat a terme, o, fins i tot, portaríeu a terme en un futur si es tornés a poder endegar una iniciativa similar?
[Recollir si s'escau i no ha aparegut abans propostes de canvis organitzatius, etc.]