

La evaluación y la política, elementos estratégicos de futuro para el desarrollo local

Ricard Calvo, Mónica Bou y Jaume Portet (coords.)



El desarrollo local muchas veces se concibe con una visión muy limitada que no responde a la realidad local, como si se tratara solo y principalmente de un asunto técnico o en dependencia de los recursos destinados y disponibles para su puesta en práctica. En este sentido partimos de la existencia de diversos modelos para el desarrollo del territorio y de su población, que a su vez, cuentan con distintos objetivos o propósitos y con diferentes metodologías y formas de actuar, derivando todo ello en un escenario donde hay diferentes *políticas* posibles de intervención socioeconómica sobre el territorio. Indistintamente de la opción tomada, parece lógica la necesidad de conocer si esta es la más adecuada a un contexto concreto, si se está implementando de la forma más correcta y está dando los resultados esperados, o incluso cuáles serían los ajustes de rumbo que cabría introducir. *Evaluar*, por tanto, los modelos aplicados y sus actuaciones se posiciona como un elemento básico de cualquier proceso de gestión eficiente del desarrollo del territorio, siendo de gran utilidad una adecuada selección de los indicadores de gestión que nos permitan conocer con mayor exactitud su desarrollo y efectos.

Neopàtria



ISBN 978-84-943435-2-0

tip

territori població
COL·LECCIÓ



Grup d'investigació en
Desenvolupament Territorial
de la Universitat de València

UNIVERSITAT DE VALÈNCIA
Facultat de Ciències Socials

UNIVERSITAT DE VALÈNCIA
departament de Sociologia i
Antropologia Social



DIPUTACIÓ DE VALÈNCIA
Formació

hdl
INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
DE DESARROLLO LOCAL

Vicerectorat de Participació
i Projecció Territorial

caixa popular

Ricard Calvo
Mónica Bou
Jaume Portet
(coords.)

La evaluación y la política,

elementos estratégicos de futuro
para el desarrollo local

Neopàtria

V JORNADAS SOBRE DESARROLLO LOCAL DE LA COMUNITAT VALENCIANA (VJDL 2014)
Valencia, 11 de diciembre de 2014

COORDINADORES:

Ricard Calvo, Mónica Bou y Jaume Portet
GRIDET (Grup d'Investigació en Desenvolupament Territorial
de la Universitat de València)

COMITÉ CIENTÍFICO:

Inmaculada Garrido (Experta en Desarrollo Local)
José Domingo Martínez (ADLYPSE)
Antonio Martínez Puche (Universidad de Alicante)
José Vicente Pérez (Universitat de València-IIDL)
Ricard Calvo (Universitat de València-IIDL)

Licencia CopyLeft. Se permite la reproducción total o parcial de este libro y sus artículos,
a condición de citar la fuente y el autor. CreativeCommons.

Edita: Editorial Neopatria, c.b.
Pza. del Carbó, 6-1ª - 46600 Alzira (Valencia)
www.neopatria.es - info@neopatria.es
Impreso en Alfa Delta Digital, s.l.
ISBN: 978-84-943435-2-0
Depósito legal: V-????-2014

ÍNDICE

PRÓLOGO	11
---------------	----

PARTE PRIMERA

La política y la evaluación. Dimensión estratégica del desarrollo local

Cap. 1. ¿Por qué la política y la evaluación son estratégicos para el desarrollo local?	17
<i>Jaume Portet, Mónica Bou y Ricard Calvo</i>	

Cap. 2. El Desarrollo local y la política, ¿un instrumento o un enfoque de desarrollo?.....	43
<i>Francisco Alburquerque</i>	

Cap. 3. La dimensión social en el desarrollo local: un análisis a partir del capital social relacional.....	61
<i>Javier Esparcia y Jaime Escribano</i>	

PARTE SEGUNDA

La evaluación. Dimensión dinámica del desarrollo local

Cap. 4. Avaluació i participació per al desenvolupament local	93
<i>Josep Pérez</i>	

Cap. 5. Iniciativa para el fomento de la actividad comercial «Tarjeta de Alzira»	103
<i>Carmen Herrero</i>	
Cap. 6. Evaluación del Plan Integral Zona Norte de Alicante: efectos y consecuencias en el desarrollo local del barrio Juan XXIII-2º Sector	111
<i>Javier Ortega</i>	
Cap. 7. Canals curts de comercialització agrícola. L'experiència de Godella.....	127
<i>Josep M. Pérez</i>	

PARTE TERCERA

La política. Dimensión intrínseca del desarrollo local

Cap. 8. Repensant el territori. Des de baix cap a dalt.....	147
<i>Enric Sigalat</i>	
Cap. 9. L'avaluació dels Òrgans de Participació Ciutadana de Burjassot.....	161
<i>Lluna Àrias</i>	
Cap. 10. Plan de competitividad de la ciudad de Alicante: Del papel a la acción.....	171
<i>Eloy Sentana Gadea</i>	
Cap. 11. El consejo económico y social de Benetússer: dos décadas promoviendo el desarrollo local	185
<i>Javier González</i>	
Cap. 12. <i>Estrategia comarcal de desarrollo sostenible de la Mancomunitat Intermunicipal de l'Horta Sud</i>	197
<i>Inmaculada Garrido</i>	

PARTE CUARTA

La política y la evaluación. Dimensiones teóricas del desarrollo local

- Cap. 13. De la gestión representativa a la gestión participativa.
Valoración de propuestas de progreso a nivel local. 217
Juan Antonio Rodríguez
- Cap. 14. Ecosistema económico, integral e inclusivo 229
Raúl Contreras y Núria González
- Cap. 15. La investigació social com a element estratègic per al
desenvolupament local. Una dècada d'experiència de l'Ajuntament
de Catarroja i la situació actual 245
Juli A. Aguado, M^a José Carretero i Josefa Peris

PARTE QUINTA

La política y la evaluación. Dimensiones internacionales del desarrollo local

- Cap. 16. Políticas de desarrollo local en España e Italia: del análisis a una
propuesta para el futuro..... 261
Anna Gulia Ingellis, Ricard Calvo, Lidia Greco y Franco Chiarello
- Cap. 17. Modelo de Región Socialmente Responsable para el
Desarrollo Local: El caso del Norte del Cauca en Colombia y de la
Comunitat Valenciana 279
Benjamín Betancourt y Johana Ciro
- Cap. 18. Políticas de equidad de género en la Comunitat Valenciana
y el Valle del Cauca, Colombia: análisis desde la perspectiva del
desarrollo local 295
Johana Ciro y Carolina Aranzazu

PRÓLOGO

El desarrollo local muchas veces se concibe con una visión muy limitada que no responde a la realidad local, como si se tratara sólo y principalmente de un asunto técnico o en dependencia de los recursos destinados y disponibles para su puesta en práctica. En este sentido partimos de la existencia de diversos modelos para el desarrollo del territorio y de su población, que a su vez, cuentan con distintos objetivos o propósitos y con diferentes metodologías y formas de actuar, derivando todo ello en un escenario donde hay diferentes *políticas* posibles de intervención socio-económica sobre el territorio. Políticas que se convierten en competencia, también –no sólo, de los cargos electos responsables de cada territorio.

Indistintamente de la opción tomada, parece lógica la necesidad de conocer si ésta es la más adecuada a un contexto concreto, si se está implementando de la forma más correcta y está dando los resultados esperados, o incluso cuáles serían los ajustes de rumbo que cabría introducir. *Evaluar*, por tanto, los modelos aplicados y sus actuaciones se posiciona como un elemento básico de cualquier proceso de gestión eficiente del desarrollo del territorio. Y en dicho proceso, será de gran utilidad una adecuada selección de los indicadores de gestión que nos permitan conocer con mayor exactitud su desarrollo y efectos.

Sin embargo, nuestro modelo de desarrollo local, como política de intervención pública, no ha apostado por estas dimensiones política y evaluadora de los procesos ni de sus impactos. De forma que la actualidad, desconocemos los logros aportados por las políticas de desarrollo local en sus treinta años de implantación. Es por ello que en la quinta edición de las JDL (Jornadas de Desarrollo Local de la

Comunitat Valenciana) proponemos como eje conductor de las mismas, el lema «*En desarrollo local, la evaluación y la política sí que importan*». Y al igual que en ediciones anteriores de las Jornadas hemos intentado recoger prácticas locales vinculadas con la evaluación y la intervención política en el desarrollo local.

En esta edición contamos con dos ponentes de excepción, Francisco Alburquerque y Javier Esparcia, que vuelcan en sus escritos buena parte del buen hacer que han ido acumulando a lo largo de su amplia trayectoria en la materia. El profesor Alburquerque propone el debate existente entre el Desarrollo Local y la Política, planteando como cuestión central si se trata de un instrumento o de un enfoque para el mismo. Por su parte, el profesor Esparcia centra su aportación en la importancia que la dimensión social puede tener en el desarrollo local, y más concretamente plantea un análisis a partir del capital social relacional que el territorio puede aportar.

A estas ponencias acompañan trabajos de alto valor experiencial, que hemos agrupado en base a cuatro ejes: la evaluación como elemento de dinamismo, la política como dimensión intrínseca del desarrollo local, la política y la evaluación como factores teórico-propositivos del modelo y la visión comparativa de la Comunitat Valenciana con otros territorios foráneos.

Por lo que respecta al primer grupo, experiencias procedentes de actuaciones de evaluación desarrolladas en municipios como Almussafes, Alzira, Zona Norte de Alicante y Godella dan buena muestra de la importancia que la cultura evaluativa tiene y el potencial que podría tener para el desarrollo local. En cuanto al segundo, aporta cinco realidades –Alginet, Burjassot, Alicante nuevamente, Benetússer y la Mancomunitat de l’Horta Sud– en las que se pone de manifiesto cómo la actuación política –el compromiso institucional– es capaz de generar sinergias positivas sobre el territorio.

Por su parte, el tercer eje aporta una dimensión teórica de la evaluación y la política como elemento estratégico para el desarrollo del territorio, la necesidad de pasar de la gestión representativa a la gestión participativa, la búsqueda de un ecosistema económico, integral e inclusivo y la propuesta hecha desde la experiencia desarrollada en el municipio de Catarroja son buen ejemplo de ello. Cierra esta publicación una visión novedosa hasta el momento en las JDL, como es la visión comparativa de la Comunitat Valenciana con otras realidades foráneas, en este caso, las del Sur de Italia y el Valle del Cauca en Colombia.

Esta obra aporta al lector, en su conjunto una recopilación de experiencias y

vivencias de alto interés para el futuro del desarrollo local, que ponen de manifiesto la importancia que en la actualidad tiene el establecimiento de unas directrices políticas adecuadas que permitan implementar actuaciones de desarrollo socioeconómico del territorio y junto a ello, la necesidad de conocer los resultados que éstas están aportando, como elemento de mejora continua.

Valencia, noviembre de 2014
El Comité Organizador de las VJDL 2014

PARTE PRIMERA

LA POLÍTICA Y LA EVALUACIÓN.
DIMENSIÓN ESTRATÉGICA DEL DESARROLLO LOCAL

CAPÍTULO 1

¿POR QUÉ LA POLÍTICA Y LA EVALUACIÓN SON ESTRATÉGICOS PARA EL DESARROLLO LOCAL?

Jaume Portet, Mónica Bou y Ricard Calvo

En esta legislatura (2012-2015), en un ayuntamiento de l'Horta de Valencia, el nuevo concejal de empleo decidió que el personal de la ADL que quedó de un ERE, no podía dedicarlo a las políticas activas de empleo (orientación, formación, intermediación...) que tanto tiempo consumían y tan pocos efectos tenían, si no que debían centrarse en programas de dinamización empresarial y local, fomentando la relación con las empresas y embarcándolas en proyectos innovadores sobre valores y recursos de su localidad. Su decisión, una decisión política local, fue fruto de un diagnóstico sistemático, pero suficiente, sobre el personal y los medios que disponía, la eficacia de las acciones previas, el contexto económico y una valoración de qué podía ayudar más al desarrollo económico y de empleo local. Es un ejemplo de que la política local, en base a un diagnóstico, si importan.

RESUMEN

El éxito de la gestión del desarrollo local, pese a la práctica dominante, no depende principalmente de los recursos y/o las técnicas disponibles, ni de la «libre» actividad empresarial en el mercado capitalista. Esta postura no contempla que hay diversos modelos de desarrollo, con diferentes aspiraciones (¿donde llegar?), diversos caminos (¿cómo ir?) y compañeros de viaje (¿con quién?), es decir, no reconoce que hay diferentes POLÍTICAS o estrategias a seguir. Pero además, para saber si se va por el camino elegido y a buen ritmo y si aquél era el más acertado para

alcanzar nuestras aspiraciones, la EVALUACIÓN se muestra como una herramienta básica. Si no sabemos dónde estamos y por donde vamos, podemos aparecer donde no deseamos.

Sin embargo, la gestión del desarrollo local, como política de intervención pública, no ha apostado suficientemente por estas dimensiones política y evaluadora. Hasta el punto que hoy en día desconocemos los logros aportados por los programas de desarrollo local en sus treinta años de implantación en las tierras valencianas. Nuestros municipios gozan de una gran heterogeneidad geográfica, cultural, social, estructural económica e institucional, a la que se suma la política. La capacidad política (y económica) municipal está muy mermada y muy dependiente de instancias superiores y también es muy escasa la evaluación de las políticas locales que muestren su virtualidad frente a las políticas generales. Con este artículo pretendemos aportar algunos conceptos y claves para repensar la política local y su evaluación.

PALABRAS CLAVE: desarrollo local; evaluación; política.

1. ¿POR QUÉ LA POLÍTICA DEBE INTERESAR A UNA AGENCIA DE DESARROLLO LOCAL ADL?

1.1. Política, ideología y desarrollo local

El término *política* hace referencia a la polis, la ciudad, y se aplicaba a la organización de los asuntos ciudadanos y con ello al ejercicio del poder desde un marco ideológico. La política la hemos asociado a la acción de partidos políticos aunque también hacen política las entidades patronales, sindicales, sociales, las iglesias, los medios de comunicación, los ejércitos, etc. Por su parte, los ciudadanos hacen política cuando se manifiestan y participan activamente, así como cuando dejan de hacerlo. Así, la acción política hoy, tiene una doble esfera: por una parte, la electoral para seleccionar el gobierno (cuya hegemonía la tienen los partidos políticos) y por otra, la corporativa, a través de grupos de interés (económicos y/o sociales) que hacen lobby sobre los que gobiernan.

El *desarrollo* lo entendemos (PNUD, 2004), como el aumento de las libertades

y capacidades de acción y decisión por la ciudadanía (grupos y territorios). Por el contrario el aumento del producto interior bruto o de la economía de un territorio no supone por sí mismo mayor desarrollo, como tampoco implica mayor equidad o menor pobreza. Este desarrollo (humano) supone: bienestar (libertades, opciones vitales, capacidades, salud), cohesión social, productividad (potencialidades, generar riqueza desde el empleo decente), equidad y sostenibilidad (natural, económica, social y cultural), participación en la comunidad (en la planificación, gestión y supervisión de la política), la cohesión, la pluriculturalidad...

La *ideología* tiene que ver con la cosmovisión, con el punto de vista sobre la realidad, pero también con la intención de imponer ciertos intereses y puntos de vista, que benefician o pueden beneficiar a un determinado grupo social o político frente al resto de grupos sociales, a veces de forma intencionada y consciente. Un buen ejemplo de ello es la manera en que se nos ha presentado la actual situación de crisis económica y las medidas tomadas al efecto, con efectos contrarios a su finalidad expresada (más paro, menos derechos, menos estado, más desigualdad, mayor degradación de la naturaleza, entre otros...) y a su vez supone una forma de práctica ideológica que, desde luego, no va orientada hacia un desarrollo sostenible ni a la consecución de una mayor justicia social¹. El mercado capitalista ha llevado a un fuerte crecimiento del confort entre gran parte de la población del primer mundo y se nos presenta como el mejor de los mundos posibles, pero a la vez ha sido causante de la peor crisis que ha sufrido este mundo: se ha ultrapasado la biocapacidad del planeta, el riesgo de colapso ambiental es cada vez más evidente, la desigualdad intra e internacional va en aumento, se está dando un deterioro de la vida y los derechos... Ello no es fruto «natural» del mercado, sino que las políticas gubernamentales han contribuido de una forma importante a que ello sea así. (Portet et al., 2013)

Y frente a la crisis, las respuestas políticas. Los tiempos cambian pero las crisis se repiten, y las respuestas varían según el contexto y aquellos a los que beneficia y/o perjudica. Si en las crisis económicas del siglo XIX se incidió en la expansión de los mercados coloniales como respuesta, la de los años 1930s propició la aparición de políticas keynesianas de demanda, pero en ambos casos se dio una centraliza-

¹ En este sentido recomendamos ver la nota de prensa titulada ¿Por qué España puntúa tan mal en justicia social europea?, publicada en el periódico *El País*, el 8.10.2014.

ción de poderes y competencias en los estados. En las crisis más recientes de 1970s y 1990s se dio una reestructuración de las formas de producción (flexibilización, automatización, descentralización de la gestión organizativa...), una creciente globalización económica que lleva la competitividad a todos los territorios y mercados, y donde toma importancia los sistemas productivos locales, más cohesionados y capaces de innovar en tecnológica y organización, y la implicación de la administración local (Vázquez Barquero, 1988). La crisis actual (2008-2014-202x) se está gestionando con restricciones al gasto público social, desmantelamiento del estado de bienestar y una recentralización del poder en el gobierno de España, quitando poder a sindicatos y ayuntamientos que son los que más defienden los derechos ciudadanos. Los ayuntamientos, dependientes de su financiación por administraciones mayores y, sus cargos electos, la mayoría cautivos de su encuadramiento en partidos políticos de estado o autonómicos, tienen escaso margen de maniobra en lo político y en lo económico.

1.2. La política aplicada al desarrollo local

La OIT define el Desarrollo Económico Local como *«un proceso de desarrollo participativo que fomenta los acuerdos de colaboración entre los principales actores públicos y privados de un territorio, posibilitando el diseño y la puesta en práctica de una estrategia de desarrollo común a base de aprovechar los recursos y ventajas competitivas locales en el contexto global, con el objetivo final de crear empleo decente y estimular la actividad económica»* (www.ilo.org/led) (Rodríguez-Pose, OIT, 2002),

Los territorios han mostrado desigual capacidad para avanzar en su desarrollo. El énfasis se ha puesto en diferentes factores o dimensiones, tales como: el capital físico, humano y social; una cultura abierta a la innovación, la competitividad y el riesgo; la estrategia y políticas aplicadas (o no); en los medios y métodos de intervención y evaluación... La articulación de los subsistemas de un territorio (cultural, tecnológico, económico, político, social, espacial, natural) corresponde a la política, pero más a una política relacional que normativa o gerencial. La variable territorial se convierte en un elemento fundamental del desarrollo: en donde se puede dar la flexibilidad (capacidad de adaptarse a los cambios económicos y tecnológicos), la capacidad de crear e innovar, la capacidad de regular mediante solidaridades... (Courlet, en Benko, 1994; y Portet et al., 2012).

La pregunta que lanzaríamos en este sentido es clara, ¿qué modelo de gobierno –gestión de lo público– es el adecuado para el mundo actual?. Conforme indica Subirats (2011), la política municipal ha pasado por 3 fases: burocrática (cumplir y hacer cumplir las normas), gerencialista (alcanzar los objetivos) y relacional (contar con los demás agentes en el diseño e implementación de las políticas)². Si entendemos el desarrollo local como un proceso fruto del compromiso activo de una parte significativa de la población movilizada con una visión estratégica compartida, el gobierno relacional es el que mejor se adapta a esta concepción. Otras formas de gestión, pueden tener éxito en ciertos indicadores económicos pero en general a costa de valores ambientales, culturales y sociales. De esta forma, la política local de desarrollo no puede ser ajena a la política global y a una cosmovisión de lo que se puede o no se puede hacer. Un político local no tiene por qué saber de paradigmas

² 1. Legal-burocrática, centra su interés en el cumplimiento de una ley que busca mantener la democracia representativa, una economía de mercado libre de turbulencias y perturbaciones y una cierta estabilidad ante cambios de gobierno, mediante un funcionario burócrata, reduciendo el riesgo de prácticas clientelares del gobierno de turno.

2. Gestora-gerencial. Las crisis económicas y sociales y la demanda de acceso a bienes y servicios, legitimó al gobierno a aumentar la fiscalidad y crear infraestructura, servicios y equipamientos públicos para fomentar la economía y ofrecer prestaciones a la población. Esta prestación se hizo desresponsabilizando a la sociedad de las mismas y a cargo del funcionario-burócrata protegido para dar estabilidad pero no sometido a control de resultados de su gestión. Las reformas, de la mano de la nueva gestión pública buscaba introducir en el gobierno principios de gestión empresarial y externalizar/privatizar servicios bajo criterios de competencia mercantil. Las consecuencias sin embargo, no siempre mejoraron la calidad del servicio o la eficiencia de los funcionarios y sí dio lugar a un aumento de las prácticas clientelares y la corrupción, lo que llevó a un desprestigio de políticos y funcionarios.

3. Gobernanza o gobierno relacional o en red. La relación entre los actores son más importantes que las normas. En la era de la información, de la producción flexible, de la globalización, del cambio continuo, de internet... hacen falta desarrollar el capital social (colaboración y confianza), la innovación, la flexibilidad, la adaptación a la diversidad y el cambio, la libertad y transparencia informativa... Las instituciones políticas ya no pueden «gobernar» a solas y para ganar legitimidad y eficiencia para alcanzar los objetivos que la sociedad demanda deben establecer alianzas con los distintos niveles administrativos y grupos ciudadanos y económicos (corresponsables en el desarrollo y potenciales aportadores de ideas, energía y recursos). El gobierno pasa de gestionar principalmente recursos y servicios a gestor relacional de redes de actores, sin descuidar las tareas de los modelos anteriores.

económicos, pero un AEDL no puede desconocerlos, no puede ser ajeno al debate sobre opciones existentes de cómo salir de la llamada crisis desde una praxis local.

Hacer política local sin dejarse llevar por la política de partido o de administraciones superiores requiere una importante cohesión social local, conocer bien su contexto, hacer prospectiva pensando en los posibles *escenarios* de futuro, impulsando aquellas acciones que nos ayuden a avanzar, previendo a la par los riesgos de dichas acciones. Ello requiere capacidades de previsión, resistencia e inventiva... No se trata tan sólo poder hacer (legal y económicamente), sino de saber y querer hacer. En este sentido cuando una localidad tiene claro lo que quiere, se moviliza para «pedir a quien corresponda» las acciones, medios y decisiones para lograr su propósito.

Aunque el desarrollo económico local pueda no ser una competencia legal de los ayuntamientos españoles, *«los gobiernos locales deberían participar en cierta medida en la planificación del desarrollo económico local. Los mecanismos de políticas y normas pueden afectar la actividad empresarial local mediante infraestructura, impuestos, y regulación sobre tierras, edificaciones y actividades. La creación de ‘ambientes propicios’ para las empresas y emprendedores depende de la existencia de políticas claras y estables»*. (UH-HABITAT, 2003. Planificación DEL).

1.3. El papel del ADL en la política de desarrollo local

Desde sus inicios, el desarrollo local y, con él, la figura de la Agencia de Empleo y Desarrollo Local ha presentado una doble orientación operativa muy marcada:

- Gestor de políticas activas de empleo³, consistentes en programas de orientación, ocupación, formación para el empleo y fomento de espíritu empresarial, siguiendo las directrices diseñadas por tecnócratas y/o políticos de «arriba» (la UE, el estado, los gobiernos autonómicos). Quedando los gobiernos locales abocados tan sólo decidir qué programas subvencionados desarrollar. Su papel no ha sido el de una colaboración inter-administrativa con un objetivo común, sino

³ Definidas por Ley 56/2003 de empleo.

el de un ente subvencionado que debe cumplir fielmente con el objeto cortoplacista del programa, sufriendo reducciones —«quitas»— si no lo logra; y,

- Dinamizador socio-económico-cultural para generar un entorno favorable a la creación de actividad económica viable y mejora de la calidad de vida de su población. Desde esta visión, la Agencia de desarrollo local debe gestionar estrategias y programas de DL, para ello debe contar con implicación activa y el liderazgo del gobierno local, pero también de la participación del tejido empresarial y de la ciudadanía. Contribuyendo a la coordinación y cooperación entre dichos agentes desde cierta autonomía profesional respecto a los intereses burocráticos y partidarios de las instituciones promotoras (Calvo, 2012).

La evidencia parece mostrar que el éxito de una política de desarrollo local requiere que la comunidad local la asuma como propia. Se trata de una tarea política y social, que precisa liderazgo político, capacidad de gestión técnica e implicación de las empresas y la población.

Cada territorio debe encontrar su propia senda de desarrollo, al ser un espacio de resistencia y de oportunidades frente a la globalización económica. Todo desarrollo económico requiere de un marco socio-cultural y político-institucional, y éstas encuentran en lo local su mejor compenetración. En palabras de Albuquerque (2004), «*Naturalmente, el respaldo político-administrativo por parte de los gestores públicos locales y la convicción de que se debe desempeñar un papel en el fomento económico territorial, son factores decisivos en estas iniciativas de desarrollo local, para los cuales es también fundamental la concertación estratégica entre los actores socio-económicos locales (gobiernos provinciales y municipales, asociaciones de empresarios, entidades financieras, centros de consultoría para empresas, universidades e institutos de I+D, entre otros), a fin de lograr la incorporación de innovaciones tecnológicas y organizativas en el tejido empresarial y productivo local.*».

La comunidad local comparte un sistema relativamente homogéneo de valores y de pensamiento, expresión de una cierta ética del trabajo y de la actividad, de la familia, del intercambio que condiciona los principales aspectos de la vida, y permite cierta combinación de valores y excluye otros— (Benko, 1994: 41). Paralelamente a este sistema de valores se desarrolla un corpus de instituciones y de reglas para su transmisión a todo el distrito y a nuevas generaciones: el mercado, la empresa, la familia, la iglesia, la escuela, las autoridades locales, políticas y sindicales, y numerosas instancias públicas, sociales y privadas. Además todo territorio

está inserto (en relación de aceptación-rechazo) a un territorio superior. (Portet et al., 2012).

Las teorías de desarrollo local y las prácticas de éxito giran sobre la premisa de la acción «política» concertada entre agentes públicos, de mercado y sociales para incidir en la capacidad productiva local en base a recursos propios, y la identidad y cultura (valores, conocimientos...) local. Frente a estas, la práctica más extendida es la aplicación de unos programas de diseño «central», en forma de subvenciones, con una alta carga burocrática que carecen de una orientación hacia la dinamización y capacitación de los actores locales para activar recursos y estrategias propias. El resultado es que, actualmente, ante un fuerte deterioro del empleo, la economía y los derechos ciudadanos, la respuesta diferencial local es casi nula, reflejando el fracaso de estas prácticas mal llamadas de desarrollo local.

La acción política no es, pues, sólo asunto de los políticos. También las empresas y los ciudadanos son actores políticos, pero estos pueden ejercer de: inactivos, conformistas, reformistas, activistas, contestatarios. (Kaese y Marsh, 1979b, en Oñate, 2004). La mayor formación, capacidad de información, sensibilidad por algunos temas, valores postmaterialistas... hace que la acción política ciudadana se plantee en otros términos, intenciones y formas no convencionales. Si hace unos años las organizaciones políticas y sindicales eran los principales actores de la participación política, luego surgieron los movimientos vecinales, que dieron paso a multitud de grupos sectoriales: feministas, ecologistas, y más tarde los Salvem, las coordinadoras, plataformas y foros seguidos de los 15M, 22M... y colectivos de parados, grupos de autoconsumo, redes de economía colaborativa y solidaria, monedas sociales y otras fórmulas de desarrollo económico local. Todos ellos son actores políticos con los que habrá que contar.

Hay que evitar caer en la tentación de pensar que los técnicos diseñarían mejor el rumbo de la política de desarrollo local. Tal y cómo nos indica Joan Subirats (2011:10): *«La forma de decisión política en democracia no se ha basado nunca en estrictos criterios de excelencia técnica o de racionalidad científica, sino en encontrar espacios de acuerdo y de viabilidad social que permitieran, sino resolver definitivamente los conflictos planteados, al menos acomodar intereses y trazar líneas de consenso»*. Por ello, y dado que ha aumentado la complejidad tanto para definir los problemas con los que colectivamente nos enfrentamos como para tratar de resolverlos o mitigarlos, se hace más preciso el acuerdo entre todas las partes implicadas, y ese papel mediador corresponde al gobierno municipal con el apoyo de sus técnicos.

El papel del ADL, desde su autonomía profesional, es el de brazo operativo de la decisión política, pero también el de asesor a través de la emisión de informes técnicos que sin ser concluyentes, sí pueden guiar a los políticos en su toma de decisiones.

Finalmente, no apostamos por un modelo en el que la política local corresponda en exclusividad al municipio, ya que la actividad socioeconómica y laboral de un territorio tiene un ámbito más amplio que el municipal. Por ello para una acción efectiva se requiere que haya sintonía y sinfonía de los ayuntamientos de un territorio próximo, entre ellos y con los agentes sociales y económicos del mismo. Los actores políticos y la acción política (incluida la de base empresarial y ciudadana) son cambiantes tanto en su contexto, organización, peso en la gestión pública, etc, como en la forma de entenderlo.

Tanto el quehacer profesional del ADL como del político local debe estar basado en modelos y criterios probados de eficiencia, sin que ello impida la innovación y la búsqueda de respuestas ad hoc para cada realidad y circunstancia. Pero si que hay que evitar a toda costa es seguir con enfoques y programas por inercia, aunque hayan demostrado su ineficacia en el desarrollo local. Sería deseable contar con un banco de buenas prácticas y tener presentes aquellos programas evaluados que nos aportan las dimensiones de éxito.

1.4. Buenos modelos prácticos en políticas de desarrollo local

Entre las metodologías de planificación y gestión pública destacan entre otras:

- *Leader*: es una iniciativa financiada por los Fondos Estructurales de la UE, iniciada en 1990, diseñada para ayudar a los agentes del mundo rural a considerar el potencial a largo plazo de su región. Su principal gestor son los Grupos de Acción Local (GAL). (LEADER: «Liaison Entre Actions de Développement de l'Économique Rurale»).
- *Equal*: Fue una iniciativa europea, durante el periodo 2000-2006, dirigida a promover nuevas prácticas y políticas de empleo y desarrollo que evitara la desigualdad y la discriminación. Su principal gestor son las «Agrupaciones de Desarrollo».
- *Urban*: Iniciativa Europea durante el periodo 1994-2000-2006 orientada al desarrollo sostenible de las ciudades y barrios en crisis de la UE.

- *Pactos territoriales por el empleo*: Iniciados a propuesta de la UE en 1996 como acción piloto, se ha mantenido en los siguientes periodos de planificación. Su gestor son una red, asociación o consorcio (entre administración, mercado y sociedad local).
- *Planes estratégicos*. Aunque su origen está en el mundo empresarial pronto pasó a ser una iniciativa liderada por algunas administraciones locales. Tiene como requisito el acuerdo entre partes interesadas (publico-mercado-social) en su diseño y ejecución.
- *Agencias 21 local*. Es una propuesta de la Conferencia N.U. sobre el medio ambiente y el Desarrollo (Rio Janeiro, 1992) y concretado en la Carta de Aalborg. Un factor clave está en los «Foros de la A21L» (formada por ciudadanos, empresas y administración local) donde diseñar la agenda político/social de desarrollo local sostenible.
- *Agencias 21 de la cultura*. Es una propuesta aprobada en I Foro Universal de las Culturas (Barcelona, 2004), buscando incluir la cultura entre las principales del desarrollo sostenible (junto a económica, social y ambiental)
- *El desarrollo local participativo*: incluido en las bases de los fondos estructurales de la UE para el periodo 2014-2020.

Se trata de modelos de gestión caracterizados por:

- Ser coparticipados entre agentes públicos, empresariales y sociales, mediante fórmulas de asociación o sistema-red, en el que prima el dialogo social.
- Arraigados al territorio y la toma de decisiones (gestión y financiación) está próxima a los destinatarios.
- Su enfoque es de programas integrados (más que sectoriales), de calidad y originales/innovadores, orientados al desarrollo sostenible.
- Incluye un sistema de evaluación: diagnóstico previo, evaluación de resultados de cada programa y del modelo en su conjunto.
- Las iniciativas a implementar es ascendente: propuesta por los ciudadanos y las empresas.
- Valoran la creación de redes de intercambio de información, experiencias y buenas prácticas. Así como el de cooperación entre áreas.
- Su ámbito es local, pero –salvo las A21L y A21C– suele trascender a lo municipal.

2. ¿POR QUÉ EVALUAR LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO LOCAL?

2.1. *La evaluación y sus componentes*

La evaluación no es un punto fuerte de nuestras administraciones, empresas u organizaciones sociales, sin embargo no cabe duda que un buen sistema de evaluación es clave para diseñar una adecuada planificación que permita mejorar la gestión, orientar o reorientar las estrategias y programas aplicados, generar confianza y atraer mayores recursos futuros. Las razones pueden estar en no saber hacer evaluación, o temerla al confundir evaluación con control...

En esta línea, entendemos la *evaluación* como un *diálogo amistoso para la mejora de un proceso, servicio o producto, a través de un método lógico y sistemático*. La evaluación supone reconocer un grado de valor y por tanto no es neutra pero debe ser ética y culturalmente sensible. La evaluación debe servir de guía sobre cómo mejorar el proceso de desarrollo local, y no debe verse como un control, una calificación (o descalificación), una relación de errores. La evaluación no es un tema baladí, sino que requiere tiempo, esfuerzo, capacitación, experiencia, ética, método, comprensión... pero si está bien hecha las ventajas superan con mucho a sus inconvenientes.

La evaluación debe *abarcar* el contexto en que se aplica el programa, los insumos o factores condicionantes, la gestión del programa y sus procesos, la organización que los diseña e implementa y los resultados y efectos del mismo, pero también el propio programa y sus objetivos. A ello pueden contribuir los indicadores, si están insertos en un determinado modelo/concepción de desarrollo.

En desarrollo local para que la evaluación sea adecuada, ésta ha de orientarse a:

- Conocer mejor la realidad local, sus carencias, puntos fuertes y potencialidades, la satisfacción y demandas de los ciudadanos, los factores (insumos) de partida, la propia organización y los planes/programas de desarrollo y su viabilidad.
- Planificar, adoptar decisiones, priorizar líneas de acción y asignar de recursos. Valorar la calidad de nuestros programas y acciones de formación, empleo o desarrollo local y su proceso de implementación.
- Rendir cuentas a la ciudadanía y nuestros usuarios, ser más transparente y evitar desvíos y corruptelas. Mostrar tanto el proceso/gestión como el producto/resultado.

- Aprender de nuestra propia gestión y la ajena, en un proceso de mejora continua. Obtener retroalimentación.

Todo ello con el objetivo primordial de ser de utilidad en el proceso de toma de decisiones para mejorar procesos y resultados y la satisfacción del consumidor/cliente.

No todo lo que se suele llamar evaluación merece tal nombre. Stufflebeam (1987) llama *pseudoevaluaciones* a las que son encubiertas y a las que son resultado de presiones para que aparezcan ciertos resultados. Y llama *cuasievaluaciones* a las centradas en medir si se han logrado unos objetivos prefijados, ya que éstos pueden no ser acertados –deberían haber sido evaluados–, y no se contempla otros efectos o impactos importantes del programa. Por nuestra parte, cuestionamos también las evaluaciones llamadas *sumativas* orientadas a obtener una puntuación o calificación para compararse, establecer una posición o rango pues, desde nuestro punto de vista, toda evaluación debería ser formativa, orientada a mejorar procesos, organizaciones y resultados.

La *motivación* que origina la evaluación también adquiere un papel destacado. Lo deseable es evaluar por convencimiento, pero en ocasiones se hace por imperativo legal o para mejorar la imagen. También puede ser un requisito ligado a la solicitud/justificación de una posible fuente de financiación. Concretamente, los fondos europeos establecen la necesidad de diagnósticos previos y dar cuentas de resultados y justificación de gastos. Muchos programas de empleo también están sujetos a demostración del logro de objetivos cuantificables, pero esto no es una verdadera evaluación tal como aquí la entendemos.

Hay tres *momentos* para implementar la evaluación (*ex ante*, *intermedia* y *ex post*) cada uno con sus características y objetivo:

- Una primera evaluación debe hacerse previa (*ex ante*) al diseño del programa o acción sobre: el contexto, los ingredientes (factores, actores, recursos) con los que podemos contar, las demandas... También habría que evaluar los propios objetivos y la viabilidad del borrador del plan, la capacidad de la organización/agencia para hacerle frente.
- Durante la implementación del programa cabe hacer una monitorización y seguimiento del proceso y la gestión (evaluación intermedia), que permita ir haciendo los ajustes necesarios para mejorar la misma: el mejor uso de los recursos,

superar dificultades de comunicación, los pasos que vamos dando reforzando las partes débiles y aprovechando las fortalezas.

- Finalmente una vez acabado el programa cabe evaluar (ex post) el resultado y el impacto, esto es, los efectos/logros no previstos (sean positivos o no).

Además, la evaluación del desarrollo local, sus políticas y programas, debe ser continua y periódica. No se trata de evaluar sólo cada programa o acción por separado sino también en su conjunto, valorando así su impacto sobre la realidad socio-cultural-económica-ambiental. La propia organización (ADL y sus relaciones) también debe ser objeto de análisis en todas las fases.

La evaluación debe ser *realizada* preferentemente por el propio AEDL, para lo que requerirá de una formación y apoyo técnico específico. También puede ser hecha –o complementada– por un experto externo (heteroevaluación), que aporte objetividad, técnica y experiencia, y por la propia comunidad actora/receptora de la política, ya que si la evaluación técnica no se entiende o no es compartida por la población, difícilmente podrá implicarse en la mejora del programa. Pero, la población requiere información, capacitación y asesoramiento para participar en estos procesos de retroalimentación: cabe mostrarle otras realidades y conceptos con los que comparar, incluso debe tener claro cuáles son sus propios intereses, pues puede llegar a tener puntos de vista que le perjudican⁴.

La evaluación debe partir de un *marco conceptual* que contemple el problema o tema central (la realidad socioeconómica y sus potencialidades..., las demandas ciudadanas y sus necesidades no demandadas...), sus manifestaciones y consecuencias, y la raíz de los mismos (árbol de problemas), el contexto (insumos/factores condicionantes) económico, tecnológico, ecológico, sociocultural... e institucional (el marco normativo y organizativo), los recursos disponibles, etc. Tanto en la for-

⁴ Toda escala de valores está socioculturalmente condicionada. Los diferentes grupos de interés intentan que sus valores (ideología) predominen sobre los de los demás y lo hacen a través de diferentes instituciones: a) la socialización, las costumbres y normas culturales; b) organizaciones (escuelas, medios de comunicación, iglesias, partidos políticos, sectores empresariales...); y, c) estrategias de desinformación, intimidación, cooptación. (Veneklasen y Miller, 2002). Algunos pretenden mostrar como normales/naturales prejuicios, desigualdades, exclusiones (de género, etnia, grupo económico...) y ciertos colectivos sociales pueden interiorizar estas visiones «ajenas», mermar sus aspiraciones y contribuir en contra de los propios intereses, a los de un grupo social dominante..

ma que inciden sobre nuestro programa cómo en el que son afectados por éste. A su vez recogerá el propio programa con sus objetivos, su coherencia interna y los antecedentes de éxito, para poder compararlo con otros programas u objetivos alternativos. La propia organización: su clima social, su estructura y funcionamiento, sus agentes y capacidades, sus medios y limitaciones, el poder y conflicto, las relaciones internas y externas. Los procesos o gestión del programa (monitoreo o seguimiento mediante reuniones, encuestas, buzón de sugerencias). Sin olvidar los productos o resultados.

La evaluación de resultados debe mostrar (y demostrar):

- Si el programa ha sido eficaz (exitoso),
- Su grado de eficiencia social, ambiental y económica (relación entre recursos-costos y resultados (puede ser en términos de coste-beneficio en € –ACB–, coste efectividad –ACE–, coste-utilidad –ACU–), pero también social (retorno de la inversión social –SROI– y otros como equidad...).
- Su pertinencia (según el marco normativo, los problemas percibidos por la población, otras actuaciones simultáneas...)
- El impacto (no sólo en relación con lo esperado/previsto)
- La viabilidad futura o durabilidad (¿qué queda meses después de finalizado?, ¿la comunidad puede mantenerlo sin financiación externa?...). Contemplar el corto, medio y largo plazo. Hay que evitar el pan para hoy y hambre para mañana: un éxito a corto plazo pero que tenga efectos contraproducentes a medio plazo.

Para poder llevar a cabo, la evaluación del desarrollo local y sus programas se requiere una metodología. Una forma de actuar clara, definida y fundamentada, fruto de una medición, periódica, a partir del establecimiento de unos indicadores, del uso de fuentes secundarias (datos y estadísticas disponibles) y un análisis directo (observación, encuesta, entrevistas, entre otros). Una evaluación del desarrollo local debe partir de una reflexión previa sobre lo que significa el desarrollo (¿el incremento de libertades y de la capacidad de decisión de los grupos y territorios?) y la clarificación de los diferentes intereses de cada grupo interviniente, para buscar el modelo/senda de desarrollo de ese territorio/comunidad. Además hay que tener en cuenta el tempus (y ciclo de vida) político (elecciones cada 4 años, los presupuestos anuales y su momento de aprobación...) y su capacidad de actuación (tanto económica y financiera, como para tomar decisiones, según el peso de los

diferentes grupos políticos locales y en administraciones superiores), la preparación (conocimiento, experiencia...) del concejal del área y los profesionales de la ADL, los intereses (y temores) de los políticos, funcionarios y de la sociedad local...

La evaluación debe estar integrada en la organización, no ser un añadido externo, ya que el empleo de un buen sistema de indicadores puede ser un buen apoyo para una buena evaluación. Pese a ello pueden aparecer algunas resistencias a tener en cuenta (*ver figura 2*).

FIGURA 2. Principales *resistencias* a la evaluación de la gestión pública

1. La falta de una demanda ciudadana convencida.
2. La resistencia de los políticos y funcionarios de rendir cuentas en base a hechos por: sentirla como una forma de vigilancia/control o temor a una censura, verla como una nota que puede no «aprobar», una posición que te puede dejar en mal lugar comparado con otros territorios o programas. También puede que no interese que se sepa lo que se está haciendo o que no haya un plan que medir, sólo acciones dispersas.
3. El no saber hacerla, falta de práctica, de interés o de medios y colaboración: información deficiente y falta de personal capacitado. Carecer de un plan de evaluación coherente.
4. Medir sin ton ni son, recurrir a los datos más accesibles pero de baja calidad (en objetividad, finalidad, precisión...) y sin una teoría comprensiva del desarrollo local que oriente la acción. Exceso de datos e indicadores (aún con sofisticado manejo estadísticos) poco orientados a la acción.
5. Falta de datos «clave» por no existir o no permitir su consulta.
6. Alto coste de la evaluación.
7. Fijarse sólo en los *objetivos* previstos (que podían ser poco acertados, cortoplacistas...) más que en el *impacto* del programa.
8. No saber discriminar que parte del cambio se debe al programa, o a qué factores/variables del programa. Hacer una interpretación acrítica de los factores y efectos. Realizar «evaluaciones» secretas, o con intereses partidistas, o con una ideología muy marcada, o condicionadas (ej. si la evaluación es negativa no se renueva la financiación).
9. El no hacer públicos los datos o resultados del programa y su evaluación.

10. No contar con la participación de la población en su apreciación e interpretación. El hacer presentaciones sesgadas o interesadas. El no tener en cuenta las conclusiones de la evaluación para las siguientes acciones o planes.
11. Reducir la evaluación a una auditoría o supervisión, o a una justificación de cuentas o el que no esté integrado en la gestión de la organización sino como actividad independiente.

2.2. La necesidad de diseñar indicadores de medición válidos

La evaluación y medición ayuda a conocer la importancia relativa de un tema y a tomar medidas al respecto. Los actores públicos se suelen centrar en conocer ciertas variables/dimensiones y no otras que permanecen ocultas. A veces, también dedican más esfuerzo en conocer y supervisar que en actuar para mejorar, por más que si las cosas van bien lo atribuyan a su acción y si van mal, a factores externos.

La evaluación de la compleja realidad socio-cultural-económico-ambiental se tiende a hacer a través de un *sistema de indicadores*. Entendido éste como el conjunto ordenado de variables sintéticas, que reordenan y resignifican los valores en función de un marco teórico y metodológico nuevo, para proveer una visión global de la realidad y servir de guía para la acción

Estas dimensiones/*variables*/factores «medibles» pretenden ayudar a: 1) describir e interpretar los hechos (y tendencias); 2) conocer los efectos de nuestras intervenciones; 3) compararla con otros momentos, otros territorios, un constructo o con un objetivo programático; y, 4) tomar decisiones: diseñar políticas públicas o estrategias compartidas.

Se trata de obtener una información clara, simple y agregada para comprender un problema de forma que ayude a darle una respuesta. El realizar mediciones ad hoc suele ser costoso y difícil de replicar en el tiempo, por eso se intenta aprovechar en la medida de lo posible estadísticas periódicas ya existentes que sirvan a nuestro propósito y elegir el mínimo de variables que nos ayuden a explicar una realidad más compleja que la que nos aporta el dato. Se trata de dar un nuevo sentido a los datos y estadísticas disponibles, de reordenar y resignificar datos disponibles en función de un marco teórico y metodológico nuevo, para comparar unidades y tiempos diferentes y para «intuir» significados más allá de lo que expresa el dato en sí (Márquez, 2008). Así por ejemplo, el índice de desarrollo humano se elabora

en base a tres dimensiones (salud, educación y economía) representadas por la esperanza de vida al nacer, la población con educación secundaria y el PIB pc, entre otras pocas variables.

Dentro del sistema de indicadores hay que distinguir entre:

- *Descriptor*: parámetro o variable que refleja una medida, una dimensión física, económica o social y que permite establecer estándares. Pueden ser datos secundarios (estadísticas ya realizadas) o primarios (obtenidos ad hoc para nuestro objetivo).
- *Indicador*: es una variable o estimación que provee información agregada, sintética, respecto a un fenómeno complejo, más allá de lo que realmente representa el descriptor. Nos informa sobre un avance/situación y nos puede ayudar a tomar decisiones. Los indicadores deben ser específicos, relevantes, independientes (entre sí), verificables (basados en información accesible).
- *Índice*: Es la expresión numérica que sintetiza la información de un sistema de indicadores. La evolución de un índice nos puede dar idea si se está o no progresando, pero no nos dice cómo se puede progresar. Además, debe tener una teoría o modelo de qué se entiende por progreso/desarrollo y cómo avanzar en él. De otra forma los indicadores serían ciegos, ya que no tienen significado por sí mismos.

Pero los indicadores también tienen sus *riesgos y límites* que debemos evitar o en la medida de lo posible controlar. Entre ellos (siguiendo a Puig 1999; Albuquerque, 2004; y Márquez, 2008) destacamos: *a)* bajo su aparente imagen de cientificidad y neutralidad, y la «fascinación tecnocrática» que suele acompañar al número... permite (re)construir una realidad social «interesada» que sirve para legitimar puntos de vista, incidir en las agendas de debate público y en la toma de decisiones; *b)* hay cierta abundancia de estadísticas de la actividad económica y de mercado (si bien bajo un determinado paradigma) pero escasean en el sistema ecosociocultural en parte por la mayor complejidad de estos sistemas y sus dimensiones, un menor acuerdo científico en su teorización y una mayor dificultad de formalización matemática: no es lo mismo conocer los ingresos que definir si una persona está en la pobreza... Ello a la vez dificulta la toma de decisiones en el ámbito de las políticas públicas; *c)* el uso de variables sin que respondan a un marco teórico apropiado que les dé sentido y que relacione el dato con el referente complejo que pretende «indicar». En estas condiciones los indicadores empleados suelen esconder más aspectos de la realidad que lo que muestran, y al compararlo con valores promedio de una

región o país, parecen invitar más al desarrollo de políticas hacia la convergencia que entender las potencialidades de cada territorio; *d*) la obtención de una ingente cantidad de datos (decenas de variables o medidas), por temor a dejar variables significativas fuera, no transmite la información apropiada para tomar decisiones. *«Hay muchas variables que nos pueden dar pistas de cómo avanzamos, pero en la toma de decisiones no podemos digerir demasiados datos, necesitamos los relevantes y los necesitamos enfocados de manera que muestren la tendencia evolutiva de un determinado fenómeno. Si no es así, toda la ingente cantidad de información que nos inunda no servirá para cambiar las cosas que debemos cambiar.»*. (Rueda, 1999)

Según el principio «obtienes lo que mides» en el criterio de medida está implícito el resultado. Por otro lado se tiende más a influir en la variable que sirve de indicador que en la realidad a la que se refiere. Los indicadores pueden ser buenas herramientas para analizar una realidad y unas políticas o programas pero son perversos para orientar dichos planes/programas, pues incidir en la variable test (imagen de la realidad) no cambia la realidad que ésta representa: Por ejemplo, el paro juvenil no se soluciona con contratos temporales públicos, ello sólo reduce la estadística no el problema, no actúa sobre su génesis.

Desde hace pocos años han proliferado una gama de indicadores por parte de diferentes organismos públicos y privados, con citar algunos: Índice de libertad económica (Heritatge Foundation), Índices de transparencia y corrupción (Transparencia Internacional), Estado del Planeta (Banco Mundial), Índice para una vida mejor (OCDE), Índice de Desarrollo Humano (PNUD), Myfootprint, Índice de felicidad. Índice de justicia social (UE)... Pero son muy pocos los que están adaptados a la realidad local y sus fuentes de datos.

Un sistema de indicadores es algo distinto a un listado de descriptores, supone un marco conceptual y metodológico, una elección de variables y fuentes y una llamada a la acción.

A) *Aspectos epistemológicos* (conceptuales y metodológicos). Todo sistema de indicadores debe partir de:

- 1) un modelo interpretativo del funcionamiento la realidad,
- 2) las dimensiones que la definen,
- 3) el objetivo al que se aspira,
- 4) un método de mirar esa realidad que dé sentido a las variables/dimensiones que se elijan para expresarlo, y

5) un marco valorativo de lo que se considera bueno/malo, deseable/no tal, mucho/poco....

De hecho un índice es siempre la reducción de la multidimensionalidad de un fenómeno a aquellas dimensiones elegidas por el observador y que logra obtener o construir a partir de otras. No es lo mismo plantear el desarrollo poniendo el énfasis en la *economía*, que en las personas. La «medida del éxito» de una sociedad no está tanto en el crecimiento económico como en la forma en que la economía se traduce en mayores libertades y oportunidades para que las personas vivan sus vidas (y permitan se viva a las futuras generaciones), y en ello entran también dimensiones sociales, culturales, de salud y ecológicas, e incluye no sólo un aspecto descriptivo y/o comparativo, sino también normativo/ético (las aspiraciones de esa sociedad, lo que es o no admisible...). También es fundamental elegir la unidad de análisis relevante: la mayoría de estadísticas se refieren a las personas individuales y se obtienen promedios para definir una determinada comunidad, pero esta fórmula ignora factores relacionales y vínculos sociales que son fundamentales en el funcionamiento de una sociedad. Por ello la comunidad (o los diferentes grupos y organizaciones que la componen) podría ser una unidad de análisis relevante.

B) *Fuentes de datos e indicadores*. Se requieren datos, datos que puedan ser obtenidos de forma periódica, con métodos que mantengan la fiabilidad y validez. Datos que recojan las principales dimensiones consideradas en el modelo definido, si no de forma directa si a través de «indicios» o variables indiciáticas (a través de extrapolaciones) de dichas dimensiones. P.ej. si la esperanza de vida es baja parece ser indicativo que la salud en esa población es deficitaria.

A escala local no siempre es fácil obtener ciertos datos relevantes, y muchos de los existentes pueden ser o bien poco relevantes o bien reiterativos (referirse a la misma dimensión) y toca hacer una buena selección de los mismos. Por ejemplo, cabría pensar –habría que demostrarlo– que el paro y tipo de contratos de las mujeres mayores de 40 años podría ser un buen indicador de la calidad del empleo de una población, como el % de mujeres que van en bici lo es de la seguridad vial. No hace falta juntar muchos datos disponibles, sino sólo unos pocos «indicativos». El riesgo está en actuar sobre dichos «indicadores» (programa de contratación de mujeres o de fomento de la bici entre las mujeres) que no necesariamente mejora-

ría la calidad laboral o de la circulación en una localidad. En dicho caso se podría recurrir a otro indicador «test» o de control.

El desarrollo (sostenible) es fruto de la acción conjunta de toda la comunidad (política, económica y social). A ella corresponde definir sus aspiraciones y cómo lograrlas, y realizar los esfuerzos y poner los medios para avanzar en dicha senda. Por eso, la propia comunidad –y no sólo los técnicos– deben participar en la construcción de indicadores (en su selección, definición y aportando datos y su interpretación). Sin embargo, la sociedad puede desconocer otras prácticas y logros de otras sociedades, o no comprender ciertos conceptos o condicionantes que pueden marcar sus «aspiraciones» como imposibles o incluso no deseables (por los riesgos que comporte para ella o las generaciones futuras). Valga como ejemplo considerar que tener coche privado es un criterio de nivel de vida cuando las ciudades (sociedad, medio ambiente, salud...) no lo pueden soportar; o que es deseable bajos precios de alimentos que se traduce en explotación de los agricultores. Por ello, si bien es deseable que la ciudadanía defina colectivamente los valores y dimensiones de su desarrollo, este debe establecerse en un proceso de información, formación, capacitación y contraste con otras realidades y otros marcos conceptuales. Además es deseable que la una unidad de medida sea estándar y sirva también para compararse con otras localidades.

Muchas Agendas 21 locales han recurrido a un diagnóstico externo y al uso de una batería de indicadores que muchas veces no son comprendidos por la población natural. Consideramos que los indicadores deberían ser elaborados por la población previamente formada y asesorada. No se trata de tener el más completo y científico sistema de indicadores, sino un sistema comprensivo para la población y que ayude a que ésta se implique en el logro de las aspiraciones por ellos definidos.

C) *Pasar a la acción*. Los índices son una herramienta de análisis de la realidad socio-económico-cultural-ambiental, pero también una herramienta para la acción pública y social. Si bien, siempre hay que tener en cuenta que el plan de acción debe dirigirse a las dimensiones y no hacia el descriptor utilizado como indicador.

2.3. Experiencias y recursos de evaluación del desarrollo

La evaluación de la realidad social y de políticas públicas y el uso de indicadores ha sido un tema que en los últimos lustros ha sido objeto de atención por

organismos internacionales y estatales. La ONU a través de UN-Habitat ha propuesto la instalación de Observatorios urbanos y que se integren en una red global. Y el Banco Mundial propuso ya en 1999 una Guía para el fortalecimiento de la capacidad de Evaluación.

España ha contado con diversos Observatorios, como el OSE (Observatorio de la sostenibilidad de España), del paisaje, de la movilidad metropolitana, del tercer sector, de la economía solidaria (OES), Económico (BBVA), social, y muchos más. También en la escala local se han creado observatorios de empleo, bien por ayuntamientos (Ávila, Fuenlabrada, Las Palmas, Málaga...), Universidades (U. de Huelva), o los de de las Cámaras de comercio (observatorios económicos locales), o el anuario económico de la Caixa. Y aunque no abundan, también hay bases de datos de buenas prácticas locales, como binocle para la innovación local, de la Diputación de Barcelona.

La Unión Europea en el diseño de sus políticas y estrategias, suele establecer cada vez más unos niveles de logro a alcanzar, además somete sus programas y los de los estados miembros a evaluaciones periódicas internas y también a ser informados por organismos como el CESE (Consejo económico social europeo) o el CdR (Comité de las regiones).

También los tratados internacionales suele ser objeto de seguimiento periódico y ahí están los informes de la OIT sobre España. El Banco Mundial o la OCDE también suelen elaborar informes. Todos estos son de ámbito estatal, pero el análisis de la realidad local hay que encuadrarla en este contexto estatal e internacional.

Hay varios sistemas de indicadores elaborados por organismos internacionales y estatales que nos pueden servir de referencia y para tener estándares. Algunos están acondicionados para ciudades o territorios locales. Entre ellos está el elaborado por UN-Habitat a nivel internacional, el marco de referencia para la ciudad europea sostenible y también, para España el elaborado por la red de redes de desarrollo local sostenible, o de la Fundació Fòrum Ambiental. Destacan algunos manuales metodológicos de evaluación como los elaborados por la red CIMAS o algunos concretos como «La evaluación rural participativa» o «80 herramientas para el desarrollo participativo».

3. A MODO DE CIERRE: BASES PARA UNA GUÍA DE ELABORACIÓN DE POLÍTICAS DE DESARROLLO Y SU EVALUACIÓN

El programa o plan de acción de desarrollo local debe incluir un diagnóstico de situación y potencialidades, un mapeo social y su propio sistema de evaluación, concretando aquellas variables o indicadores que permitan analizar el programa desarrollado y el impacto socio-económico-ambiental-cultural alcanzado. La evaluación de programas de desarrollo local debe servir para conocer los resultados y el impacto de la actuación –para diferentes beneficiarios–, así como la eficiencia en el uso de los recursos, pero también debe servir para cohesionar los actores, conseguir su colaboración y para favorecer su aprendizaje en un proceso de mejora continua. La evaluación no puede quedarse en el cortoplacismo al que nos hemos habituado, sino que ha de tener en cuenta las posibles consecuencias a medio o incluso largo plazo.

Por tanto la evaluación debe cumplir con los principios de validez (medir lo que dice medir), fiabilidad (mismos resultados con diferentes técnicas y observadores), utilidad y oportunidad. Además debe verse como un proceso amistoso, de aprendizaje y mejora y no una forma de control o de (des)calificación. En la evaluación se debe implicar –directa o indirectamente– a la comunidad local, para lo que se requiere que ésta esté capacitada y empoderada. La evaluación debe ser parte del propio programa y de la organización que vaya a desarrollarlo y para ello hay que planificarla, superando las resistencias a su implementación. Además, debe suponer un proceso cíclico (no puntual) de toma de datos.

El sistema de indicadores debe ser lo más sencillo posible (que no simple), recoger pocas variables pero que estas sean significativas, muy bien elegidas para abarcar el conjunto de dimensiones del programa y de la realidad social. En la toma de decisiones somos capaces de manejar muy pocas variables y no tiene sentido contar con decenas de variables. Los indicadores deben servir no tanto para establecer una nota, posición o ranking sino como una guía para la acción, para la mejora del programa, para aprender sobre la marcha. En este sentido podemos establecer una serie de fases y requisitos de la evaluación:

- Identificar qué resultados o efectos se quieren medir (aunque no hayan sido previstos en los objetivos del programa), los agentes relevantes y sus intereses, la situación de partida y el propio programa y la organización gestora (la ADL). Definir los criterios y los instrumentos de evaluación y observación. Cabe evaluar: La coherencia y relevancia del proyecto; que el diseño tiene una teoría con-

trastada (y no solo una convicción subjetiva), y que ésta es conocida y compartida con los agentes que deben intervenir. Los objetivos y métodos (su idoneidad y que sean entendidos y compartidos). Otras cuestiones son si... ¿Se han tenido en cuenta otros programas alternativos? ¿Responde al programa a las necesidades más urgentes/importantes? ¿Ha contado con todos los agentes relevantes? ¿Contempla los principales factores? ¿Hay proporción entre los costes y el resultado esperado?

- Toma de datos. Observar los hechos: Conocer el proceso y los resultados del programa/plan/política, cómo se ha desarrollado/implementado y los factores relacionados. En concreto: la coordinación/negociación entre los agentes implicados, el reparto de tareas y responsabilidades, ¿qué efectos esperados no se está produciendo y qué efectos no esperados, sí?.
- Análisis que permita explicar y comprender los factores (externos e internos) que coadyuvan y frenan el avance, en su caso.
- En base a la situación concreta y de buenas prácticas de otros programas/territorios replicables en éste, dar claves para revisar/reorientar los programas por parte de los tomadores de decisiones. Y ello debe darse a tiempo: una evaluación que llega tarde no puede ser buena.

Por tanto y como cierre final, un programa de desarrollo local debería ser diseñado, gestionado y evaluado, en una concertación entre los políticos locales, los técnicos, el tejido empresarial y la ciudadanía (a través de sus organizaciones y foros), tener en cuenta las tres fuentes de información/conocimiento básicas: 1) las aspiraciones, sentir, conocimiento y voluntad de la comunidad local (social, económica y política), 2) la realidad de otros territorios y grupos «más avanzados» y 3) las propuestas de expertos y especialistas. No siempre se trata de seguir la opinión de la mayoría; en no pocas ocasiones hay una minoría creativa y progresista que expresa valores emergentes. No hay que olvidar que desarrollo siempre va más allá de lo que ya es un sitio común. Por eso no se trata tanto de votar medidas como de debatirlas, –tras un proceso de capacitación– visualizando los pros y contras, los beneficios y perjuicios para cada colectivo/categoría social.

No se trata de un proceso fácil, pero la falta de respuestas eficaces y equitativas ante lo que nos presentan como crisis económica, puede ser un indicador de la importancia y necesidad de hacer las cosas bien hechas en base a una buena evaluación y un innovador programa concertado y bien sustentado lógicamente y socialmente.

4. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- AL21 y BCN-Ecología (200-): Sistema de indicadores y condicionantes para ciudades grandes y medianas. MMAMRM y Mº Fomento.
- ALBURQUERQUE, F. (2002): *Desarrollo económico territorial. Guía para agentes. Instituto de Desarrollo regional.* Fundación Universitaria.
- ALBURQUERQUE, F. (2004): El enfoque del Desarrollo Económico Local. OIT.
- ARMIJO, M. (2011): Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público. Ed. CEPAL- ILPES.
- AAVV (2006) Diversidad y desarrollo local: sistema de indicadores. Ed. Fundación Cajamar
- AERYC. Regiones y Ciudades ante el Desarrollo Humano contemporáneo: La gobernanza democrática. Ed. AERYC.
- BENKO, G. y LIPIETZ, A. (1992) *Las regiones que ganan.* Ed. Alfons el Magnànim, 1994.
- CALVO, R. (2010): *Curso práctico sobre técnicas para la medición de los efectos de los programas de empleo (nivel básico).* Materiales curso impartido en el Plan de Formación de la Diputación de Valencia 2010.
- CCE (2024): Capacitación de las autoridades locales en los países socios en aras de la mejora de la gobernanza y la eficacia de los resultados del desarrollo. Bruselas: Comisión Europea COM 280 (2013)
- GADEA, E. (2004): Participación ciudadana: cambios en la relación entre estado y ciudadanía, en *Arxius de Ciències Socials*, nº 11. Dic-2004.
- GALLEGO, J.R. y PITXER, J.V (2009): Políticas locales participativas y desarrollo territorial: Los Pactos territoriales por el empleo en el País Valenciano, en *Arxius de Ciències Socials* nº 21. Dic.2009
- JACKSON, T. (2009): *Prosperidad sin crecimiento. Economía para un planeta finito.* Icaria, 2011.
- MACKAY, K. (1999). Fortalecimiento de la capacidad de Evaluación. Guía para el diagnóstico y marco para la acción. OED-Banco Mundial. Doc.6 Enero 1999.
- MÁRQUEZ, R. (2008): El diseño de índices a partir de datos secundarios: Metodologías y estrategias para el análisis social. *Rev. Latinoamericana de desarrollo humano.* PNUD. Nº43.
- MICÓ, À (2008). L'Elit política local valenciana: els alcaldes-presidents. *Rev. Arxius* nº 20 Juny-2009.

- Observatorio Europeo de territorios rurales (2008): Una selección de buenas prácticas Leader +. Ed. Comunidades Europeas
- OÑATE, P. (2004). *Participación política ciudadana y actores para la intermediación y representación políticas en los albores del siglo xxi*. Rev. Arxius nº 11 Dic-2004.
- PNUD (2004). Informe sobre Desarrollo Humano 2004: La libertad cultural en el mundo diverso.
- PORTET et al (2013): «Cultura y participación para el desarrollo», en Calvo et al. (2013) *Ciudadanía empoderada: cultura y participación para el desarrollo local*. Ed. Germania.
- PORTET et al (2012): «Clústeres de empleo ¿un nuevo modelo?», en Calvo et al (2012) *Clústeres de empleo: nuevas oportunidades para el desarrollo del territorio*. Ed. Germania.
- República francesa (2014). *Marco de referencia de la ciudad europea sostenible*. (www.rfsc.eu)
- RUEDA, S. (1999): Modelos e indicadores para ciudades más sostenibles. *Taller sobre indicadores de Huella y Calidad Ambiental Urbana*. Ed. Fundació Fòrum Ambiental
- RODRÍGUEZ-POSE, A. (2002): El papel de la OIT en la puesta en práctica de estrategias de Desarrollo Económico Local en un mundo globalizado. Local Economic Development Programme (LED), OIT Ginebra, 2002.
- STUFFLEBEAM, D.L. y SHINKFIELD, A.J. (1987): *Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica*. Ed. Paidós-MEC (1995)
- SUBIRATS, J. (2010): «Si la respuesta es gobernanza, ¿cuál es la pregunta?.. Factores de cambio en la política y en las políticas», en *Ekonomiaz*.
- SUBIRATS, J. (2011): Otra sociedad ¿otra política?. *De «no nos representan» a la democracia de lo común*. Ed. Icaria.
- UN-HABITAT (2010): Instalación de un observatorio urbano. Mejor información para mejores ciudades.
- UN-HABITAT (200-): Guía indicadores urbanos Estambul + 5.
- UN-HABITAT (2004): *Herramientas para promover la transparencia en la gobernanza local*. *Transparencia Internacional* y UN-HABITAT. Serie. Caja de herramientas para la Gobernanza Urbana.
- UN-HABITAT (2003): *Planificación estratégica para el desarrollo económico local. Una guía de recursos para los gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil*. Vol. 4. La guía rápida.

- UN-Habitat: Observatorio urbano.
- VARGAS-HERNÁNDEZ, J.G. (2014) Cambio y desarrollo económico y político como resultado del capital democrático. En AIGOB.
- VENEKAASEN, L. y MILLER, V. (2002): Un nuevo tejido del poder, los Pueblos y la política. *Guía de acción para la incidencia y la participación ciudadana*. Ed. Debbie Budlender y Cindi Clark.
- VÁZQUEZ BARQUERO (1988): Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo.
- Varios (2014). El desarrollo rural de la CV demanda un cambio en el modelo de gobernanza y en la gestión del programa Leader de la UE.
- WBCSD (2008): Midiendo el impacto socioeconómico. *Guía para empresas*. Ed. CEADS.

CAPÍTULO 2

EL DESARROLLO LOCAL Y LA POLÍTICA, ¿UN INSTRUMENTO O UN ENFOQUE DE DESARROLLO?

Francisco Alburquerque Llorens*

1. INTRODUCCIÓN

A lo largo de las últimas décadas, los estudios sobre el desarrollo económico han conocido una profunda renovación como reflejo de los importantes cambios ocurridos durante este tiempo, tanto en los ámbitos económico y tecnológico, como en la política, la sociedad o la cultura. Las limitaciones del modelo de producción en serie y la disminución de la presencia de las políticas de carácter keynesiano, tras la crisis de la década de los años setenta en el siglo pasado, abrieron paso a un modelo de producción de carácter flexible, sustentado en el importante avance de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, así como en la creciente liberalización de las corrientes comerciales y financieras a nivel internacional, en un contexto incesante de desregulación y crítica hacia la presencia del Sector Público en la economía, debido a la creciente presencia de la ideología neoliberal, todo lo cual ha agudizado las desigualdades sociales y territoriales en el mundo.

* El autor es en la actualidad asesor técnico regional del Programa de Formación en Desarrollo Económico Local con Inclusión Social en América Latina y el Caribe (www.conectadel.org), financiado por el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), del Banco Interamericano de Desarrollo. Las opiniones expresadas en este artículo sólo comprometen al propio autor, y no representan a la institución citada.

Además, el carácter insostenible del actual modelo de crecimiento económico ilimitado exige un replanteamiento profundo de las actuales formas de producción y de consumo lo que implica, igualmente, un nuevo modelo energético que sustituya al actual esquema de funcionamiento basado fundamentalmente en el uso intensivo de los combustibles fósiles. Ante esta situación, teniendo en cuenta la diversidad de impactos territoriales y la presencia cada vez más evidente de los límites ambientales del tipo de crecimiento económico actual, se aprecia la necesidad de un *enfoque territorial del desarrollo* capaz de analizar e interpretar estos cambios, y de discutir y definir colectivamente y de forma participativa, las estrategias y políticas desde cada ámbito local o comarcal, ya sea en el medio urbano o en el medio rural.

Las exigencias de la sostenibilidad medioambiental han ayudado también a mostrar la necesidad de una integración entre los procesos de desarrollo rural y urbano, ya que no hay ningún núcleo urbano o ciudad que pueda subsistir sin el abastecimiento que precisa de recursos naturales o ambientales, ya se trate de alimentos, agua o materias primas básicas, las cuales proceden en gran medida del medioambiente rural. Asimismo, las exigencias de disminución de los impactos de las emisiones de CO₂ aconsejan la aproximación de los procesos de producción y de consumo de productos, en un intento de «racionalizar» desde el punto de vista del consumo energético las relaciones que hasta ahora sólo se estaban mirando desde el punto de vista de la contabilidad mercantil.

Todas estas circunstancias han ayudado a conformar en la experiencia acumulada del desarrollo económico territorial, un enfoque sobre el desarrollo económico que ofrece enseñanzas importantes para encarar los actuales retos del desarrollo a nivel local y general. Esta forma de abordar los problemas del desarrollo económico desde una perspectiva territorial destaca un concepto de *territorio* no solamente reducido a su dimensión geográfica o de medio físico sino que se refiere, fundamentalmente, al conjunto de actores, elementos y circunstancias que lo conforman, siendo así un actor o sujeto activo del desarrollo y no sólo el espacio geográfico donde tienen lugar los hechos.

Por otra parte, el énfasis en la *innovación* ha pasado a formar parte fundamental de la reflexión acerca del desarrollo económico, constituyéndose así en parte sustancial del mismo. Pero la visión de la innovación dista hoy de ser aquel planteamiento que suponía que la incorporación de innovaciones dependía esencialmente de los avances en Ciencia y Tecnología, los cuales derramaban posteriormente sus efectos en los ámbitos comercial y cotidiano. Tal como insiste el *enfoque interactivo de la*

innovación solamente se logra incorporar la innovación –tecnológica, medioambiental, comercial, gerencial u organizativa– si se asegura el encuentro entre el sector poseedor de conocimiento *codificado*, y los actores demandantes de soluciones aplicadas (ya sean del tejido productivo o empresarial, del sector público, o de la sociedad civil), los cuales poseen un conocimiento *tácito o contextual* surgido de su propia práctica.

De este modo, los procesos de *aprendizaje* consisten básicamente en la capacidad de reunir en un determinado *territorio* a dichos actores e instituciones a fin de abordar conjuntamente la búsqueda de las soluciones apropiadas a sus problemas. Como se aprecia, la innovación es, antes que nada, un hecho *territorial* y, de ahí la necesidad de construir *sistemas territoriales de innovación*. Es un contrasentido, por tanto, apelar a la necesidad de innovar, de un lado, y recortar las competencias para el desarrollo económico, científico y tecnológico a las regiones o Comunidades Autónomas, de otro.

El actual contexto de cambio y recesión socioeconómica en el que nos encontramos es, pues, una buena oportunidad para evaluar, observar y debatir sobre los retos de futuro. Y, en este sentido, las aportaciones conceptuales, prácticas y teóricas, relativas a la *dimensión territorial del desarrollo* que se han venido desplegando a lo largo de las últimas décadas, constituyen un recurso interpretativo de indudable valor para el diseño y la práctica de las *políticas públicas*. Se trata de un enfoque *multinivel* del desarrollo, de carácter transversal e integrado, que va más allá de los habituales planteamientos sectoriales y que, en un contexto abierto y globalizador, subraya la importancia del *territorio* y su gente, esto es, el significado de lo local en la reflexión y práctica del desarrollo.

Del mismo modo, la incorporación de *innovaciones* no se puede limitar exclusivamente al ámbito empresarial, ya que la organización de la producción incluye el conjunto de elementos del *entorno territorial*, es decir, la dotación de bienes públicos, las infraestructuras y equipamientos colectivos, la calidad de los recursos humanos, el trabajo de las agencias y agentes de empleo y desarrollo económico local, la identidad territorial y cultural, y las diferentes instituciones territoriales.

La incorporación más reciente de la noción de *innovación social* ha venido a añadir, pues, aspectos sustantivos del enfoque del Desarrollo Económico Territorial que no están explícitas en el concepto de *innovación empresarial*. Del mismo modo, ello ha abierto la puerta a la presentación de una conceptualización de la *gobernanza* territorial de los procesos de desarrollo.

2. LA COMPETITIVIDAD SISTÉMICA TERRITORIAL

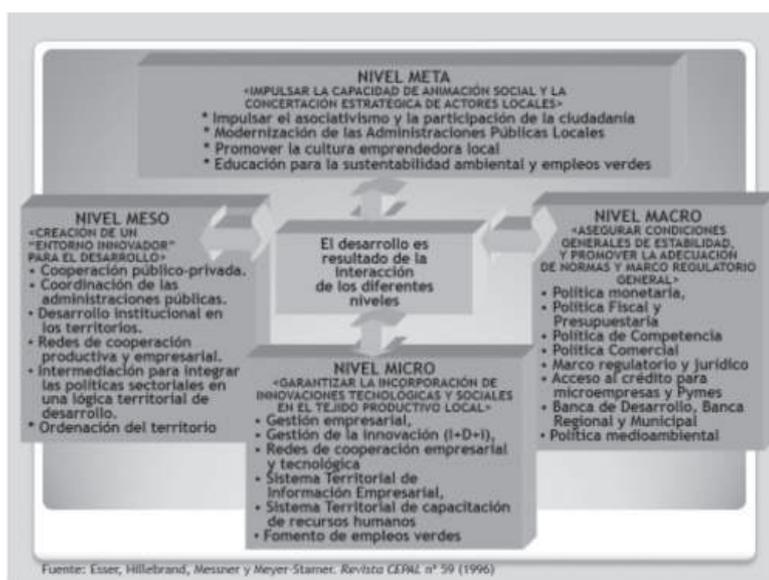
Son varias las aproximaciones conceptuales que han nutrido el enfoque del *Desarrollo Económico Territorial* en estas últimas décadas, tanto en el medio urbano como rural. De un lado, están los estudios sobre los procesos de descentralización y el desarrollo local endógeno. De otro lado, el análisis de la experiencia de los «distritos industriales», el estudio de los *sistemas productivos locales*, el análisis de los clústeres y el enfoque de cadenas productivas. Asimismo, también hay que citar la literatura y propuestas sobre los sistemas territoriales de innovación, que incluye la referencia a los entornos territoriales innovadores, y el análisis de los sistemas agroalimentarios localizados (SIAL), que constituye uno de los referentes más destacados de la aplicación del enfoque de desarrollo territorial en el medio rural. De este modo, teniendo como referencia –de un lado– los nuevos enfoques del desarrollo local de carácter endógeno y, de otro lado, el avance de los modelos de innovación territorial, se ha ampliado poderosamente la perspectiva local para el análisis, la interpretación y la acción del desarrollo desde los territorios.

Sin embargo, gran parte de estos enfoques se han orientado fundamentalmente hacia el logro de la *mejora competitiva* de las empresas y de la capacidad competitiva de los territorios, dejando de lado otras dimensiones no económicas del desarrollo, lo que ha generado importantes críticas desde las posiciones que exigen una visión *multidimensional* del desarrollo. Igualmente, es preciso cuestionar la utilización extensiva y simplista que se ha introducido con el término *competitividad*, el cual se ha acabado convirtiendo en un referente ideológico central justificador de casi todas las actuaciones. Se olvida a menudo que dicho término obliga sobre todo a un ejercicio de cooperación entre actores socioeconómico e instituciones con objeto de alcanzar un esfuerzo colectivo sobre el que se sustenta el logro de las mejores posiciones en el momento de la venta o entrega de los productos o los servicios correspondientes. En latín el término «*competere*» tiene también el significado de aprender a realizar algo de forma conjunta, una acepción que debería resaltarse de forma más clara, a fin de contrarrestar la frecuente alusión a la competitividad como un esfuerzo individual y solamente basado en los elementos de rivalidad o enfrentamiento personal o colectivo.

Una acepción más integrada (o sistémica) del concepto de *competitividad* es la proporcionada, hace ya algún tiempo, por el Instituto Alemán de Desarrollo, donde se insiste en que se trata de un concepto de carácter sistémico que obliga a

actuaciones en los diferentes niveles (*meta, micro, meso y macro*) de la sociedad, y a actuaciones de carácter cooperativo y estratégico, lejos de la idea de enfrentamiento de todos contra todos que la versión neoliberal del concepto de competitividad sugiere (Gráfico 1).

GRÁFICO 1: Una visión sistémica de la competitividad y el desarrollo



En el nivel *micro* se contempla la necesidad de garantizar la introducción de las innovaciones tecnológicas, socio-institucionales y organizativas necesarias para impulsar los cambios requeridos en el tejido productivo territorial. Para ello se requieren, igualmente, actuaciones de nivel *meso*, esto es, orientadas a crear un *entorno territorial innovador*, integrando las políticas sectoriales, coordinando las intervenciones públicas, impulsando la cooperación público-privada, y concretando todo ello en una eficiente ordenación del territorio. Pero nada de esto es posible sin un esfuerzo construido desde el nivel *meta*, dedicado a impulsar la capacidad de animación social y la concertación de actores locales para consensuar estrategias de desarrollo desde cada ámbito territorial. Igualmente, desde el nivel *macro* (ya sea con actuaciones de carácter estatal o regional) es preciso actuar con la coherencia reque-

rida a fin de evitar la presencia de políticas contradictorias en los distintos niveles de gobierno, abriendo para ello los necesarios espacios de coordinación para el diseño y aplicación de dichas políticas, tratando de encontrar la adecuación de normas y marco regulatorio, así como un contexto amigable al despliegue de iniciativas de desarrollo económico territorial.

3. UNA NUEVA CONCEPTUALIZACIÓN PARA EL DESARROLLO: EL ENFOQUE DEL DESARROLLO ECONÓMICO TERRITORIAL

Una de las primeras características del enfoque del *Desarrollo Económico Territorial* es la incorporación de los actores locales como protagonistas o sujetos activos del desarrollo. De este modo, mientras los enfoques basados en la búsqueda de la competitividad fijan su atención principal en las empresas como actor fundamental, el enfoque del Desarrollo Económico Territorial propone una visión más integrada considerando igualmente la influencia de los gobiernos territoriales (municipios, diputación, gobierno regional), así como las organizaciones de trabajadores/as, el sector de conocimiento (universidades, institutos de capacitación técnica y profesional, programas de asistencia técnica, etc.), y el conjunto de la sociedad civil. Es muy importante, entonces, el despliegue de redes e interacciones entre estos actores, en la discusión y definición de estrategias, políticas y programas de desarrollo territorial. De este modo, la capacidad de los actores locales para aprovechar su proximidad física, construyendo puentes y relaciones entre ellos (tanto formales como informales), se ha convertido en una pieza fundamental de las estrategias de desarrollo económico territorial.

Otra característica fundamental en las iniciativas de desarrollo territorial es la capacidad para identificar y aprovechar los recursos locales (endógenos) así como las oportunidades derivadas del dinamismo externo, lo cual requiere construir una capacidad endógena de innovación y organización productiva y social territorial, así como incorporar un conjunto de políticas públicas en educación, formación de recursos humanos, promoción y asistencia técnica, acceso al crédito, inclusión social, etc., todo ello guiado por un ejercicio responsable de prospectiva económica, social y ambiental.

Como se aprecia, todo ello implica la incorporación de adaptaciones institucionales y políticas a fin de asegurar condiciones de *gobernanza* entre los actores territoriales sobre una sólida base de participación efectiva de la ciudadanía desde

cada ámbito territorial. Frente a las políticas y programas de desarrollo diseñados de forma tecnocrática y «desde arriba», con un enfoque homogeneizador de las diferentes circunstancias territoriales, se subraya la necesidad de intervenciones «desde abajo», incorporando los actores y contexto de los distintos territorios. Por ello el enfoque del Desarrollo Local es fundamentalmente un modo diferente de hacer política de desarrollo y no solamente un instrumento de actuación territorial de la política de desarrollo.

El enfoque del Desarrollo Económico Territorial subraya, igualmente, la importancia de la incorporación de la *innovación* como componente fundamental de las estrategias de desarrollo territorial. De este modo, el concepto de «*territorio innovador*» puede comprenderse como una superación del más limitado concepto de la *competitividad empresarial*, al subrayar la importancia de la reflexión *prospectiva* capaz de guiar el proceso de adaptación a los cambios que vienen desplegándose ante nosotros.

GRÁFICO 2: *Territorios innovadores: principales factores y características*



El concepto de «*territorio innovador*» se aplica a aquellos territorios que poseen una estrategia consciente y sistemática orientada a producir, transferir y poner en práctica los recursos estratégicos de conocimiento, tanto teórico como práctico,

a fin de favorecer el aumento de capacidades en el territorio, promoviendo para ello procesos de aprendizaje, individual y colectivo (Gráfico 2). Para impulsar esos procesos, la organización más eficaz es la construcción de redes, formales o informales, entre actores locales que, aunque posean características y estrategias diferentes, pueden alcanzar compromisos en objetivos comunes. De esta forma, tomando como estrategia la incorporación de innovaciones (económicas, institucionales, sociales y ambientales), y utilizando como recurso el *conocimiento*, la organización en redes puede sustentar los procesos de aprendizaje individual y colectivo en el territorio. Así pues, junto a las relaciones económicas desempeñan también un papel fundamental las relaciones sociales de *cooperación* en el territorio, lo cual convierte a éste en un elemento integrador de conocimientos y organización.

El concepto de *innovación social* no está, pese a todo, exento de ambigüedades, lo que obliga a establecer algunas precisiones en la interpretación del mismo. Para Méndez (2013) el sentido en el que aquí debe utilizarse es el que vincula la innovación social con la transformación de las relaciones y las prácticas sociales que caracterizan a un territorio determinado y que pueden favorecer un desarrollo más inclusivo y sostenible, así como una gobernanza participativa y adaptada a las específicas condiciones y necesidades locales.

Desde esta perspectiva, pueden considerarse *innovaciones sociales*:

- La promoción de una ciudadanía activa, movilizadora y organizada en defensa de mejores condiciones de vida y con propuestas alternativas de desarrollo.
- La creación de foros estables para la interacción de los actores locales, lo que incluye el debate, la negociación, la resolución de conflictos y la toma de decisiones relacionadas con el desarrollo económico territorial.
- La participación efectiva de los actores sociales.
- El avance hacia una gestión de los asuntos públicos eficaz, accesible y transparente.

Finalmente, el concepto de *gobernanza* requiere también matizaciones ya que su uso múltiple incorpora algunas ambigüedades. De manera habitual la gobernanza se define como un modo de regulación basado en la cooperación entre diferentes actores públicos y privados que llegan a acuerdos (implícitos o explícitos), al compartirse en los procesos de deliberación y decisión algunas cuestiones importantes, lo que conlleva cierto reparto de responsabilidades. Se despliegan así relaciones de confianza entre los actores, aunque estén unidos por vínculos débiles en relación a

los valores compartidos y los objetivos comunes del desarrollo territorial.

No obstante, a menudo la *gobernanza* puede ser más formal que real, debido a la existencia de relaciones de poder desequilibradas y la defensa de intereses contrapuestos entre los integrantes de las coaliciones locales. En unos casos pueden darse redes locales bajo el dominio de formas tradicionales de autoridad de carácter vertical. En otros, el concepto se postula como forma de externalizar ciertos segmentos de la gestión local desde el sector público al privado, de acuerdo con la lógica del discurso neoliberal, por lo que el cambio de gobierno a *gobernanza* implica la influencia de nuevos actores en la toma de decisiones políticas, lo que puede detraer poder político del alcance de los representantes democráticamente elegidos. Así pues, en opinión de Méndez (2013), no todas las formas de *gobernanza* favorecen la puesta en marcha de estrategias de innovación orientadas al desarrollo en la misma medida, lo que obliga a analizar en cada caso la estructura interna de las coaliciones locales.

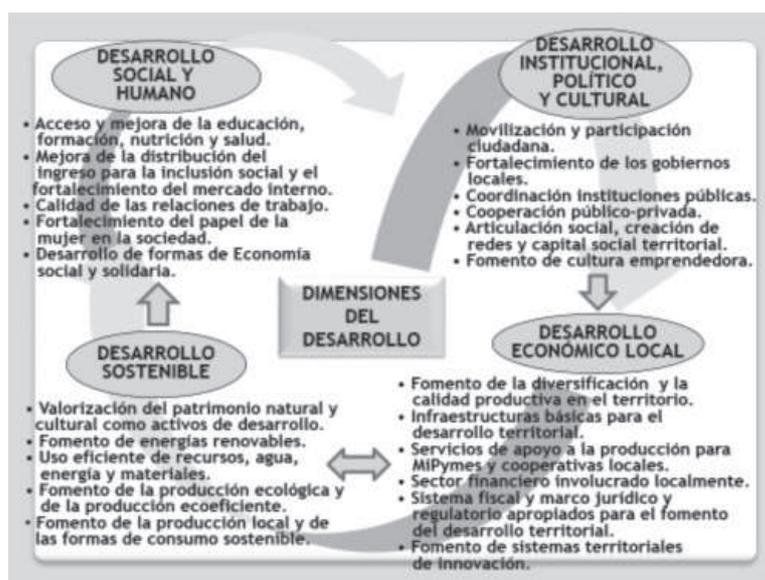
4. LAS DIFERENTES DIMENSIONES DEL DESARROLLO TERRITORIAL

Como vemos, los tiempos de crisis llevan consigo una ruptura de las trayectorias precedentes, evidenciando los límites de los mecanismos de desarrollo existentes en un periodo histórico determinado. Son tiempos que exigen una renovación de las ideas y de las formas de actuar. En particular, aquí nos interesa reflexionar sobre las actividades e iniciativas que hemos venido desplegando en estos últimos años en la promoción del desarrollo económico local y el empleo desde diferentes territorios tanto en el medio urbano como rural. Por ello, resulta especialmente importante la capacidad de los *territorios* para poner en práctica estrategias que aseguren la participación ciudadana a fin de discutir y decidir el tipo de desarrollo económico, su sostenibilidad ambiental, social y política, y su capacidad para generar empleo digno y duradero. Se trata de aportar soluciones innovadoras de carácter inclusivo y acordes con un objetivo de desarrollo que no se limite a su dimensión económica, sino que incorpore las diferentes dimensiones del desarrollo social y humano, desarrollo institucional, político y cultural, y el desarrollo económico local sostenible (Gráfico 3).

En cualquier estrategia de *desarrollo territorial* es fundamental la movilización y participación ciudadana, el fortalecimiento de los gobiernos locales, la coordinación eficiente entre los distintos niveles de las administraciones públicas, la cooperación

entre los actores públicos, privados y comunitarios, la articulación social y la creación de redes territoriales, y el fomento de la cultura creativa. Estos elementos del desarrollo institucional, político y cultural son la base fundamental para poder discutir y consensuar una estrategia de desarrollo económico local sostenible en la cual los rasgos principales son, entre otros, el fomento de la diversificación y la calidad productiva, la dotación adecuada de las infraestructuras y equipamientos básicos para el desarrollo territorial, así como la oferta de servicios de apoyo a la producción de microempresas, pequeñas y medianas empresas y cooperativas locales, el involucramiento de un sector financiero especializado territorialmente, la existencia de un sistema fiscal y marco jurídico y regulatorio apropiado para el fomento del desarrollo productivo, y la construcción de un sistema territorial de innovación.

GRÁFICO 3: *Dimensiones del Desarrollo Territorial*



Todas estas actividades deben incorporar la dimensión del desarrollo sostenible, que incluye la valorización del patrimonio natural y cultural como activos diferenciadores de desarrollo, el fomento de las energías renovables y la producción ecológica, el uso eficiente de recursos, materiales, agua y energía, la producción

eco-eficiente, la promoción de actividades productivas con proximidad a los lugares de consumo («producción kilómetro cero»), y las formas de consumo sostenible. Naturalmente, esta base de la economía territorial sostenible debe ser capaz de generar un «*excedente económico*» para poder atender a los gastos de la reproducción social, esto es, el coste de los bienes *colectivos* (educación, nutrición, formación y salud, entre otros), impulsando la mejora de las relaciones de trabajo, el fortalecimiento del papel de la mujer en la sociedad, la inclusión social y el fortalecimiento del mercado interno, así como el desarrollo de formas de economía social y solidaria.

5. EL CONTEXTO DE LA CRISIS ACTUAL Y LAS TAREAS PENDIENTES DE LA REESTRUCTURACIÓN SOCIOECONÓMICA, POLÍTICA E INSTITUCIONAL

En su trabajo sobre La Segunda Ruptura Industrial, Michel Piore y Charles Sabel (1984) señalaban que la crisis económica desplegada desde los años setenta del siglo pasado en las economías avanzadas ponía el énfasis principal en los límites del modelo de desarrollo industrial basado en la producción en serie, esto es, con utilización de maquinaria especializada y recursos humanos semicualificados para producir bienes y servicios estandarizados. Según dichos autores, la crisis económica abierta en los años setenta del siglo pasado mostraba, entre otros aspectos, la necesidad de:

- Una modificación o sustitución de las tecnologías y procedimientos operativos de las empresas y organizaciones en general;
- La revisión de los instrumentos de control macroeconómico desplegados por la burocracia en el poder; y
- Cambios sustantivos en las reglas del sistema monetario internacional y comercial establecidos tras el término de la Segunda Guerra Mundial.

Como vemos, este diagnóstico pone en evidencia que algunas de las tareas pendientes de aquella fase de transición o *cambio estructural*, no han sido atendidas de forma satisfactoria hasta ahora, por unas circunstancias u otras. En este contexto, la presencia de la crisis actual viene a destacar, adicionalmente, dos aspectos fundamentales que se suman a la agenda del cambio estructural. Se trata, en primer lugar, de la

necesidad de incorporar la sostenibilidad ambiental entre las iniciativas tecnológicas, económicas y sociales para cambiar el vigente modelo productivo y de consumo; y, en segundo término, de la necesidad de proceder a una efectiva regulación de los movimientos especulativos de capital internacional, causantes de la incertidumbre e inseguridad actuales en los ámbitos financiero, económico y social.

Así pues, en el análisis de la naturaleza de la crisis actual es preciso destacar estos rasgos que se añaden a los retos del tránsito desde el modelo de producción en serie al modelo de producción flexible visualizados desde los años ochenta del siglo pasado, ya que en los momentos actuales asistimos al reto de cambiar las formas de producción y consumo no sostenibles (como son las que actualmente se basan en el uso intensivo de materiales y energía procedente de los combustibles fósiles) por formas de producción y consumo de carácter sostenible, lo que equivale a toda una revolución industrial, tecnológica y cultural.

En los años ochenta del siglo anterior, sectores como la siderurgia básica, la minería del carbón, y la construcción naval, entre otros, enfrentaban la presencia de nuevos competidores internacionales con salarios mucho más bajos y con esquemas de protección de su industria nacional emergente bastante más sólidos, junto a las crecientes exigencias de sostenibilidad ambiental en el uso de los recursos naturales y energéticos, en especial de los combustibles fósiles, cuya era comenzaba a declinar pese al no reconocimiento de este hecho por parte de los grandes intereses creados en torno a las industrias del petróleo, el transporte y la automoción, así como las finanzas, con grandes vinculaciones entre sí y con los respectivos gobiernos nacionales en las principales potencias. Así pues, en el momento actual, la desregulación o falta de control de los movimientos especulativos del capital financiero internacional está acompañado por otro fenómeno relevante como es el agotamiento real del actual modelo de producción y consumo, basado en el uso intensivo e insostenible de los combustibles fósiles.

Las respuestas de la política económica se centraron en los años ochenta, principalmente, en la reestructuración industrial de sectores altamente contaminantes (minería del carbón, construcción naval, siderurgia, industria química, industria automovilística, entre otros) que se veían cuestionados por la mayor competitividad de los nuevos países industrializados del Este Asiático. En aquellos años, desde los diferentes ámbitos territoriales, se asistió al despliegue territorial de iniciativas de desarrollo económico local y empleo ante el abandono que el gobierno central realizó al abrazar la tesis neoliberal de que *«la mejor política de promoción industrial*

es la que no existe», lo cual obligó a los gobiernos territoriales y a los/as agentes y agencias de empleo y desarrollo local (AEDL) a incursionar en los ámbitos de las políticas activas de empleo, la promoción empresarial, el desarrollo rural, y las políticas territoriales de innovación, con el fin de enfrentar el creciente desempleo y las dificultades del tejido de microempresas, pymes y pequeñas cooperativas de producción.

En el momento actual se echan en falta planteamientos de políticas y estrategias que hagan frente a las exigencias del cambio de modelo productivo y energético, y todo parece reducirse al intento de salvar a un sector financiero (cuyas prácticas especulativas llevaron a la quiebra financiera actual), con el fin de que los mismos bancos abran los circuitos de crédito para las pequeñas y medianas empresas y el mayor endeudamiento de los hogares. Nada nuevo y, sobre todo, nada sustantivo en relación con la naturaleza del problema principal. De este modo, el desconocimiento o ignorancia se extiende entre los principales responsables, economistas, políticos y formadores de opinión, pagándose así muy posiblemente el abandono extensivo que desde hace ya años, se perpetró en las Facultades de Economía al eliminar las materias de estudio relacionadas con la Estructura y la Política Económica, las cuales fueron marginadas y sustituidas por ese recetario abstracto de reflexión escasamente pertinente con la realidad que es lo que ha acabado siendo la enseñanza de la economía «teórica» o «aplicada», junto al auge incesante de los estudios de administración de empresas o «Escuelas de Negocios». Todo un canto a la crematística, pero nada relacionado con los estudios del desarrollo económico, social y ambiental.

Conviene también recordar que desde los años ochenta del siglo pasado en adelante, actividades estratégicas importantes que eran propiedad pública (como la telefonía, la banca, la electricidad, el agua potable, la distribución del petróleo, entre otras) fueron entregadas unilateralmente a monopolios privados, los cuales obtienen desde entonces enormes beneficios de ello, parte de los cuales se encuentran situados en paraísos fiscales, al tiempo que el Estado vio reducida su capacidad de disponer de ingresos públicos. Adicionalmente, se instauró la práctica de la reducción de impuestos a las grandes sociedades, se eliminó el impuesto sobre el patrimonio y el impuesto de sucesiones y transmisiones patrimoniales, y se profundizó en una desregulación financiera que permite la evasión de capitales hacia paraísos fiscales. Todo ello ha incidido poderosamente en un mayor déficit público ante la incapacidad para incrementar los ingresos por parte del Estado.

Por si fuera poco, el mantenimiento de una *Ley del Suelo* que ha permitido la obtención de ganancias extraordinarias de carácter especulativo mediante la recalificación de terrenos, la relajación de la ordenación territorial, y el desprecio a los criterios de sostenibilidad medioambiental, han agudizado las características del tipo de capitalismo *rentista* español, introduciendo en las administraciones públicas un espacio propenso a los comportamientos corruptos, alimentado por el limitado avance de la descentralización de recursos y competencias a las administraciones territoriales.

Así pues, en la actualidad, la política económica se encuentra constreñida por un recetario de austeridad y ajuste impuesto desde las propias reglas de la Unión Europea, al tiempo que el gobierno central ha puesto bajo sospecha a los gobiernos locales y autonómicos, en un contexto en el cual las restricciones para el acceso al crédito por parte de las microempresas y pequeñas y medianas empresas dificulta cualquier recuperación del dinamismo económico y la creación de empleo. Hay que insistir, contrariamente al pensamiento centralista predominante en el gobierno, que la descentralización y la mayor autonomía a nivel regional, provincial y municipal constituyen un planteamiento que puede enfrentar de forma más eficaz y eficiente las diferentes circunstancias de la crisis actual, a través de la experiencia acumulada por las iniciativas de desarrollo local y empleo y desarrollo territorial rural que en estos años atrás se han ido perfeccionando en la práctica. Sin embargo, las posiciones ideológicas neoliberales retrasan un conjunto de cambios sustantivos que podrían facilitar la búsqueda de un nuevo marco de competencias distribuidas entre los distintos niveles de la administración pública, en una superación del *Estado de las Autonomías* hacia un diseño más federativo, eficaz y solidario. Se insiste en que son cambios sustantivos del actual modelo productivo y de consumo lo que se precisa, y no la continuidad de «reformas» para mantener el viejo modelo de crecimiento económico insostenible.

Como sabemos, la centralización de los poderes territoriales y el regreso al centralismo administrativo fue un camino que marcó los gobiernos de Ronald Reagan y de Margaret Thatcher ante la crisis económica de finales de los años setenta en el siglo pasado. Ahora es también el camino elegido por el gobierno central en el Estado español, a pesar de los importantes logros alcanzados por las iniciativas locales y regionales de desarrollo en las últimas décadas, cuyo reconocimiento es muy marginal en las simplificaciones que se realizan en el discurso económico y político predominante basado en la simple evolución macroeconómica y financie-

ra. Finalmente, el problema es especialmente grave si se suma a todo ello una falta de visión prospectiva.

6. UN VISTAZO AL FUTURO: ANTE UNA NUEVA RUPTURA INDUSTRIAL

Según Jeremy Rifkin (*La Tercera Revolución Industrial*, 2011), la brusca subida de los precios del petróleo en la primera década del siglo xxi (desde 24 dólares/barril en 2001 a 147 dólares/barril en 2008), marcó el inicio del fin de *la era de los combustibles fósiles*. Dicha subida se trasladó al resto de los artículos básicos en los cuales el petróleo es un insumo estratégico. En efecto, el petróleo forma parte de los insumos básicos de numerosas cadenas de valor como la industria química y petroquímica (fertilizantes, pesticidas, plásticos, etc.), la industria de la construcción, la industria del cemento, la producción agraria y la producción de alimentos, la industria del transporte y del automóvil, la industria farmacéutica, la industria textil, la industria eléctrica (calefacción, iluminación), la industria metalmecánica, etc. El petróleo es, por tanto, un insumo estratégico en la actual civilización dependiente de los combustibles fósiles.

El colapso financiero de 2008 desencadenado en EEUU y extendido luego en la Unión Europea, vino a sumarse a esta situación de agotamiento del modelo energético basado en los combustibles fósiles. Para Rifkin, sin embargo, no se trata de fenómenos independientes. La burbuja financiera y el aumento del déficit público guardan relación con la decadencia de la era del petróleo. De modo que las políticas que siguen enfrentando la crisis actual como si sólo se tratara de un tema financiero, no están llegando a la verdadera raíz del problema. En 2008 se habían alcanzado ya los límites del tipo de crecimiento económico dependiente del petróleo y los combustibles fósiles. Se trata del final de la Segunda Revolución Industrial y de la era del petróleo en la que se basó la misma. En ese sentido, parece claro que hay que cambiar el régimen energético y el modelo industrial actual. La crisis actual no es sólo una crisis financiera. Es también, una crisis industrial.

Según la Agencia Internacional de la Energía (AIE) *el techo de la producción global de petróleo* se produjo en 2006, al llegar a los 70 millones de barriles diarios. Según la AIE, para mantener la producción de petróleo a un ritmo constante próximo a esa cifra es necesario realizar grandes inversiones financieras durante los próximos años, a fin de continuar bombeando el petróleo que queda en los pozos

existentes y que resulta cada vez más difícil (y más caro) de extraer. Asimismo, hay que perforar los yacimientos de menor rendimiento o de peor crudo ya existentes, y realizar nuevas prospecciones, cada vez más complicadas, ya que el crudo recuperable del planeta es cada vez más escaso, llevando consigo su extracción riesgos de contaminación ambiental mucho más elevados. Hay que recordar que el techo del *petróleo disponible por habitante* (esto es, haciendo el supuesto de que todos pudieran consumir lo mismo) se registró bastantes años atrás, en 1979. Y es que, aunque desde ese momento ha habido nuevos descubrimientos de pozos petrolíferos, la población mundial ha crecido con mayor rapidez.

El importante crecimiento de las economías de los «países emergentes» (China, Brasil, India, Rusia y Sudáfrica) ha venido a incrementar la presión de la demanda sobre las reservas de crudo existentes, impulsando el precio del petróleo al alza. Existe, pues, una relación entre el incremento de la producción económica y el aumento de los precios del petróleo. Todo esto supone que la tensión hacia el incremento del precio del petróleo, debido al elevado ritmo de crecimiento económico de los países emergentes, seguirá en estos próximos años, lo que impulsará un nuevo aumento de los precios de los demás bienes y servicios, agudizando el desplome del poder adquisitivo general y llevando a la economía mundial cerca del colapso. Esta es la situación a la que Rifkin se refiere cuando habla del final de una era.

Las actividades especulativas en los mercados de futuro del petróleo y los alimentos han agudizado esta situación, aunque no son la explicación principal del problema. Además, esta presión que ejerce la creciente demanda agregada de petróleo sobre unas reservas menguantes se ve agravada por el aumento de la agitación política en Oriente Medio y Oriente Próximo. No cabe, pues, otra opción razonable que la de intensificar la búsqueda de otro sistema energético y modelo industrial, indagando las formas de ahorro de energía y materiales en los procesos productivos y productos, retomando la apuesta por las energías renovables. Este es un escenario que, en mi opinión, las iniciativas de *Desarrollo Económico Territorial* deben contemplar con la mayor atención ya que las energías renovables no exigen grandes instalaciones centralizadas de producción energética sino estrategias de abastecimiento territorial de energía, utilizando para ello las diversas modalidades de fuentes de energía renovable (solar, eólica, biomasa, entre otras). Por otra parte, el acercamiento de los lugares de producción y consumo de bienes y servicios debe ser, igualmente, otro de los criterios a contemplar, a fin de reducir el importante impacto en CO₂ que implica hoy día el transporte y el comercio a larga distancia.

Frente a este escenario de prospectiva se aprecia la necesidad de cambios que afectan esencialmente al propio enfoque del desarrollo económico, incorporando en el mismo las enseñanzas habidas en estas últimas décadas.

7. A MODO DE CONCLUSIÓN

Como se aprecia, a lo largo de estas últimas décadas, se ha ido construyendo una nueva conceptualización para el *desarrollo* desde el territorio, la cual propone una interpretación que tiene en cuenta:

- Los diferentes ámbitos global, estatal, regional, provincial y local.
- La presencia de los diferentes actores territoriales, incluyendo los distintos niveles de gobierno, las empresas, el sector de conocimiento y el conjunto de la sociedad civil.
- La diversidad de respuestas, trayectorias y marco institucional, así como la importancia de la *movilización* de los recursos locales y el fortalecimiento de las capacidades territoriales.
- La *sostenibilidad* como elemento fundamental en la búsqueda de nuevas formas de producción y consumo responsables.
- Una visión de la *innovación* que no se limita a los ámbitos tecnológico y empresarial, sino que incluye igualmente las innovaciones ambientales, sociales, laborales, institucionales, organizativas y de gestión.

Temas sustantivos del *desarrollo económico* como la incorporación de innovaciones, la formación de recursos humanos para el empleo, la promoción empresarial y la sostenibilidad medioambiental, son todos temas que requieren un *enfoque territorial*, ya que exigen un planteamiento adecuado a las diferentes circunstancias locales contando, igualmente, con los propios actores territoriales.

Este ha sido el enfoque que durante todos estos años atrás se ha venido aplicando por los agentes de empleo y desarrollo local (AEDL) y por los responsables de las iniciativas de desarrollo territorial rural de forma extensiva en las Comunidades Autónomas en el Estado español según la metodología inicialmente impulsada por las Iniciativas Comunitarias LEADER de la Unión Europea. Lamentablemente, el predominio de la ideología en favor de la desregulación financiera y el automatismo del libre juego de los mercados ha retrasado un aprendizaje que en la práctica

exige una acción coordinada de los diferentes actores desde cada uno de sus territorios, superando de ese modo las limitaciones de los enfoques sectoriales y de los planteamientos centralistas de carácter genérico y agregado en los que se mueve la reflexión actual sobre el actual tipo de desarrollo reducido a mero crecimiento económico cuantitativo sin horizonte razonable ni sostenible.

8. BIBLIOGRAFÍA

- Alburquerque, Francisco y Marco Dini (2008): Guía de Aprendizaje sobre Integración Productiva y Desarrollo Económico Territorial. FOMIN/BID, Washington DC.
- Alburquerque, Francisco (2008): «Innovación, transferencia de conocimientos y desarrollo económico territorial: una política pendiente». Revista ARBOR, Ciencia, Pensamiento y Cultura, número 732, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.
- ___ (2003): Planes de Desarrollo Sostenible en los Parques Naturales de Andalucía. Cuadernos del Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria, Número 38, Sevilla.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1988): El futuro del mundo rural.
- ___: Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI. Libro Blanco. Luxemburgo, 1993.
- ___: Guía pedagógica Leader, 2001. (www.rural-europe.aeidl.be)
- Esser, K; Hillebrand, W; Messner, D y Meyer-Stamer, J (1996): «Competitividad sistémica: nuevos desafíos para las empresas y la política». Revista de la CEPAL, nº 59, Santiago de Chile, agosto.
- Jacobs, M (1996): La economía verde. Medio Ambiente, desarrollo sostenible y la política del futuro. Barcelona.
- Méndez, Ricardo (2013): «Del desarrollo a la resiliencia territorial. Claves locales para la reactivación». IX Coloquio Nacional de Desarrollo Local, 6-8 de junio, Alicante.
- Piore, Michael y Charles Sabel (1984): La segunda ruptura industrial, 1990.
- Rifkin, Jeremy (2011): La Tercera Revolución Industrial.

CAPÍTULO 3

LA DIMENSIÓN SOCIAL EN EL DESARROLLO LOCAL: REFLEXIONES EN TORNO AL CAPITAL RELACIONAL¹

Javier Esparcia² y Jaime Excribano

I. INTRODUCCIÓN

Muchos son los análisis en torno a los procesos de desarrollo local. La crisis de los últimos años ha agudizado la gravedad de las situaciones que en su momento dieron plena vigencia a un enfoque complementario a las aproximaciones clásicas al desarrollo. Ya desde la perspectiva del desarrollo regional se empezó a considerar que los procesos a escala local requerían planteamientos específicos, y que no eran válidos aquellos trasladados desde una aproximaciones de arriba-abajo y aplicados sin atender suficientemente las especificidades locales.

El enfoque local del desarrollo fue ganando terreno desde las crisis de los años 70, y la actual crisis ha puesto de relieve que sigue siendo necesario (Vázquez Barquero, 2009; Jordán et al., 2013). Con frecuencia cuando hablamos de desarrollo local nos estamos centrando de manera casi exclusivamente, al menos sobre el papel, en la dimensión económica. Sin embargo es bien conocido que en la escala local hay

¹ El presente trabajo forma parte de las investigaciones llevadas a cabo en el marco de los proyectos «*Capital Social y desarrollo territorial. Redes sociales, élites de poder y liderazgo en las dinámicas de cambio en las zonas rurales*». Ministerio de Ciencia e Innovación, Dirección General de Investigación (CSO2009-11076), y «*Capital Social y Desarrollo Territorial: Crisis, Resiliencia y Liderazgo en las nuevas dinámicas rurales en España*» (CSO2012-32792).

² Dirección de correspondencia: Javier.esparcia@uv.es, Avd. Blasco Ibañez, núm. 28, 46010, Valencia.

otros componentes igualmente importantes, que han de ser considerados de manera explícita, como es la dimensión institucional, que sí aparece habitualmente asociada a la dimensión económica, en la medida en la que las políticas y estrategias de desarrollo local tienen a las administraciones públicas entre sus principales protagonistas (Alburquerque, 2001). Pero está también la dimensión social.

En este trabajo nos ocupamos de esta dimensión social, si bien no con la envergadura que requiere un análisis en profundidad. Para ello sería necesario un trabajo significativamente más amplio y detallado. En este modesto trabajo nos vamos a centrar únicamente en introducir algunos elementos de reflexión de uno de los aspectos que son importantes, desde nuestra perspectiva, en la dimensión social del desarrollo local, el capital social. Y creemos que aportar estos elementos de reflexión puede ser útil teniendo en cuenta que con cierta frecuencia la dimensión social no solo es una variable casi olvidada, sino que, cuando se aborda, no disponemos a mano del suficiente y necesario armazón teórico-conceptual que nos permita valorar mejor el papel de los distintos actores en los procesos de cambio y desarrollo local.

Por ello, a continuación, en el segundo apartado, se introduce una breve contextualización de la dimensión social con relación a otras dimensiones del desarrollo local. En el tercer apartado se analiza el capital social en tanto que elemento básico de la dimensión social en los procesos de desarrollo, y se presentan algunas ideas básicas sobre las raíces del capital social así como los componentes del capital social, para diferenciar con un mínimo de precisión de qué estamos hablando en cada momento. Una buena comprensión de estos elementos básicos es importante para la interpretación de los diferentes fenómenos y procesos, pero lo es aún más si, en algún momento, abordamos desde una perspectiva más analítica el estudio de la componente relacional (o reticular) del capital social. En el cuarto apartado se continúa con la idea de introducir herramientas conceptuales básicas para abordar el estudio de la dimensión social en el desarrollo local, y en concreto aquí se aborda la tipología básica del capital social basada en los dos grandes tipos de relaciones, internas y externas, casi más conocidas como *bonding* y *bridging* respectivamente. Con este bagaje terminológico y conceptual, en el quinto apartado se introducen dos conceptos fundamentales en la moderna sociología del desarrollo, enraizamiento y autonomía, que, aunque basados en gran parte en las relaciones tipo *bonding* y *bridging* respectivamente, iban más allá del simple análisis de las relaciones, suponiendo un intento muy serio para avanzar en la interpretación de los procesos de desarrollo. Pese a lo interesante del modelo, sus insuficiencias eran evidente, dado que los

conceptos clave eran incapaces de explicar la componente dinámica de los procesos de desarrollo y, sobre todo, el papel del capital social más allá de las primeras fases, las de puesta en marcha, que sí eran bien explicadas por el modelo anterior, con un carácter estático. El apartado 6 se dedica precisamente a analizar el papel del capital social en ese nuevo marco, siguiendo básicamente las aportaciones de Woolcock, que diseñó un modelo conceptual muy útil y que permite analizar con cierta precisión la complejidad de los procesos de desarrollo económico y el papel que en cada una de esas fases tienen a su vez diferentes componentes del capital social, tanto los de tipo relacional, que operan en el nivel micro (*bottom-up*) como los referidos a la integridad y credibilidad de las instituciones o la sinergia entre las instituciones y la sociedad local, que operan en el nivel macro (*top-down*).

2. LAS TRES GRANDES DIMENSIONES DEL DESARROLLO LOCAL

Históricamente los aspectos económicos han sido centrales en las cuestiones de desarrollo, primero a partir del concepto de «crecimiento económico», basado en el Producto Interior Bruto como indicador básico. Posteriormente, tras las II GM se habla ya de desarrollo económico, enfoque que se consolida durante los años 60, con la particularidad de prestar más atención a la distribución del PIB per cápita. A partir de esos momentos, el concepto de desarrollo empieza a tener otras acepciones, además de la económica, y ahí aparecen conceptos tan amplios como ambiguos, como desarrollo sustentable (uso equilibrado de los recursos que permita satisfacer las necesidades presentes sin comprometer a las generaciones futuras), desarrollo integral (crecimiento económico con equidad social), desarrollo social (como condición para el desarrollo económico), desarrollo humano (teniendo en cuenta una combinación de la esperanza de vida, el nivel educativo y la calidad de vida), entre otros. Unos han sido más abstractos, y otros más elaborados, como este último, que surge a partir de las aportaciones que hacen en los años 90 tanto R. Jolly como A. Sen. El concepto de Desarrollo Humano fue adoptado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), bajo la forma de índice de Desarrollo Humano. Con posterioridad se ha ido completando y mejorando, constituyendo hoy un índice que permite una buena comparación entre países.

En las últimas décadas ha continuado creciendo el número de adjetivos asociados a desarrollo, como «territorial», «de abajo-arriba», «descentralizado», «endóge-

no» y, sobre todo, «local», etc. Boisier ha señalado si no estaremos ante un número excesivo de adjetivos que, además, podrían ser redundantes (Boisier, 2001). Es cierto no obstante que cada uno de ellos añade un matiz diferente al desarrollo y, en todo caso, es importante que todos ellos responden a una determinada aproximación o concepción del desarrollo y que, en su caso, cabe entenderlos como términos complementarios. El concepto más popular en las últimas casi dos décadas es sin duda el de «desarrollo local» (Esparcia, 2015).

Es importante igualmente que el surgimiento y/o consolidación de estos términos en el lenguaje científico y en el ámbito de las políticas públicas responde, sobre todo, a un cambio de paradigma, que va mucho más allá que el cambio de términos. Estamos ante una verdadera aproximación diferenciada y, sobre todo, complementaria, al desarrollo económico tradicional. A partir de estos términos la nueva aproximación al desarrollo podría definirse como un proceso o conjunto de procesos, en primer lugar, de ámbito local, entendiendo por tal tanto el municipal como sobre todo el supramunicipal (pero en todo caso siempre subregional). En segundo lugar, se trata de procesos descentralizados, que dependen principalmente de las iniciativas locales, de pequeña escala. En tercer lugar, son procesos fuertemente enraizados en el territorio, con un importante carácter endógeno y con presencia significativa de mecanismos de abajo-arriba. En cuarto lugar, aunque este aspecto puede ser muy variable, los procesos de desarrollo local pueden tener un carácter integral y, por tanto, tener naturaleza no solo económica sino también social, en el marco de estrategias más o menos formalizadas de desarrollo sostenible.

A la hora de buscar en los orígenes del desarrollo local muchos expertos se han centrado en la dimensión económica. Se ha definido como la capacidad de los actores y de las sociedades locales para estructurarse y movilizarse, a partir de sus potencialidades y su matriz cultural, para definir y explorar sus prioridades y especificidades, buscando una mejora de la competitividad en su sistema productivo (Buarque, 1999). Por otra parte se ha señalado que el desarrollo local, trasladado al ámbito de las políticas públicas (Vázquez Barquero, 1988), constituye una respuesta (desde las administraciones públicas regionales y locales pero con la participación activa de las comunidades locales), a los problemas derivados de la reestructuración de los sistemas productivos, orientada a estimular los propios procesos de ajuste de los sistemas productivos locales.

Una de las claves de esos procesos de ajuste y adaptación en los sistemas productivos locales radica en las capacidades de los empresarios para (re)organizar los fac-

tores productivos locales y conseguir niveles de productividad que les permitan ser competitivos. Es evidente que son variadas las vías para alcanzar esa productividad, desde la clásica introducción de innovaciones tecnológicas hasta la diferenciación productiva o la búsqueda de nuevos mercados. Pero más allá de esa cuestión, lo que aquí nos interesa retener es que el desarrollo local tiene por tanto una dimensión económica fundamental. Pero no es la única dimensión fundamental.

Se ha hablado de la capacidad de los empresarios para (re)organizar los factores productivos, o de la mejora de la competitividad como resultado de los procesos de ajuste. Sin embargo, la puesta en valor de esas capacidades, o una mayor competitividad, no depende solo de la lógica económica. Tiene, sobre todo, y especialmente en los ámbitos locales, también una lógica social y cultural, por un lado, y una lógica político administrativa, por otro. Y estas «lógicas», que habitualmente están estrechamente unidas, tienen una componente territorial, que diferencia el por qué un territorio responde de manera diferenciada respecto de otro, ante los mismos retos y contando, aparentemente, con los mismos instrumentos. La respuesta diferenciada estriba en que la lógica sociocultural es diferenciada, porque son o pueden ser diferentes los sistemas de valores en cada comunidad local (municipio, conjunto de municipios, comarca, etc.). Y de la misma manera, puede ser diferente el entorno institucional, más o menos comprometido y más o menos capaz de crear el entorno socioeconómico favorable para los procesos de desarrollo local (la denominada institucionalidad para el desarrollo local). La más o menos eficaz articulación de los actores locales, la mayor o menor propensión a la cooperación entre ellos, la mayor o menor presencia y fortaleza de redes formales y/o informales, la mayor o menor implicación de la sociedad civil, o la cultura local respecto a fenómenos como el emprendedurismo, entre otros, son aspectos que diferencian a unos territorios de otros y que, en parte, explican la diferente capacidad de respuesta a los desafíos de los procesos de ajuste. La lógica social, el entorno socioeconómico, y la misma predisposición, compromiso y eficacia de los con frecuencia complejos sistemas político-institucionales locales, tienen una importante y estratégica componente social. Por lo tanto, la lógica económica, tan evidente y tangible en el desarrollo local, está acompañada siempre y necesariamente de una lógica institucional, también muy visible, pero igualmente de la lógica o dimensión social, aunque esta pueda tener un carácter más intangible. Los procesos que incorporan mecanismos de la nueva gobernanza se basan precisamente en esta combinación de dimensión institucional y dimensión social, y por tanto fundamentales en el desarrollo local.

Pero más concretamente, esta dimensión social condiciona aspectos tan estratégicos como esa actitud o cultura local respecto del emprendedurismo, de los procesos participativos, de la creación y/o participación en redes de cooperación entre actores, de las actitudes hacia los procesos de aprendizaje, del surgimiento y/o presencia de liderazgos locales, de la legitimidad de iniciativas asociativas y/o institucionales, etc. En definitiva, la dimensión social está especialmente asociada al sistema de valores y, en conjunto, a los diferentes tipos de capital social que puedan estar presentes y que tanta influencia tienen en la competitividad territorial en el ámbito local (Caravaca y González, 2008).

La dimensión social es tanto más importante cuando más débiles son las estructuras productivas y la propia institucionalidad. Y esta debilidad productiva y, a veces, también institucional, ocurre con más frecuencia a medida que nos alejamos de los grandes centros urbanos. De esta forma, en las áreas intermedias y, sobre todo, rurales, la dimensión social tiene un papel crítico en el desarrollo local en general, y sobre todo en las iniciativas económicas o de carácter productivo.

3. EL CAPITAL SOCIAL COMO ELEMENTO BÁSICO DE LA DIMENSIÓN SOCIAL

El capital social es uno de los conceptos que, durante las últimas décadas, más se ha desarrollado en las ciencias sociales, y a la vez uno de los que tienen un carácter más polisémico. Algunos autores, citando estudios del Banco Mundial, incluían en el capital social los factores no económicos, y ponían de relieve la estrecha relación entre esa concepción amplia de capital social y el desarrollo de las comunidades locales, la provisión de bienes públicos y la eficacia de las administraciones públicas (Fedderkeet al., 1999).

No obstante lo anterior, en el ámbito del desarrollo económico el capital social también ha tenido una presencia creciente, y de ahí la fortaleza de la nueva sociología del desarrollo, en cuyas aportaciones se basa en gran parte este trabajo. Con relación a los agentes económicos en sentido estricto, la idea de cooperación entre ellos, o la necesidad de ciertos mecanismos basados en la confianza (aspectos ambos presentes en el concepto moderno de capital social) estaba ya presente en el S. XIX. Eran justamente economistas clásicos los que lo planteaban, poniendo de relieve que todo ello permitía mejorar la eficacia de los mercados. Sin embargo, los modelos neoclásicos de crecimiento y desarrollo presentaban algunos fallos, que en

parte han podido explicarse mejor a partir precisamente del desarrollo del concepto de capital social. Así por ejemplo, los agentes económicos no actúan ni de manera siempre racional (maximización de beneficio) ni aislada en sus decisiones, sino que «interactúan a través de relaciones de reciprocidad, solidaridad o confianza, y que estas relaciones afectan sus decisiones» (Rodríguez-Modroño, 2012: 263). De la misma manera, a la hora de tomar esas decisiones los agentes económicos no disponen de información completa ni sobre los elementos sobre los que se toman decisiones ni sobre las relaciones que se mantienen; antes al contrario, las asimetrías son la nota característica. Y el capital social, en tanto que intangible colectivo, permite completar la explicación sobre la naturaleza y las causas del desarrollo. Por ello profundizar en el concepto y en su relación con el desarrollo nos permitirá avanzar en unas bases sólidas para interpretar mejor los procesos de desarrollo local.

No vamos a hacer aquí un repaso ni amplio ni detallado sobre el concepto de capital social, pero sí de algunos elementos que nos permitan utilizarlo como base teórico-conceptual para análisis sobre procesos de desarrollo local. En particular, nos interesa avanzar en esa base teórico-conceptual para profundizar en las relaciones sociales de actores clave en las dinámicas sociales y económicas en procesos de desarrollo local.

La acepción moderna de capital social hunde sus raíces en varias tradiciones teórico científicas, razón por la que el concepto es muy amplio, polisémico y a veces hasta ambiguo. Woolcock (1998) ha realizado un excelente trabajo de síntesis de las cuatro principales tradiciones, que aquí solo vamos a citar. Pero la novedad más importante del trabajo de Woolcock son los vínculos que establece entre diferentes tipos de capital social con los procesos de desarrollo, siendo uno de los principales renovadores de la nueva sociología económica de finales de los años 90³.

Cada una de las cuatro grandes tradiciones ha ido aportando ideas y conceptos que posteriormente han sido claves a la hora de conformar las visiones actuales de capital social y la operacionalización o aplicación del concepto a diferentes contextos. En primer lugar, la tradición marxista aporta la idea de «boundedsolidarity», que hace referencia a que circunstancias adversas pueden estimular y derivar en una fuente de cohesión. Esta idea se planteó con relación a determinados grupos

³ E. Moyano (2001) ha realizado un buen análisis del trabajo y aportaciones de este trabajo de Woolcock (1998), con interesantes reflexiones sobre sus vínculos con los procesos de desarrollo.

sociales, pero nosotros podemos claramente trasladarla a los diferentes territorios. En segundo lugar tenemos la idea de «reciprocitytransaction» d G. Simmel (uno de los principales teóricos de la interacción social), que hace referencia a las redes de intercambio basadas en la aplicación de normas, o en su caso obligaciones adquiridas libremente pero que llegan a formar parte de la relación en el seno de un grupo (o en nuestro caso, territorio). La confianza suele estar en la base de este tipo de relaciones (como ocurre con las redes de favores entre vecinos o conocidos). En tercer lugar tenemos la idea de la «valueintroyection» (planteada por Durkheim, otra referencia fundamental en la sociología moderna), que destaca la importancia de los sistemas de valores y compromisos morales, como anteriores y condicionantes de las relaciones contractuales entre los individuos. Por último, la idea de «enforceable trust» (planteada en este caso por Weber, padre también de la sociología moderna), por la que tanto las instituciones formales como los grupos de individuos organizados (por ejemplo, las familias, asociaciones, etc.) utilizan mecanismos para reforzar la confianza interna y asegurar que sus miembros acepten el cumplimiento de las normas.

A partir de estas raíces, el concepto moderno de capital social se desarrolla y consolida desde la década de los años 60. Puede decirse que hay una idea central en el concepto de capital social, como es la presencia de un conjunto de normas y redes sociales como elementos básicos para acciones colectivas en beneficio de la comunidad. Sin embargo, tras esa idea central las acepciones son diversas en función del aspecto que cada uno de los autores ha querido destacar. Precisamente por esta diversidad el concepto tiene una serie de debilidades teórico-conceptuales, como por ejemplo que con él se intentan explicar muchos fenómenos diferentes, algunos incluso contradictorios entre sí (es el caso de la justificación de políticas de desarrollo contrapuestas), o que se presente como un bien que puede maximizarse, de manera que se establece una relación unidireccional entre aumento del nivel de capital social y mejoras para la comunidad (y obviamente esto no siempre es así, como ya pusiera de relieve Olson hace muchos años).

Pero al margen de las relaciones entre capital social y desarrollo, sobre las que volveremos posteriormente, en torno al concepto de capital social se ha escrito mucho y con significados diferentes. Pero entre la vasta literatura y las múltiples aportaciones hay que destacar tres grandes pilares cuyas aportaciones han dado lugar, o son la base, del concepto moderno de capital social (Lozares et al., 2011). Estos son Bourdieu, Coleman y Putnam, sin perjuicio de otras aportaciones también relevantes (casos de Burt, Portes, Lin, Fukuyama, etc.), pero no capitales como las de estos

tres autores. Bourdieu es el primero que, a partir de su teoría de los Campos y Valor social, define diferentes tipos de capital y perfila las características que hacen del capital social un elemento fundamental para entender una gran parte de los procesos en la sociología moderna. De Bourdieu nos interesa especialmente su definición del capital social como un conjunto de recursos, tanto reales como potenciales, que están vinculados a la posesión de una red durable de relaciones, más o menos institucionales, que procura beneficios de reconocimiento mutuo (Bourdieu, 1986). Por su parte Coleman define el capital social por su función, es decir, forma parte de la estructura social y, como tal, facilita acciones, intereses y recursos para los individuos que participan de esa estructura. Pero además de una estructura funcional, es también una estructura relacional (como señalan Lozares et al., 2011). En este sentido a partir de las relaciones internas de los individuos o colectivos, Coleman introduce las ideas de identidad, pertenencia o inclusión social.

Por último, Putnam define el capital social a partir de características de las organizaciones sociales, como las normas, la confianza mutua y las redes. Estos tres elementos, entre otros, facilitan según él la coordinación, la cooperación, la reciprocidad generalizada, e incluso un objetivo superior como son los beneficios colectivos. El capital social según Putnam reside principalmente en colectivos y en la ciudadanía en general, pero como agregación de aportaciones individuales. Desde este punto de vista, el capital social está asociado y surge del consenso, de la participación y de los acuerdos, basados sobre todo en la confianza mutua dentro de cada unidad de análisis.

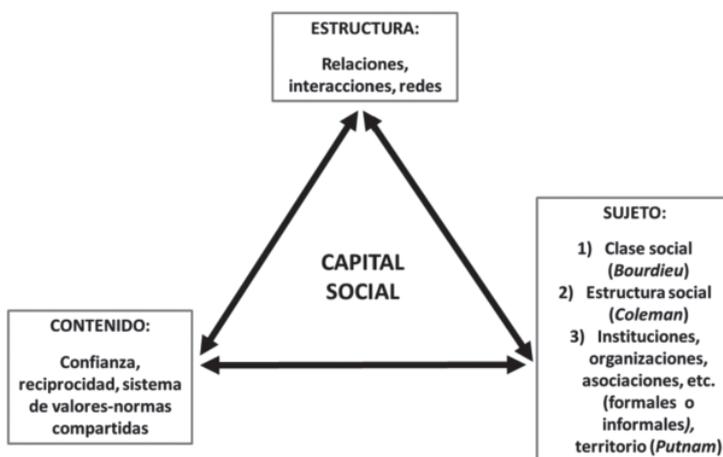
Para cada uno de ellos el sujeto del capital social es diferente. En el caso de Bourdieu, ese sujeto es la clase social, idea que posteriormente tendrá un gran predicamento en la literatura. Por su parte, para Coleman el sujeto es la estructura social (que es a la vez funcional y relacional); por último, para Putnam el sujeto del capital social es el colectivo, el grupo, las asociaciones, e incluso los territorios (aunque él hablaba de regiones). La consideración del capital social también es diferente, y así mientras para Putnam es un fin en sí mismo, en tanto que identifica elevados niveles de capital social con un bien para la sociedad y, en definitiva, un bien que es la base de la democracia. Sin embargo, para Bourdieu y para Coleman el capital social tienen un valor instrumental, es decir, constituyen un instrumento para otros fines.

Pero de estas y otras aportaciones hay tres elementos que constituyen el denominador común del capital social (Fig. 1). En primer lugar, que estamos ante una estructura de relaciones, interacciones y redes, lo que se denomina componente for-

mal; en segundo lugar el contenido, o componente sustantivo, de esas relaciones son la confianza mutua, los mecanismos de solidaridad, la reciprocidad y un sistema de valores y/o normas compartidas. En tercer lugar, esas relaciones, con su contenido, tienen unos sujetos o protagonistas, aunque diferentes según cada uno de los tres autores citados, clase social (Bourdieu), estructura social (Coleman), o instituciones, asociaciones, organizaciones, e incluso territorios (Putnam). En el caso de los sujetos de Putnam estos pueden tener un carácter formal o, con frecuencia, informal.

Los diferentes autores han ido adaptando en estas últimas décadas el concepto y elementos del capital social según los intereses y las diferentes aplicaciones. Así por ejemplo Rodríguez-Madroño (2012), en su aplicación al tejido productivo andaluz, diferencia tres grandes dimensiones, en gran parte recogidas en los elementos comunes señalados anteriormente. En primer lugar tendríamos el capital social estructural, es decir, la componente de redes y recursos a los que se accede a través de ellas (se correspondería con la estructura de la Fig. 1); en segundo lugar tendríamos el capital social cognitivo, compuesto por las normas informales y sistemas de valores, los mecanismos de cooperación, la reciprocidad, la confianza, etc. (se correspondería a grandes rasgos con lo que hemos definido como contenido del capital social en la Fig. 1).

FIGURA I: *Tres elementos básicos o componentes del Capital Social*



Fuente: *Elaboración propia a partir de Lozares et al. (2011).*

Por último, Rodríguez-Madroño incorpora la dimensión institucional como un tercer tipo de capital social, que estaría referido a la calidad de las instituciones formales. Aunque tales instituciones eran recogidas como uno de los sujetos del capital social de Putnam, vale la pena destacarlo por cuanto esta dimensión institucional formal es, ciertamente y en nuestras sociedades modernas, un factor fundamental en los procesos de desarrollo. Estos están en gran parte mediatizados, conducidos, regulados, o simplemente, estimulados, por las administraciones públicas, como responsables de elementos tan variados que van desde el suministro de información al diseño de mecanismos de apoyo y regulación para las iniciativas de desarrollo. En el ámbito local, como es bien sabido, la institucionalidad del desarrollo es uno de los pilares sobre los que se apoyan las políticas y estrategias de desarrollo local, y ahí tiene un papel estratégico la administración pública, especialmente la local. Por ello, la consideración de capital social institucional es una aportación que nos parece especialmente significativa.

4. UNA TIPOLOGÍA BÁSICA DEL CAPITAL SOCIAL BASADA EN LA COMPONENTE RELACIONAL: LAS RELACIONES *BONDING* Y *BRIDGING*⁴

El capital social tiene una componente fundamental, las relaciones y las redes de relaciones, tal como lo destacaba Bourdieu. Diferentes factores pueden dar lugar a diferentes tipos de capital social basados en las relaciones entre individuos. La gran diferenciación se establece entre las relaciones internas y las relaciones externas a un determinado grupo o colectivo (Fig. 2). El que unas relaciones sean internas o externas constituye en todo caso una simplificación, porque éstas son flexibles y cambiantes, dependiendo en gran medida de la posición del individuo en cuestión y del colectivo o colectivos con los que se identifique más estrechamente. Por tanto, sin perder de vista esta simplificación, las relaciones internas suelen caracterizarse por su carácter horizontal, por unir o reforzar la unión entre individuos con características

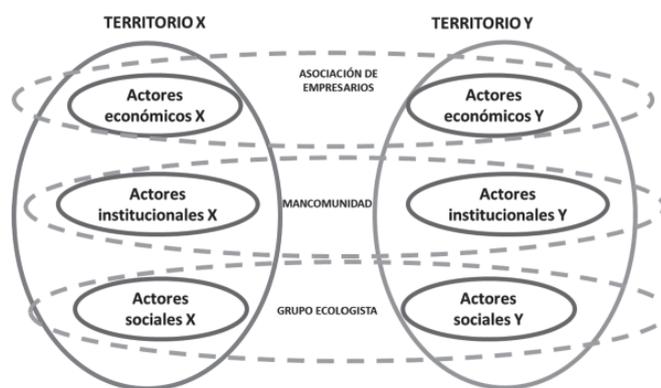
⁴ No abordamos aquí las relaciones tipo *linking*, que comparten con las *bridging* el establecerse entre individuos de colectivos o grupos diferentes, pero tienen una componente jerárquica. Para un análisis detallado de las mismas ver Lozares et al. (2011).

comunes o pertenecientes al mismo colectivo. Es el capital basado en relaciones tipo *bonding*. En la Fig. 2 hay diferentes estructuras en las que pueden darse este tipo de relaciones sociales: dentro de cada uno de los colectivos (actores económicos, institucionales y sociales), dentro de cada uno de los territorios, y dentro de cada una de las organizaciones (asociación de empresarios, mancomunidad y asociación ecologista). En todas y cada una de estas estructuras los individuos conforman un colectivo que los diferencia del resto. Y resulta especialmente importante destacar que cada colectivo, desarrolla de manera simultánea relaciones *bonding* en diferentes direcciones, y todas ellas son válidas. Así por ejemplo un empresario del territorio X forma parte del colectivo de ese territorio y, como tal, puede desarrollar relaciones *bonding* con los actores institucionales y con los actores sociales del mismo territorio. De la misma manera, ese empresario forma parte a la vez de otro colectivo, el de los empresarios, y como miembro del mismo se identifica y mantiene relaciones *bonding* con los empresarios del territorio Y. Como puede deducirse, los límites entre colectivos no son fijos ni estrictos, sino flexibles y cambiantes, de ahí que por diferentes circunstancias un colectivo, como el de los empresarios, pueda sentirse identificado más con el de los empresarios de otros territorios (a través de la asociación) que con otros miembros de su colectivo territorio, por ejemplo los miembros de la asociación ecologista de su municipio. Por ello, lo que en un momento son relaciones internas pueden convertirse en externas, y a la inversa, en función de circunstancias muy diversas.

Obviamente el capital social será más importante cuanto más densas sean estas relaciones que, por otra parte, pueden ser de muy diversa naturaleza (política, económica, social, religiosa, cultural, deportiva, etc.). Este tipo de relaciones o bien son el resultado o bien están facilitadas por normas comunes, confianza entre los miembros, valores (u objetivos) compartidos, etc. Los procesos de empoderamiento social, e incluso la emergencia de liderazgos respetados, suelen ser efecto de este tipo de relaciones. La clave en estos casos es por tanto doble, que los miembros se identifiquen claramente como iguales o muy parecidos, y pertenecientes al mismo colectivo, y que haya un sentido compartido de que la pertenencia y el mantenimiento de relaciones estrechas suponen un beneficio para todos los miembros de la comunidad. De esta forma, los miembros trabajan por el desarrollo y mantenimiento de relaciones muy estrechas entre ellos (uniones o *bonding*), porque de esas relaciones se deriva en buena medida la fortaleza del conjunto y de cada uno de sus miembros. Las relaciones *bonding* constituyen por tanto un instrumento para acceder a otros recursos (información, conocimientos, contactos, servicios, favores, etc.).

Estos colectivos, o miembros de los mismos, también establecen relaciones fuera del grupo, con otros colectivos o miembros de estos últimos. Las relaciones se establecen ahora con miembros de colectivos diferentes (aunque no necesariamente entre miembros diferentes entre sí). Estamos por tanto ante relaciones tipo *bridging*. Este tipo de relaciones suelen considerarse como especialmente importantes en tanto que permiten la intermediación, los puentes entre colectivos, facilitan las alianzas exógenas, el acceso a recursos de los que no dispone el colectivo o comunidad, etc. Esta visión «positiva» de las relaciones o capital social *bridging* suele ser la habitual en la medida en la que incluso sin conexiones fuertes las relaciones externas son una fuente de recursos (Lin, 1999), y está también presente en muchas facetas de las relaciones sociales y de los procesos de desarrollo local (Buciega y Esparcia, 2013; Buciega, 2012). Sin embargo, según algunos autores este tipo de relaciones tienden a asociarse más a un marco competitivo entre colectivos que a un proceso de cohesión o cooperación entre ambos (Lozares et al., 2011).

FIGURA 2: *Diferentes estructuras superpuestas con relaciones sociales que dan lugar a dos grandes tipos de capital social (basados en relaciones tipo bonding y bridging).*



Fuente: *Elaboración propia*

No obstante, independientemente de si tales relaciones externas constituyen un factor de fortalecimiento a través de la cohesión con otros colectivos o de competencia con ellos, es importante destacar que, dado que no todos los individuos

de cada colectivo mantiene esas relaciones externas, aquellos que sí las mantienen tienen u ocupan posiciones de intermediarios que, en última instancia, les confieren un gran poder de cara a su propio colectivo, al tener una influencia decisiva en el control de los flujos de información desde el exterior hacia el propio colectivo y desde éste de cara al exterior. Diversos autores han desarrollado indicadores muy interesantes para analizar esta capacidad de intermediación por parte de determinados individuos.

Volviendo a la Fig. 2, las relaciones tipo *bridging* están presentes a diferentes niveles, siendo el más claro el de aquellas que se establecen entre actores en el territorio X y en el territorio Y, porque cada uno de los territorios son un colectivo diferente. Sin embargo, en función del sentido identitario interno en cada colectivo (por ejemplo los actores económicos en el territorio X), de la fortaleza de los lazos internos entre sus miembros, y de las posiciones del resto de colectivos en ese territorio (que pueden marcar más o menos las diferencias, pese a pertenecer al mismo territorio), las relaciones entre los tres colectivos de cada territorio podrían considerarse no como *bonding* sino como tipo *bridging*. Obviamente la consideración de un mismo tipo de relaciones como de uno u otro tipo vendrá determinado igualmente por el objeto, colectivo o unidad de análisis o investigación. Esta diferenciación es en todo caso importante establecerla a priori porque la caracterización de las dinámicas sociales y de las orientaciones de cara a los procesos de desarrollo puede variar en función del stock y cambios en cada uno de los dos tipos de capital social, *bonding* o *bridging*.

5. UN INTENTO DE INTERPRETACIÓN DE LOS PROCESOS DE DESARROLLO DESDE EL CAPITAL SOCIAL Y DESARROLLO: LOS CONCEPTOS DE ENRAIZAMIENTO Y AUTONOMÍA

La relación entre capital social y desarrollo fue especialmente analizada desde la nueva sociología del desarrollo económico desde finales de los años 80 del pasado siglo. Dos fueron los conceptos clave que se plantean, presentes desde entonces en las diferentes perspectivas modernas del capital social, enraizamiento y autonomía (aunque como veremos posteriormente, sirvieron de base para mejoras teórico-conceptuales posteriores en torno a la idea de capital social y desarrollo). Ambos venían a poner de manifiesto dos formas complementarias de capital social. La ge-

neralización de ambos conceptos en la sociología moderna fue obra principalmente de M. Granovetter (1985).

El enraizamiento se refiere básicamente a las relaciones dentro un grupo social (también conocido como capital social *bonding*). Al analizar la estrecha relación entre capital social (a través del enraizamiento) y desarrollo, Granovetter plantea tres cuestiones importantes. En primer lugar, señala que todas las formas de intercambio económico están vinculadas, basadas o enraizadas en un elemento básico del capital social, las relaciones sociales. En segundo lugar, señala que esos vínculos o enraizamiento puede adoptar formas diversas y variadas, desde unas tradiciones culturales compartidas hasta un determinado contexto político, o a un nivel más micro, los propios vínculos sociales entre individuos, organizaciones y, en su caso, territorios. La mayor o menor presencia de este enraizamiento podría influir sobre las ventajas a la hora de poner en marcha iniciativas de desarrollo (o en su caso iniciativas de cooperación entre actores para el diseño y puesta en marcha de estrategias de desarrollo). Ahora bien, Granovetter también nos alerta, en tercer lugar, de una cuestión fundamental, el hecho de que los beneficios (y también los costes, porque no todo son beneficios) de reforzar los mecanismos de enraizamiento, pueden variar con el tiempo y en función de las diferentes etapas del proceso de desarrollo. Esto implica que lo que en las primeras fases es una gran ventaja, en fases posteriores puede convertirse en un obstáculo (Zak y Knack, 2001).

Un ejemplo genérico que podemos extraer de los procesos de desarrollo local se refiere a la densidad y cohesión asociativa entre los actores de un territorio, que es un indicador de elevado stock de capital social. Este puede ser un factor importante en las primeras fases, para la puesta en marcha de procesos de desarrollo. Sin embargo, en fases maduras, si esos mismos actores mantienen la misma densidad y cohesión, pueden claramente bloquear la entrada y/o renovación de sus miembros, pudiendo además facilitar con ello el desarrollo de redes clientelares en el seno del grupo. En este caso, la elevada densidad y cohesión ha acabado por convertirse en un obstáculo para los procesos de desarrollo local. Por esta razón cuando analizamos determinados procesos de desarrollo puede ser muy útil diferenciar este doble sentido del capital social, en tanto que factor asociado positivamente con el desarrollo y en tanto que factor limitante o asociado negativamente al desarrollo (Camacho y Esparcia, 2014).

Para que el enraizamiento o capital social *bonding* (relaciones entre los miembros de un determinado grupo social) contribuya de manera eficaz al desarrollo,

Granovetter plantea que las relaciones han de ser también autónomas. En el contexto de los procesos de desarrollo, el capital social entendido como autonomía se refiere a la capacidad que un determinado grupo social o comunidad tiene para acceder a otros grupos o comunidades (es decir, a relacionarse con miembros de otros grupos o actores externos a la propia comunidad). Aunque Granovetter se refería a determinados grupos sociales o de actores, podemos reformular esto último diciendo que la autonomía, como base del stock de capital social (positivo), ha de darse entre los diferentes grupos entre sí (aunque en su caso se refería a las élites económicas), o dicho de otra manera, han de estar ausentes (o ser poco significativas) las relaciones de dominancia-dependencia que pudieran establecerse entre los distintos sectores sociales o grupos de actores del territorio o comunidad en cuestión.

Por lo tanto, el capital social como elemento «positivo» de cara al desarrollo ha de combinar tres elementos. En primer lugar el enraizamiento de los miembros en su grupo social (y en nuestro caso, territorio), es decir, una red de relaciones cohesionada y fuerte (es lo que se conocerá como capital social *bonding*). En segundo lugar, la presencia de relaciones importantes de los miembros de ese grupo social (o territorio) con otros grupos sociales (o territorios), es decir, un elevado grado de apertura y permeabilidad en las relaciones externas (que se conocerá como capital social *linking*). En tercer lugar, la autonomía o independencia de los miembros de la comunidad local con responsabilidades de toma de decisiones respecto de aquellos otros miembros que constituyen las élites locales.

El capital social entendido como combinación de determinados stocks de enraizamiento y autonomía permite explicar relativamente bien la contribución del capital social a la fase de puesta en marcha de los procesos de desarrollo; es decir, es básicamente un modelo conceptual estático, aunque no por ello menos importante o con menor capacidad explicativa. De hecho, hemos de recordar que situaciones caracterizadas por un arranque inicial positivo basado en gran parte en la cooperación entre actores (con buenas dosis de enraizamiento y autonomía) ha sido típica en muchos procesos de desarrollo local en zonas rurales al amparo del programa LEADER. Y de la misma manera, una parte de tales procesos se ha estancado con el paso de los años, precisamente por falta de sostenibilidad de los mismos y por fallos tanto en las relaciones sociales intra como extracomunitarias, es decir, en los niveles de enraizamiento como de autonomía (Escribano, 2012; Serrano, 2014). Por ello para analizar no solo las condiciones para la puesta en marcha de procesos de

desarrollo exitosos, sino sobre todo los factores que condicionan el mantenimiento de su éxito en el tiempo (es decir, su viabilidad y sostenibilidad), era necesario introducir mejoras en las bases teórico-conceptuales del modelo explicativo de la influencia del capital social sobre esos procesos de desarrollo, basado hasta entonces en la combinación «óptima» de enraizamiento y autonomía, de relaciones intra e intergrupos. Es decir, había que introducir y dar un soporte teórico-conceptual más sólido a la dinámica de los procesos de desarrollo –local–.

Dado que el modelo conceptual estático, basado en la combinación de enraizamiento y autonomía, no permite abordar con la misma simplicidad y claridad la componente dinámica del desarrollo, los procesos de cambio, Woolcock amplía el modelo e incorpora nuevos conceptos (Woolcock, 1998). En primer lugar introduce una diferenciación más clara entre los niveles micro (o *bottom-up*) y macro (o *top-down*), porque las mismas dimensiones del capital social pueden funcionar de manera distinta según uno u otro nivel. En segundo lugar, en el nivel micro, que es el que aquí más nos interesa, los dos conceptos clásicos de Granovetter de enraizamiento y autonomía los sustituye, respectivamente, por los de integración y conexión (*linkage*).

Woolcock considera que las relaciones de los individuos con los de su mismo grupo o comunidad (es decir, enraizamiento) es solo una parte del capital social en la escala micro. Para él es fundamental considerar igualmente las relaciones con actores o grupos sociales diferentes dentro de la misma comunidad (en esencia no estamos hablando de relaciones externas a la comunidad, que se correspondería con el concepto de autonomía señalado hasta la fecha). A esta doble dimensión de las relaciones sociales, dentro del mismo grupo y entre grupos, le denomina integración social. Woolcock pone en el acerto que, por obvio, no había sido considerado suficientemente, la importancia de la diversidad de grupos sociales (o grupos de actores) dentro de una misma comunidad, y de la diversidad por tanto de relaciones sociales entre ellos, superando así la simplificación de considerar una comunidad como un todo homogéneo. Es evidente que si pensamos en las relaciones de la vida real la integración es un concepto sobre el capital social mucho más significativo y potente que el que se deriva del enraizamiento (centrado en las relaciones intracomunitarias o intragrupo), y refleja un aspecto que es estratégico en las relaciones sociales.

Así por ejemplo pensemos en los actores públicos, o los empresarios, en un territorio. Si las relaciones dentro de cada uno de esos grupos son muy intensas

tendrían un elevado nivel de enraizamiento y, con ello, elevado capital social. Sin embargo, si la relación entre ambos grupos actores es baja, es evidente que ello afecta negativamente al stock de capital social de la comunidad (estaríamos por ante situaciones de elevada homofilia grupal). Sería un ejemplo claro de que más enraizamiento no es mejor, sino que puede incluso ser negativo (porque puede obstaculizar, o al menos no estimular suficientemente, las relaciones inter-grupo). Es evidente por tanto que el concepto de integración resulta mucho más adecuado para valorar el capital social global de una comunidad, y que se adapta mucho mejor a las situaciones reales de la vida cotidiana en tanto que en cualquier comunidad conviven, prácticamente siempre, grupos que pueden ser homogéneos internamente, pero habitualmente heterogéneos entre sí.

Como ha podido verse la autonomía es un concepto íntimamente asociado al enraizamiento, complemento necesario para que ambas formas de capital social contribuyan positivamente a los procesos de desarrollo. En el modelo estático la autonomía se entendía básicamente como la capacidad de un grupo social para relacionarse o acceder a otros grupos sociales externos a la propia comunidad. Al igual que había hecho con el concepto de enraizamiento, al incorporar una perspectiva dinámica Woolcock redefine el concepto de autonomía para dotarlo de la idea de sostenibilidad y viabilidad de las relaciones extra-comunitarias (en vez de hablar de autonomía utiliza el concepto de conexión). El elemento que, desde su punto de vista, permite que esas relaciones (conexiones) extra-comunitarias sean sostenibles en el tiempo no es otro que el compromiso de los individuos con las instituciones de la sociedad civil. Es decir, la autonomía, derivada de la presencia de relaciones extra-comunitarias, no es suficiente, sino que se ha de avanzar hacia la sostenibilidad de esas relaciones (conexiones) externas, que ya no depende solo de la acción de los diferentes grupos sociales, sino de canalizar y, en su caso, apoyarse en las instituciones públicas, como instrumento que puede dotar de solidez a las relaciones externas.

Pueden hacerse varias lecturas del este planteamiento sobre las conexiones externas sostenibles (como elemento de autonomía). En primer lugar, que para fortalecer y consolidar las relaciones sociales entre diferentes grupos de dos territorios es necesario crear y/o consolidar estructuras en las que apoyar tales relaciones, es decir, que permitan fortalecer y dar continuidad (sostenibilidad) a las mismas. Pero esas «estructuras de la sociedad civil» de las que habla Woolcock pueden ser variadas, desde las organizaciones de base en sentido estricto (en tanto que grupos

organizados siguiendo metodologías ascendentes), hasta, en el otro extremo, instituciones más formalizadas, incluidas las instituciones públicas locales. Por tanto, cuanto mayor sea el compromiso de los individuos o grupos sociales con tales instituciones mayor será no solo la fortaleza de éstas sino, sobre todo, dotará de mayor grado de formalización (solidez y, con ello, sostenibilidad) a las relaciones de tales grupos, o del territorio en su conjunto, con otros territorios o grupos de otros territorios. El compromiso de los individuos con tales instituciones tiene un beneficio directo, en cuanto a la mayor formalización y sostenibilidad de las relaciones extracomunitarias, pero tiene también un beneficio indirecto en la medida en la que supone mejorar la fortaleza y eficacia de las instituciones de cara a los procesos de desarrollo. Por tanto, la autonomía, en combinación y como complementaria del otro elemento fundamental del capital social, la integración, contribuye de manera muy relevante a los procesos de desarrollo socioeconómico en la escala local.

Estos conceptos, integración y conexiones sociales (como ampliación de los conceptos de origen, enraizamiento y autonomía, respectivamente) operan en lo que Woolcock define como nivel micro. En este nivel se plantean lo que él denomina como dilemas de los procesos *bottom-up* del desarrollo, especialmente interesantes como marco interpretativo de los procesos de desarrollo local. En este marco los procesos de desarrollo de carácter ascendente (*bottom-up*) funcionan a través de relaciones sociales entre los miembros de un determinado grupo (por razones muy diversas, desde las religiosas o familiares, hasta las económicas o políticas). Los miembros de estos grupos se caracterizan por elevados niveles de integración social (es decir, se trata de una red social fuertemente cohesionada), lo cual constituye una importante fuente de capital social (hay una interrelación estrecha entre intensidad de las relaciones, confianza entre los miembros del grupo y acceso a los recursos que el mismo pone a disposición de sus miembros, algunos de tipo físico y tangible, como la prestación de un servicio o ayuda por amistad, pero otros son de carácter inmaterial e intangibles, como el aporte de información o de opiniones sobre algo).

A los dos grandes conceptos principales de capital social, enraizamiento y autonomía, Woolcock ha añadido una nueva dimensión en cada uno de ellos, de manera que en realidad tenemos tres grandes dimensiones del capital social: a) relaciones o lazos dentro de un mismo grupo; b) relaciones o lazos entre diferentes grupos (conformando entre ambas el concepto de integración); y c) redes extraterritoriales. En un territorio determinado, la dotación o stock de cada una de estas

dimensiones del capital social puede ser variable (en realidad esta dotación constituye, valga la redundancia, una variable continua). Pero si a efectos didácticos simplificamos y convertimos este stock en variable discreta con solo dos niveles, alto y bajo stock en cada una de las dimensiones de ambos tipos de capital social, podemos plantear un modelo con un gran número de escenarios posibles (Tabla 1). En este modelo las combinaciones óptimas o más eficaces serían los cuatro cuadrantes 1. Aquí estaría por tanto el mayor potencial o stock de capital social global, y en este contexto se daría la mayor contribución a los procesos de desarrollo. De la misma manera, los cuatro cuadrantes 4 suponen la situación opuesta, con un stock bajo o nulo de capital social, en cualquiera de sus manifestaciones. Y entre estos dos extremos las combinaciones son obviamente múltiples e introducen matices que pueden ser significativos, aunque no vamos a entrar a analizar toda esta diversidad.

TABLA 1: *ESCENARIOS POSIBLES A PARTIR DE LA COMBINACIÓN DE LAS PRINCIPALES DIMENSIONES DEL CAPITAL SOCIAL EN LA ESCALA LOCAL (MICRO) CON PROCESOS BOTTOM-UP.*

		Nivel de integración (lazos dentro del territorio)			
		Intragrupo		Intergrupo	
		Alto	Bajo	Alto	Bajo
Presencia de vínculos (redes extra-territoriales)	Alto	A.1	A.2	B.1	B.2
	Bajo	A.3	A.4	B.3	B.4

Fuente: Elaboración propia a partir de Woolcock (1998).

No obstante lo anterior, sí podemos simplificar un poco más el análisis, tal como hizo Woolcock, considerando únicamente los dos grandes tipos de capital social, la integración y los vínculos (Tabla 2). Este esquema modelo es más fácil de interpretar y trasladar a las situaciones reales, al trabajar no con las cuatro grandes dimensiones sino con los dos conceptos de capital social, manteniendo el stock en cada caso como variable discreta con solo dos niveles, alto y bajo (lo cual es obviamente una simplificación, porque en la vida real son variables continuas). Vale la pena detenerse en la interpretación de estos nuevos cuatro grandes escenarios. De nuevo, el ideal es aquel en el que el stock de ambos tipos de capital social es

elevado, y que Woolcock define como oportunidad social. Efectivamente, es una situación en la que el elevado stock de ambos tipos de capital social se convierte en un estímulo para el desarrollo económico y social, porque estamos ante una sociedad (territorio) que está internamente bien articulada, y a la vez ha sido capaz de desarrollar vínculos sólidos con otros entornos o territorios. Recordemos, además, que en ambos casos no hablamos solo de una dotación inicial de relaciones dentro del grupo social o unas iniciales conexiones externas, sino que unas y otras se han desarrollado y consolidado, contribuyendo así a la estabilidad y sostenibilidad de los procesos de desarrollo local.

TABLA 2: *ESCENARIOS POSIBLES A PARTIR DE LA COMBINACIÓN DE LOS DOS GRANDES TIPOS DE CAPITAL SOCIAL EN LA ESCALA LOCAL (MICRO) CON PROCESOS BOTTOM-UP.*

		Nivel de integración (lazos dentro del territorio)	
		Alto	Bajo
Vínculos (extra-territoriales y sociedad civil)	Alto	1: Oportunidad social	2: Anomia
	Bajo	3: Familismo amoral	4: Individualismo amoral

Fuente: Woolcock (1998).

La anomia se refiere a una situación en la que los miembros de una comunidad o territorio disponen de muchos vínculos, con frecuencia asociados a posiciones activas y a un cierto dinamismo social, pero sin embargo no disponen ni de la cohesión o lazos entre ellos ni de estructuras estables en la escala local para canalizar, proyectar o maximizar esos vínculos externos o esa actividad social. En este tipo de situaciones el resultado es un bloqueo a medio e incluso corto plazo de los impulsos al desarrollo, porque la falta o insuficiencia de cohesión interna y de estructuras de apoyo da lugar a sentimientos de frustración. En este escenario los procesos de desarrollo pueden ser excelentes en su concepción y diseño, pero difícilmente pueden llegar a ponerse en marcha, porque la ausencia de cohesión interna (y con ella, de estructuras de apoyo) bloquea que se conviertan en iniciativas reales.

Un tercer tipo de situaciones son las identificadas como familismo amoral. Constituyen el ejemplo típico de la expresión «más no es necesariamente mejor». Es decir, los elevados niveles de cohesión intracomunitaria (o interna a los territorios) son un factor de articulación social y de reforzamiento de los lazos dentro del territorio, dentro de cada grupo y entre los diferentes grupos (el conocido como capital social *bonding*), sino también como base para los procesos de desarrollo. Pero una elevada articulación y cohesión social, que es una condición necesaria y fundamental para la puesta en marcha de procesos de desarrollo, no es suficiente para la sostenibilidad de los mismos en el medio y largo plazo. Este tipo de situaciones, a las que se ha hecho mención anteriormente, son habituales en las zonas rurales de nuestro país, con territorios en los que se ha conseguido una elevada articulación social inicial debido tanto a las fuerzas internas como a la contribución de los programas LEADER (y dentro de estos, los grupos de acción local como instrumentos de articulación y participación de los actores del territorio). Sin embargo, los procesos de desarrollo están condenados al fracaso si a medio plazo esos territorios no han sido capaces de desarrollar vínculos externos sólidos y estables, por un lado y, por otro, una buena institucionalidad en el territorio (es decir, unos mecanismos de gobernanza territorial eficaces), con la presencia de la sociedad civil, que le dotasen de sostenibilidad a su articulación social inicial y a los procesos de desarrollo puestos en marcha. El fracaso (o reducido éxito) de muchas de las zonas LEADER estriba precisamente en esta situación.

Y por último, la situación de individualismo amoral es la más negativa en tanto que los stocks de ambos tipos de capital social son muy reducidos, y dan como resultado una sociedad local desarticulada, sin impulsos ni una organización mínima para generar ideas o proyectos, al menos de forma colectiva y orientados a los procesos de desarrollo en el territorio. Esa falta de organización o articulación social puede tener diferentes causas, desde la falta de confianza entre sus miembros, la falta de liderazgo, las visiones localistas, estructuras basadas en redes clientelares muy estrechas o con mecanismos de dominación muy intensos que impiden u obstaculizan las iniciativas, etc. Además de los factores que impiden una mínima articulación interna, ni las redes externas han podido desarrollarse, ni han podido ponerse en marcha, al menos de manera eficaz, unos mínimos mecanismos de articulación de la sociedad civil basados en el institucionalismo local. En la vida real estas situaciones no son habituales, porque incluso ante situaciones de elevadas dificultades, las comunidades locales suelen desarrollar mecanismos de coopera-

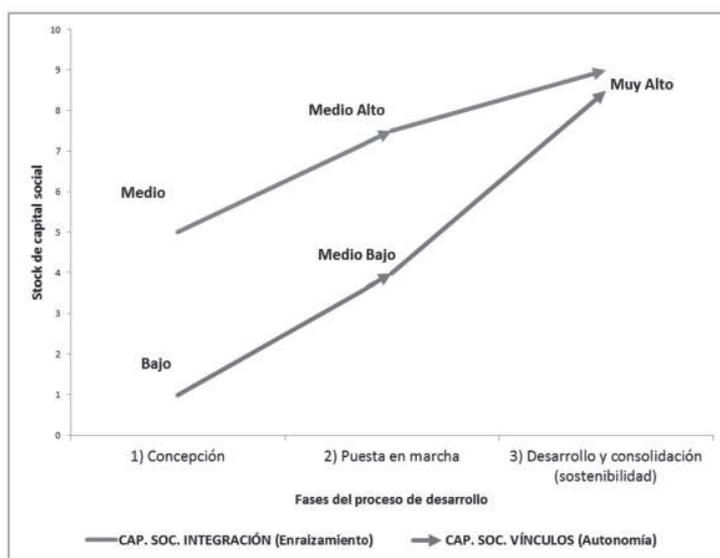
ción interna para afrontarlas. O en los casos caracterizados por la presencia de mecanismos de dominación (redes clientelares o caciquismo) hay individuos cuya resistencia se canaliza a través de redes externas al territorio.

Por lo tanto, cabe concluir que, como se deduce del análisis de estos cuatro grandes escenarios, la puesta en marcha y sostenibilidad de los procesos de desarrollo tienden a estar condicionados positivamente por elevados niveles de capital social (Fig. 3). Sin embargo, y esto es especialmente importante, elevados niveles de capital social no garantizan una contribución positiva al desarrollo, no solo porque no es la única variable, sino porque pueden, en determinadas fases, convertirse en un obstáculo, dependiendo del tipo de capital social de que se trate. Así por ejemplo, en las fases iniciales de los procesos de desarrollo el capital social intracomunitario puede constituir la base para la puesta en marcha de los mismos. En estos casos los procesos de desarrollo precisan de elevada dotación de capital social intracomunitario, aunque pueden funcionar con un reducido stock de vínculos extracomunitarios. Pero a medio plazo, la sostenibilidad de los procesos de desarrollo puede verse comprometida, porque un elevado stock de capital social intracomunitario no es suficiente para garantizarla. Es necesario un crecimiento significativo y rápido, a corto o medio plazo, del capital social extracomunitario. En otras palabras, una elevada dotación de capital social intracomunitario es condición necesaria en todas las fases del proceso de desarrollo; pero si en los primeros momentos la dotación de capital social basado en vínculos externos es reducido (hecho frecuente en las zonas rurales), éste ha de crecer de manera rápida para garantizar la sostenibilidad de los procesos de desarrollo. Y uno de los riesgos más habituales en cuanto a la combinación y ritmos de crecimiento de los dos grandes tipos de capital social es que una dotación muy elevada de capital social intracomunitario (integración) pueda frenar u obstaculizar el desarrollo de conexiones externas sólidas y eficaces, fundamentales también a medio plazo para los procesos de desarrollo local.

Una última reflexión sobre la dotación de capital social en las primeras fases de los procesos de desarrollo. Se ha dado por supuesto que existe una elevada integración, como condición necesaria aunque no suficiente. Esta elevada integración puede darse en la vida real cuando por alguna razón, los individuos de una comunidad o territorio se ponen de acuerdo para trabajar colectivamente con unos objetivos comunes. Esta puede ser la respuesta ante una situación de crisis, para salir de ella, o la puesta en marcha de algún proyecto de desarrollo realmente ilusionante para los diferentes actores. Lógicamente puede darse igualmente una combinación

de ambas situaciones. Pero no debe olvidarse que, también aquí, las situaciones clientelares pueden bloquear la generación de esa integración elevada necesaria para la puesta en marcha del proceso de desarrollo o, en su caso, de determinadas iniciativas o estrategias compartidas por una parte significativa de la comunidad local. Este tipo de bloqueos contribuyen a mantener a esa comunidad o territorio en situación marginal. Desgraciadamente, situaciones de este tipo también están presentes en la realidad de los espacios rurales en España, no necesariamente resultado de la intencionalidad de los responsables de los procesos, sino por incapacidad y falta de liderazgo de poner en marcha las medidas necesarias para construir, canalizar o articular el capital social necesario para el diseño y/o aplicación de las estrategias de desarrollo.

FIGURA 3: REQUISITOS MÍNIMOS DE CAPITAL SOCIAL EN PROCESOS DE DESARROLLO DE ABAJO-ARRIBA (BOTTOM-UP)



Fuente: Elaboración propia a partir de las ideas de Woolcock (1998).

Hasta aquí se han introducido los conceptos asociados con los procesos en la escala micro o *bottom-up*. Como se ha puesto de relieve, las dinámicas internas en

la escala local (procesos de desarrollo local), incluso en las zonas desfavorecidas, están muy conectadas no solo con los contextos históricos sino sobre todo con los sistemas político-institucionales supralocales, regionales o nacionales, que pueden favorecer u obstaculizar los avances en la escala local. Nos referimos al crucial papel de las políticas públicas, con una importancia creciente desde las crisis de los años 70, y particularmente con relación a los procesos de desarrollo local desde los años 80 del pasado siglo. Se produce por tanto la interacción entre, por un lado, los procesos de la escala micro o *bottom-up* (dominada por los actores locales, y en la que ya hemos visto algunas variables relacionadas con el capital social que tenían una importancia crucial) y los condicionamientos derivados de las estructuras institucionales (cuya forma organizativa puede ejercer igualmente una destacada y puede que incluso decisiva influencia) y en particular las formas de relación entre tales estructuras institucionales (estado) y la sociedad civil local. Estas relaciones las hace extensivas Woolcock a las que se establecen entre el sector público y el sector privado.

En la escala macro predominan procesos *top-down*, con nuevos protagonistas, sobre todo las instituciones públicas regionales y nacionales. Desde la escala local los procesos *bottom-up* apenas pueden influir, pero sí son influidos de manera determinante, de ahí se sea necesario al menos una breve mención a los escenarios posibles y los conceptos clave para su interpretación. Para Woolcock dos son los conceptos fundamentales en estos procesos en la escala macro, la integridad organizativa y la sinergia (Tabla 3). El primero de los conceptos es el equivalente a la autonomía en la escala micro. Se refiere a la integridad organizativa de las instituciones, a su coherencia, la competencia en tanto que capacidad (todo ello reflejado en los niveles de eficacia a la hora de cumplir sus funciones), por tanto elementos importantes para una administración eficaz, con credibilidad de cara a los ciudadanos (es decir, elementos relativos a su estructura interna). Por su parte, la sinergia (el equivalente al enraizamiento) tiene una doble vertiente, por un lado se define como los lazos que conectan a los ciudadanos con la administración pública, y por otro, de manera más genérica, se refiere a las relaciones sociales entre los representantes de las organizaciones formales, sean estas públicas o privadas.

Tabla 3: ESCENARIOS POSIBLES A PARTIR DE LA COMBINACIÓN DE LOS DOS GRANDES TIPOS DE CAPITAL SOCIAL EN LA ESCALA MACRO Y PROCESOS TOP-DOWN

		Integración organizativa (Eficacia y credibilidad)	
		Alta	Baja
SINERGIA (cooperación sector público [estado] y privado [sociedad civil])	Alta	1: Cooperación, rendición de cuentas, promoción del desarrollo	2: Corrupción, saqueo, expoliación (sector público depredador)
	Baja	3: Ineficacia (sector público débil en la promoción del desarrollo)	4: Anarquía (sector público colapsado)

Fuente: Woolcock (1998).

Como parece evidente, solo en uno de los posibles escenarios es posible el fomento de procesos de desarrollo (global, sectorial o local) desde la escala macro, aquel en el que se combinan unas instituciones públicas (y privadas) eficaces, con mecanismos de cooperación fluidos, y que cuentan entre sus objetivos la propia promoción de los procesos de desarrollo. Prácticamente solo en estas situaciones es de esperar que la buena cooperación entre el sector público y privado (que pueda derivar, por ejemplo, en mecanismos de nueva gobernanza), en combinación con unas instituciones democráticas y legitimadas, eficaces y al servicio de los ciudadanos y de sus intereses, puedan dar como resultado un marco favorable para el desarrollo local.

De cara a los procesos de desarrollo local es importante extraer una conclusión. Como se observa en el tercero de los escenarios, el contar con unas instituciones relativamente eficaces y con elevados niveles de credibilidad entre los ciudadanos, es solo una condición necesaria, pero en absoluto suficiente para poder estimular los procesos de desarrollo en la escala local. Se precisa, necesariamente, que esa integridad y buen funcionamiento organizativo interno se complemente con un adecuado sistema de relaciones y cooperación con el sector privado, con la sociedad civil, para poder apoyar de manera eficaz los procesos de desarrollo en la escala local. Sin esta buena sintonía (sinergia pública-privada) los procesos de desarrollo

pueden verse bloqueados ya desde la escala macro, casi independientemente de lo que ocurra en la escala micro.

Por lo tanto, como puede verse los procesos de desarrollo local van mucho más allá de poner unos fondos a disposición de los actores locales. Se precisa todo un sistema de cooperación entre actores públicos y privados, tanto en la escala macro (regional y/o nacional) que cree las condiciones favorables a tales procesos, como en la escala micro, en la que adquieren una importancia estratégica los diferentes componentes del capital social. Cualquier actuación ha de tener en cuenta los elementos clave en ambas escalas; en la escala macro es prácticamente imposible intervenir, pero hemos de ser conscientes si contamos con la combinación de variables que dan lugar a un marco favorable para los procesos de desarrollo (escenario 1 de la Tabla 3). Por su parte, solo si contamos con ese marco en la escala macro, desde la escala micro o local hemos de tener un buen análisis de la situación y, aquí sí, poner en marcha los mecanismos necesarios para, en su caso, generar la combinación adecuada de elementos de capital social necesaria para la puesta en marcha y, sobre todo, sostenibilidad de los procesos de desarrollo local.

6. REFERENCIAS

- Albuquerque, F. (2001). La importancia del enfoque del desarrollo económico local. En Vázquez Barquero, A. y Madoery, O. (Eds.), *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de Desarrollo Local*. Rosario (Argentina): Homo Sapiens, pp. 176-199.
- Boisier, S. (2001). Desarrollo local: ¿de qué estamos hablando?. En Vázquez Barquero, A. y Madoery, O. (Eds.), *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de Desarrollo Local*. Rosario (Argentina): Homo Sapiens, pp. 48-74.
- Bourdieu, P. (1986). «The Forms of Capital,» en Richards J.G. (ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, New York: Greenwood-Press, pp. 241-258.
- Buarque, S. (1999). Metodología de Planejamento do Desenvolvimento Local e Municipal Sustentável. Brasília: INCRA/IICA.
- Buciega, A. (2012): «Capital social y LEADER. Los recursos generados entre 1996 y 2006». *Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, 2: 111-144.

- Buciega, A., Esparcia, J. (2013): «Desarrollo, Territorio y Capital Social. Un análisis a partir de dinámicas relacionales en el desarrollo rural». *REDES – Revista hispana para el análisis de las redes sociales*, 24 (1): 81-113.
- Camacho, F., Esparcia, J. (2014): «From social networks to discourse analysis. A case study of rural development (NW of Murcia, Spain)». *Seminaron Social Networks and Local Development. 1st European Conference on Social Networks*, Barcelona, July 1-4, 2014.
- Caravaca, I., González, G. (2009): Las redes de colaboración como base del desarrollo territorial. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 19 p.
- Escribano, J. (2012): Social context, social capital and rural development in theregion of Valencia (Spain). *World Congress of Rural Sociology*. July 29th-August 4th, Lisbon.
- Esparcia, J. (2015): «Desarrollo local». *Diccionario de Geografía Aplicada y Profesional. Terminología de Análisis, Gestión y Planificación*. En prensa (2015). 3 p.
- Fedderke et al. (1999): «Economic Growth and Social Capital. A critical reflection». *Theory and Society*, 28(5): 709-745.
- Grannovetter, M. (1985): «Economic action and social structure: The problem of embeddedness», *American Journal of Sociology*, 91 (3): 481-510.
- Jordán, J.M., Antuñano, I., Fuentes, V. (2013): Desarrollo endógeno y política anti-crisis. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 78: 245-263.
- Lin, N. (1999): «Building a Network Theory of Social Capital». *Connections*, 22(1): 28-51.
- Lozares, C., López Roldán, P., Verd, J.M., Marti, J., Molina, J.L. (2011): Cohesión, Vinculación e Integración sociales en el marco del Capital Social. *REDES – Revista hispana para el análisis de las redes sociales*, 20 (1): 1-28.
- Moyano, E. (2001): El concepto de capital social y su utilidad para el análisis de las dinámicas del desarrollo. *Revista de Fomento Social*, 56: 35-63.
- Olson, M. (1965): *The Logic of Collective Action*. Cambridge University Press. Citado en Woolcock (1998).
- Rodríguez-Modroño, P. (2012): Análisis relacional del capital social y el desarrollo de los sistemas productivos regionales. *REDES – Revista Hispana para el análisis de redes sociales*, 23 (9): 261-290.
- Serrano, J.J. (2014): Social capital, social networks and rural development: Rincón de Ademuz (1994-2013). *Seminaron Social Networks and Local Development. 1st European Conference on Social Networks*, Barcelona, July 1-4, 2014.

- Vázquez Barquero, A. (1988). Desarrollo local. *Una estrategia de creación de empleo*. Madrid: Pirámide.
- Vázquez Barquero, A. (2009): Desarrollo local, una estrategia para tiempos de crisis. Apuntes del CENES. XXVIII, núm. 47: 117-132.
- Woolcock, M. (1998): «Social capital and economic development: Toward a theoretical synthesis and policy framework». *Theory and Society* 27: 151-208.
- Zak, P., Knack, S. (2001): Trust and Growth. *Economic Journal*, 111 (470): 295-321

PARTE SEGUNDA

LA EVALUACIÓN.

DIMENSIÓN DINÁMICA DEL DESARROLLO LOCAL

CAPÍTULO 4

AVALUACIÓ I PARTICIPACIÓ PER AL DESENVOLUPAMENT LOCAL

Josep Pérez Soriano
Dpt. de Sociologia i Antropologia Social
Universitat de València

RESUM

Valorar objectivament la qualitat de les intervencions públiques és una obligació democràtica (de transparència) i un requisit d'interès públic (d'eficàcia), ben útil per a saber el grau d'ajust entre allò previst i el resultat final. Consisteix en proveir d'informació basada en evidències per a la presa de decisions. Captar informació amb rigor exigeix emprar tècniques de recerca adients a l'objecte de recerca, la qual cosa comporta contrastar dades numèriques o conceptuals (qualitatives), com ara, conèixer els motius de satisfacció/insatisfacció ciutadana de la gestió pública. Avaluar no és un fi en si mateix sinó un instrument per prendre decisions de millora; i n'és també una eina de comunicació, d'obtenir coneixement dels proveïdors i dels usuaris, els quals no hi caldria rebutjar. Sovint les avaluacions tenen una mirada autista (context de justificació), tot i que poden ser més participatives, emfasitzant la comprensió dels desitjos expressius i les necessitats latents de la ciutadania (context de descobriment). Aquesta comunicació tracta d'un cas d'avaluació de polítiques en un municipi de l'àrea metropolitana de València, on s'ha considerat el procés d'avaluació com una oportunitat per afavorir la participació, alhora que s'assoleix un coneixement més ampli i profund de la realitat social.

PARAULES CLAU: Avaluació de polítiques; participació ciutadana, desenvolupament local

I. GOVERNABILITAT I PARTICIPACIÓ DEMOCRÀTICA

Un dels principals obstacles del sistema democràtic és el creixent desafecte social envers la política i les institucions de govern, la *desafecció democràtica*. La participació ciutadana en les polítiques públiques ha esdevingut una de les vies més innovadores i adients, per al perfeccionament del sistema democràtic, la qual cosa li atorgaria més legitimitat social al model de democràcia representativa (o delegada).

La Constitució Espanyola proclama (article 9.2) el deure dels poders públics de facilitar la participació ciutadana en la vida política, econòmica, cultural i social, i més encara, a l'article 23 afirma que «los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes». La recomanació 19/2001 del Comitè de Ministres del Consell d'Europa als estats membres sobre la participació de la ciutadania en la vida pública local, que desenvolupa els principis de la Carta Europea d'Autonomia Local, «de democràcia, descentralització, proximitat i participació», hi concreta els principis essencials de la participació local:

- Establir noves vies per a reforçar l'esperit de ciutadania i promoure una cultura de participació democràtica.
- Garantir el dret ciutadà a tenir accés a una informació veraç, clara, completa i a participar en les decisions importants que pogueren afectar el seu futur.
- Potenciar la comunicació entre autoritats i ciutadania, tot estimulant els responsables locals a afavorir la participació ciutadana.

La participació s'entén, així, com l'eix d'unió entre la perspectiva d'una democràcia representativa i també la d'una democràcia participativa (deliberativa?). La Carta Europea d'Autonomia Local i l'article 2 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les Bases del Règim Local (en davant LIBRL) per a l'atribució de competències als municipis, hi té en compte els principis d'autonomia local i el de subsidiarietat, tot procurant l'acostament a la ciutadania. Així, la LIBRL estableix en l'article primer que els municipis són el lloc primer de participació ciutadana en els assumptes públics, i en conseqüència, l'article 18.1.b d'aquesta llei reconeix com a dret subjectiu de la ciutadania el de participar en la gestió municipal. Igualment, en els articles 69 a 72, sota el títol d'informació i participació ciutadana, regula la qüestió en imposar el deure de totes les corporacions locals d'informar al veïnat sobre les activitats realitzades i a potenciar la participació en la vida local.

L'Estatut d'Autonomia Valenciana (article 1.3) estableix com a objectius els d'aconseguir l'autogovern, reforçant la democràcia i «garantint la participació de tots els ciutadans en la realització dels seus fins». L'article 9.4 concreta que «tots els valencians tenen dret a participar de forma individual, o col·lectiva, en la vida política, econòmica, cultural i social... i que la Generalitat promourà la participació de la societat civil en els assumptes públics. La Llei valenciana de Règim Local 8/2010, també recull aquest nou vessant normatiu, especialment la llei 11/2008, de 3 de juliol, de la Generalitat Valenciana sobre Participació Ciutadana¹. En concret, els fins que persegueix la llei 11/2008 són: propiciar la implicació de la ciutadania en l'actuació de l'Administració valenciana; garantir a la ciutadania la informació dels procediments que promoga, duga a terme o tramite l'Administració per aconseguir la major transparència en la gestió pública; establir mecanismes d'avaluació de les polítiques públiques i d'investigació de l'estat de l'opinió pública...

Malauradament, totes aquestes recomanacions formals no deixen de respondre a una visió restringida de la democràcia i de la participació en la gestió pública municipal, en ser considerat només com a dret nominal, que s'exercirà segons en determinen i concreten, en l'àmbit de les seues competències, les corporacions locals mitjançant reglaments orgànics. La gran majoria d'ajuntaments valencians han signat la Carta de Participació Ciutadana, recomanada per la Federació Valenciana de Municipis i Províncies (FVMP). També el «Código de Buen Gobierno Local», acordada per la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) els quals fomenten també «la transparència y la democràcia participativa» en l'acció política local.

Pel que fa a la Llei 11/2008 de Participació Ciutadana de la C.V., s'estableix com a dret de la ciutadania i de les entitats ciutadanes, el dret a la informació; el dret de petició i el dret a la iniciativa legislativa, etc., i en el catàleg d'instruments de participació ciutadana, n'assenyala l'audiència ciutadana, els fòrums de consulta; els panells i els jurats ciutadans específics, en tant que eines d'interès per canalitzar-la. La consulta ciutadana a través dels agents econòmics, socials i culturals,

¹ Al preàmbul de la llei 11/2008 es diu literalment: «La Generalitat és conscient que, per a això, és necessari crear espais públics que donen cabuda a la participació de la ciutadania de forma activa i eficaç, establir mesures que incidisquen en l'elaboració i l'avaluació de les polítiques públiques, i crear vies que fomenten una cultura participativa».

facilitaria els mitjans i els mecanismes necessaris, amb una atenció diferenciada a nens, joves, majors i immigrants, tot procurant afavorint la inclusió social i l'equilibri territorial, entre el centre urbà i els barris, a fi d'acostar els serveis a la ciutadania i distribuint-los de la forma més equitativa. D'altra banda, la participació tracta també de garantir, el dret a la informació, l'audiència i la consulta en el processos de deliberació pública.

Tot i això, pocs ajuntaments valencians han anat més enllà de signar la carta, sense desplegar-la. N'hi ha molts, però, que permeten participar i consulten puntualment la ciutadana, siga a l'hora d'engegar plans d'acció (de comerç, joves, polítiques d'igualtat), siga a propòsit de l'Agenda 21. D'altres han anat més lluny amb el disseny de pressupostos participatius o impulsant una Estratègia Territorial Participativa. I n'hi ha alguns menys que han constituït òrgans participatius, com el Consell de Ciutat, la bústia ciutadana i d'altres iniciatives institucionals, amb un estil més directe i pròxim de governança, que anomenen de Govern Obert (GO). Els consells de ciutat estan integrats per un component de cadascun dels consells locals sectorials (de barris, veïnals; el consell econòmic i social; del medi ambient, de benestar, de cooperació, cultura, joventut, educatiu o agrari... en són d'altres exemples.

Tanmateix, la formació de polítiques públiques no és un objectiu sinó un procés que, almenys, passa per quatre moments clau: delimitació de la qüestió; diagnòstic i l'anàlisi de la situació; determinació de les actuacions i implementació de les mesures; i avaluació de resultats. I els àmbits i les formes de participació ciutadana poden situar-se en tres nivells, segons el grau de profunditat de la interacció ciutadania-ens públics: en el primer nivell, l'accés a la informació; en un segon la consulta i en un tercer, la decisió conjunta en el procés de presa de decisions. De la democràcia representativa, a la participativa i a la deliberativa (?).

L'objectiu global de l'acció política de govern és la gestió democràtica del conflicte social, no la participació formal. És a dir, no cal confondre mitjans i objectius. I la participació requereix del convenciment que la complexitat, la incertesa i el conflicte són ingredients inevitables i/o indispensables en els processos socials locals. És per això que la diversitat social preexistent s'ha de considerar en el nous models de governabilitat, d'acord amb els criteris de Blanco i Gomà (2002):

- El reconeixement, l'acceptació i la integració de la complexitat com un element intrínsec al procés polític.

- Un sistema de govern a través de la participació d'actors diversos en el marc de xarxes plurals.
- Una nova posició dels poders públics en els processos de govern, l'adopció de nous rols i la utilització de nous instruments

2. LA PARTICIPACIÓ EN L'AVALUACIÓ DE POLÍTQUES

Avaluar consisteix en proveir d'informació basada en evidències per a la presa de decisions. Valorar objectivament la qualitat de les intervencions públiques és una obligació democràtica (de transparència) i un requisit d'interès públic (d'eficàcia) a fi de controlar el grau d'ajust entre allò previst i el resultat final, el que s'ha realitzat. Però, avaluar no és un fi en sí mateix sinó que és, sobretot, un instrument per a prendre decisions de millora (eficiència); i n'és també una eina de comunicació, d'obtenir coneixement d'uns (els proveïdors) i d'altres (els usuaris) per ajustar els programes i la gestió pública exactament a la demanda (subjectiva) i a les necessitats (objectives) de la ciutadania, per eficàcia en la missió dels poders públics.

Generalment, l'activitat avaluadora s'orienta pràcticament des d'una perspectiva de justificació dels recursos emprats (context de documentació), tot seguint el criteri de cost d'oportunitat, o de comptabilitzar les unitats assignades i comparar-les amb les unitats obtingudes (balanç relatiu).

Tanmateix, l'avaluació també hi pot posar l'accent en la comprensió dels desitjos expressius i en les necessitats latents de la ciutadania, atenent al que hi caldria fer, comparant programes, serveis i equipaments oferts amb la demanda ciutadana (context de descobriment). Es tracta de fer èmfasi no sols en les dades resultants sinó en el procés d'aproximació, posant més atenció a l'exterior de l'ajuntament (al veïnat) que a l'interior (als serveis i servidors).

Sovint s'oblida que els components principals de l'avaluació de les polítiques públiques son «la comprensión de la acción pública y su papel de anclaje para el impulso de una democracia participativa». És per això que cal considerar, ara i ací, una definició genèrica de participació ciutadana com aquelles experiències i processos que involucren la ciutadania en les polítiques públiques. «El código del buen gobierno local» (FEMP) així ho considera en referir l'avaluació ciutadana de la gestió local com una via per que els col·lectius socials «puguen expressar-se i sentir-se partíips, còmplices de la vida de la seua comunitat local».

La participació ciutadana és, doncs, una necessitat, una recomanable orientació i un compromís polític, atès que és sinònim d'implicació de la societat civil en el quefer de les institucions públiques; és diàleg i comunicació bidireccional, i considerar-la abans de programar actuacions o a l'hora d'avaluar-les, és una característica de les democràcies avançades, una expressió de co-responsabilitat política, de sentit pràctic: perquè els objectius perseguits en l'avaluació són l'aprenentatge (escoltar i aprendre'n uns dels altres, la qual cosa contribueix a millorar les polítiques públiques que se'n beneficien de l'opinió ciutadana i dels professionals que les administren. La co-decisió és una pràctica que vincula tots els grups d'interès objectiu: siguen en l'àmbit públic (professionals, decisors, representants polítics), siguen en qualitat d'usuaris particulars o col·lectius.

Els *stakeholders* o grups d'interès, són diversos, i tots són interessants de ser considerats alhora en els processos d'avaluació. D'una banda, als decisors públics se'ls proveirà de valoracions tècniques independents per tal que hi decidisquen en les millors condicions (dimensió estratègica); als gestors públics se'ls informarà dels punts forts i dèbils del què fan, per saber com millorar-ho (dimensió operativa) i entre la ciutadania, millora la qualitat democràtica, l'eficàcia i l'eficiència de l'actuació, en considerar els seus desitjos i necessitats (dimensió participativa); a més a més, és una forma de rendir comptes (transparència i responsabilitat pública), d'acord amb l'Agència de Evaluación de la Calidad (2010)

Comprat i debatut, la participació, com a valor, n'ha de ser present en el disseny del procés avaluatiu, cercant, desvetllant, descobrint tot el seu potencial mobilitzador; i aprofitant-lo, per tal d'anar enllestint comunicació, generant vincles, consensos i consciència; perquè, a més a més, en l'àmbit local, l'anàlisi de les pràctiques socials col·lectives amb la concurrència dels actors, aprofundeix en la identitat local, construeix ciutadania en generar consciència de poble i reforça els vincles entre ciutadania i institucions locals, legitimant la democràcia.

En definitiva, i d'acord amb Muller (2002), l'avaluació correspon a una voluntat d'introduir racionalitat científica en les decisions públiques, permetent als representants polítics conèixer els resultats reals de la seua acció (efectes). Tot i això, l'avaluació s'associa directament amb el reconeixement de la política com a modalitat d'acció col·lectiva, és a dir, «amb la identificació de l'acció pública en termes de processos» (Monnier, 1995, a Ruiz Martínez, 2012:14), d'instrument útil per reduir les desigualtats i millorar la qualitat de vida de la població.

3. UN EXEMPLE D'AVALUACIÓ PARTICIPATIVA: EL CAS D'ÀLMUSSAFES

S'ha vist que la «Carta de buenas prácticas de participación ciudadana», inspirada per la FVMP, és una primera passa institucional per avançar en unes administracions més «obertes i pròximes». L'ajuntament d'Àlmussafes l'ha signada i, en correspondència, ha inserit aquesta perspectiva en el Reglament Orgànic Municipal (ROM), aprovat en novembre de 2011. El ROM d'Àlmussafes estableix mecanismes de participació ciutadana d'abast divers, des del Consell Social («fòrum de debat estratègic sobre el model de ciutat alternatiu i sostenible», art. 41), al defensor del veïnat i els consells sectorials. En destaca el títol vuitè quan refereix a «la co-responsabilitat en la governança» (art. 113.5) en què es preveu la «convocatòria de processos de participació ciutadana per construir el projecte de ciutat» (113: 7). Molt més precís i remarcable n'és, encara, l'objectiu del punt 12: «Efectuar l'avaluació de les polítiques i programes públics» (ROM. Art. 113, pg 66). Aquest és, doncs, un exemple, un cas d'interès. Un cas és un objecte d'estudi amb fronteres més o menys clares, que s'analitza en el seu context, considerat rellevant, per comprovar o il·lustrar una teoria (Coller, 2005).

Àlmussafes és una població petita de la Ribera del Xúquer, molt pròxima a la ciutat de València, que en les tres darreres dècades ha duplicat la població, de menys de 4000 a mitjans dels anys setanta, a més de 8.000 habitants en l'actualitat. L'activitat industrial, amb la localització de la factoria Ford i del parc industrial de proveïdors, n'ha estat el factor decisiu en la transformació de l'economia i la població, la qual cosa permet comptar amb una bona oferta d'equipaments, extraordinària per a la grandària del municipi, i d'una àmplia gamma de serveis públics, culturals, educatius, sanitaris i de protecció social. Compta amb més de 70 associacions culturals i esportives, i amb un pressupost municipal de 13 milions d'euros (2014).

Els serveis tècnics municipals avaluen periòdicament la percepció dels diversos equipaments i serveis que ofereixen al veïnat, mitjançant uns qüestionaris específics per a cada servei, tot per captar-ne el grau de satisfacció, les propostes de millora potencial i punts febles o forts. Els serveis avaluats mitjançant una mostra representativa de la població són les instal·lacions esportives (més de 100.000 visites en 2013); Benestar social; ADL; Biblioteca pública; Centre Cultural; Festes locals; Cursos i tallers del centre juvenil; del Centre de Formació de Persones Adultes (500 usuaris); les pràctiques i l'atenció general del consistori, la gestió tributària; l'urbanisme i la policia local.

L'enquesta de qualitat d'Almussafes ressaltava en 2013 una valoració ciutadana l'oferta municipal globalment positiva (7 sobre 10), tot i que les cohorts de 26 a 56 anys són relativament crítiques, atesa la preocupació per l'habitatge, la sanitat, el transport i l'ocupació (pg 78).

Els sistemes de control de la qualitat (qüestionaris interns i regulars) no són incompatibles amb una avaluació externa, amb la concurrència d'altres visions, independents, que n'asseguren el coneixement precís des de fora: la percepció ciutadana sobre el que fa l'ajuntament i com ho fa; sobre les necessitats (demanda i oferta), explícites o latents. És per això que per resolució de l'alcaldia (28/05/14) es va decidir contractar l'assessorament professional extern «per a l'execució dels treballs d'avaluació dels serveis i equipaments públics», en col·laboració amb el «grup de treball d'avaluació de la qualitat i d'enquestes en la comissió interadministrativa municipal».

Els objectius d'aquest encàrrec són dos: Cooperar en el disseny dels treballs d'enquesta (avaluació interna) i realitzar l'avaluació externa a fi de captar carències, necessitats potencials i proposar recomanacions de millora resultat de confrontar el relat dels actors, públics i particulars, individuals i col·lectius.

La metodologia qualitativa permet aproximar-se a l'avaluació de les polítiques públiques a partir de tècniques diferents a les habituals. Permet abordar qüestions per a les quals els mètodes quantitativs no proporcionen respostes satisfactòries, com ara (1) explorar aspectes que es donen per descomptat, que es presenten com a evidents; (2) entendre les opinions de diferents professionals davant d'una mateixa política pública; (3) comprendre els factors o motius de satisfacció o d'insatisfacció; els desitjos latents o més expressius, i descobrir-ne potencialitats. El disseny d'una recerca qualitativa, encara que siga complementària (interna i externa) adopta un tarannà inductiu (de les dades empíriques a la teoria). Es tracta de dissenys oberts que generen explicacions a mesura que les dades es recullen, atès que els trets bàsics d'un disseny qualitatiu són flexibilitat, iterativitat del procés i reflexivitat de l'equip investigador.

En el cas d'estudi, el disseny ha consistit en recollir informació de programes, equipaments i serveis d'interès; conèixer els actors institucionals i identificar els perfils i tipologies dels col·lectius socials d'interès. Les tècniques d'investigació han estat entrevistes exploratòries a informants clau; informals a gestors i usuàries (tipologies teòriques); l'observació directa de casos d'interès i entrevistes grupals a joves menors de 35 anys i adults menors de 50 anys.

Actualment, el procés està en la fase d'anàlisi i interpretació de la informació recollida, per la qual cosa no seria adient presentar encara els resultats del treball.

4. CONCLUSIONS

L'avaluació d'una política pública és una activitat sistemàtica i planificada, que contribueix a millorar l'eficàcia política, dels programes, equipaments i serveis avaluats. Consisteix en proveir d'informació basada en evidències per a la presa de decisions sobre l'ajust entre allò previst i allò realitzat, entre el que cal i el que és. Avaluar no és un fi en si mateix sinó un instrument per a prendre decisions de millora; i n'és també una eina de comunicació, en tots els sentits. Avaluar les polítiques públiques exigeix veure l'acció pública com a variable dependent de la ciutadania.

La definició més primigènia de participació ciutadana refereix a les experiències i els processos que involucren la ciutadania en les polítiques públiques. El paper que l'acció pública juga com a catalitzador en una democràcia és una dimensió de la pràctica avaluadora que es practica ben poc, tot i que la participació ciutadana en les polítiques públiques ha esdevingut una de les vies més adients, per aprofundir en la democràcia. En un nivell nominal, les democràcies occidentals proclamen la participació ciutadana en la vida política, econòmica i cultural. En la pràctica, però, la gestió quotidiana va a càrrec de professionals de la política, l'economia i l'urbanisme, o en el millor dels casos, d'associacions gremials. La desafecció ciutadana creix alhora que augmenta l'arsenal legislatiu en favor de la participació i la transparència.

L'avaluació potser vista com una eina ordinària de control o com una oportunitat d'afavorir la participació, per aprofundir en el coneixement de la realitat i per practicar la democràcia, en que els gestors públics només són intermediaris temporals que atenen la tensió conflictiva entre la ciutadania (diversitat) i els recursos públics (disponibilitat)

L'ajuntament d'Almussafes és un cas d'interès que il·lustra com és possible complementar una metodologia de captar dades de control (context de justificació), amb una més participativa orientada a produir coneixements inductius, partint de l'observació de la ciutadania (context de descobriment).

L'estratègia metodològica serà participativa quan interessa afavorir la generació de vincles que n'asseguren la democràcia en la gestió i en la construcció del projecte

de ciutat. L'Ajuntament d'Almussafes és, sense saber-ho ni dir-ho, un cas de govern obert (G.O), un municipi que manté una comunicació directa amb la ciutadania, per escoltar que en diuen; que pren decisions basades en les necessitats i preferències ciutadanes; i que comunica de forma oberta i transparent les decisions que pren i que puguen afectar a la vida col·lectiva del poble.

5. FONTS

- _Ajuntament d'Almussafes (2013) *Encuesta de Calidad, document de treball intern Comissió Interadministrativa municipal*. Almussafes
- _Ajuntament d'Almussafes (2011). *ROM: Reglament Orgànic Municipal Almussafes*. http://www.almussafes.es/sites/almussafes.portalesmunicipales.es/files/rom-texto-definitivo_0.pdf
- _AEEPPCS (2010) *Fundamentos de Evaluación de políticas públicas*. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. Ministerio de Política Territorial y Administración Pública. Madrid
- Coller, Xavier (2005). *Estudios de Casos*. Cuadernos Metodológicos, nº 30. CIS Madrid. www.cis.es
- Font, Joan; Blanco, Ismael (2003) *Polis, la ciudad participativa*. A «Experiencias de participación ciudadana». Diputació de Barcelona
- Muller, P. (2002): *Las políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.
- Martí, Joel (2006) «Tècniques participatives per al debat grupal» a *Eines per a la participació ciutadana*. Diputació de Barcelona.
- Pindado, Rebollo i Martí (2002). «Bases, mètodes i tècniques» a *Eines per a la Participació Ciutadana*. Diputació de Barcelona.
- Ruiz Martínez, Paula (2012) «Panorámica actual de la evaluación de las políticas públicas». *Revista Presupuesto y Gasto Público* 68/2012: 13-23. Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos. Instituto de Estudios Fiscales.
- Subirats, Joan; Knoepfel, P.; Larrue, C. y Varone, F. (2008): *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*. Ariel. Barcelona.

CAPÍTULO 5

INICIATIVA PARA EL FOMENTO DE LA ACTIVIDAD COMERCIAL: «TARJETA DE ALZIRA»

Carmen Herrero Pardo
Directora de IDEA

RESUMEN

IDEA, la agencia de desarrollo local del ayuntamiento de Alzira, fue creada en el año 1995 con objetivo claro de promover actuaciones y desarrollar programas que fomentaran la generación de empleo y riqueza en la ciudad. A lo largo de estos casi 20 años han sido muchos los programas desarrollados, bien procedentes de otros organismos públicos (gobierno autónomo o central) a través de órdenes reguladoras de concesión de subvenciones o programas diseñados desde la Agencia con cargo al presupuesto municipal. En este contexto es en el que presentamos nuestra experiencia de «la tarjeta de Alzira» como herramienta política de desarrollo local. Hubo varios motivos que nos llevaron a presentar esta iniciativa a las jornadas de desarrollo local, el primero evidentemente su carácter innovador y pionero, pero sobre todo la clara medición de resultados con un impacto económico directo en el municipio de Alzira desde su implementación. Sabemos que todos los municipios desarrollamos programas con recursos propios, prioritariamente planes de empleo y similares, pero pocos son los estudios vertidos en cuanto a resultados alcanzados. No obstante partimos de una premisa, para poder evaluar resultados deberá existir una planificación previa que establezca los objetivos a alcanzar con la aplicación de dicha medida, acción, plan o programa, así como unos resultados cuantificables. Cualquier otra forma de proceder siempre nos llevará a tocar de oído y esto no siempre nos llevará por el camino deseado. La evaluación de esos resultados siem-

pre ayudará a llevar a cabo una toma de decisiones racional que evite invertir recursos innecesarios, minimizar los errores y por consiguiente establecer un proceso de mejora continua a lo largo de los años de aplicación que tenga dicho programa. Con todo ello presentamos la iniciativa puesta en marcha por el Ayuntamiento de Alzira, denominada «tarjeta de Alzira» como una medida política de promoción económica en la que se dan elementos innovadores, transversalidad en la intervención de varias áreas municipales, y sobre todo que cuanta con una planificación estratégica, un periodo ya de tres años de gestión y una evaluación contrastada y medidas de mejora aplicadas y de futuro.

I. INTRODUCCIÓN

A modo de introducción cabe decir que IDEA, es la Agencia de Desarrollo Local del Ayuntamiento de Alzira y desde su creación en 1995 se ha basado en la Promoción Económica y el Fomento del Empleo en la localidad de Alzira.

Como departamento municipal, depende de la Concejalía de Promoción Económica, Empleo y Comercio y su actividad está basada en los siguientes servicios:

- Servicio de información y asesoramiento empresarial
- Servicios de información y orientación laboral
- Servicio de formación
- Servicio de Programas Europeos
- Servicio promoción comercial (Oficina Afic)

El principal objetivo que se plantea desde esta Concejalía, en el área comercial, es el apoyo y la promoción del pequeño comercio local, a través de campañas de dinamización comercial, así como el asesoramiento puntual en materias relacionadas con el comercio, desde horarios comerciales, periodos de rebajas, formación y subvenciones.

Así mismo a través de los programas de Ayudas Municipales cada año, el Ayuntamiento de Alzira destina parte de su presupuesto al fomento del empleo y el desarrollo local, a través de la concesión de subvenciones que se entregan a emprendedores y empresarios que se establecen en Alzira, algunos de estos programas se desarrollan desde la creación de la agencia pero tomamos como referencia el

periodo comprendido entre los años 2007 y 2011 cuando el importe de las Ayudas Municipales a la Creación de Empresas y Ayudas Municipales a la inserción laboral ascendieron a un total de 513.488 Euros.

Con la puesta en marcha de la Tarjeta de Alzira, estas *ayudas se entregan a través de este novedoso medio de pago*, pudiendo hacer uso del mismo en todos los comercios de la ciudad adheridos a la campaña, identificados por un vinilo con el lema de la actuación. La campaña lleva incluido un código QR que permite mantener actualizado y disponible para el público el listado de comercios adheridos a la campaña, suponiendo un ahorro en costes de impresión y de actualización.

2. OBJETIVOS DE LA TARJETA ALZIRA

Alzira es una ciudad eminente comercial suponiendo el comercio minorista un importante pilar de su economía, además se ha consolidado como un relevante núcleo comercial e industrial, proporcionando un gran número de servicios a los habitantes de la comarca.

El objetivo marcado desde la concejalía de Promoción Económica, Empleo y comercio es la realización de actuaciones, que de forma directa o indirecta, puedan incidir en el desarrollo de la actividad comercial de Alzira, con este fin se pone en marcha la «*Campaña Tarjeta de Alzira*», y que ha puesto en circulación la Tarjeta de Alzira.

FOTO 1. PUBLICIDAD PARA DIFUNDIR EL USO.



A través de esta medida se pretenden conjugar todas las acciones de promoción económica, y ello con la finalidad principal de que *los recursos de Alzira repercutan directamente en la propia localidad*, evitando la fuga de gasto y dando un doble uso los fondos municipales, por un lado apoyamos a los emprendedores, jóvenes (ayudas a la adquisición de la primera vivienda) y desempleados (ayudas a la contrata-

ción) y por otro lado fomentamos el comercio local. Agrupando en una iniciativa varias actuaciones en áreas sensibles de la sociedad como es el empleo, la vivienda, el emprendedurismo y el comercio. Estos objetivos se alcanzan mediante el uso de la tarjeta de Alzira.

3. DESARROLLO DE LA ACTUACIÓN

El objetivo final es que todos los comercios de Alzira participen en esta campaña, la Tarjeta Alzira, no tiene ningún coste para el comercio, cuya única condición será la de mantener en un sitio visible el soporte identificador de que el establecimiento está adherido a este sistema de pago.

La emisión de dicha tarjeta se realiza en virtud del Convenio de Colaboración celebrado entre el Ayuntamiento de Alzira, Caixa Popular – Caixa Rural Coop. Cto V. y la asociación empresarial de Alzira.

Este Convenio tiene su fundamentación legal en el contenido del nº 1 del artículo 88 de la vigente Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de Enero, que dispone que las Administraciones Públicas podrán celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de derecho público como privado, siempre que no sean contrarios al Ordenamiento Jurídico y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, debiendo hacerse constar en su contenido la identificación de las partes intervinientes, sus efectos y régimen jurídico, su ámbito y plazo de vigencia, tal como preceptúa el nº. 2 del mencionado artículo 88 del propio Cuerpo Legal.

Caixa popular, pone a disposición del Ayuntamiento de Alzira su sistema de tarjetas prepago con las que el Ayuntamiento abona los compromisos adquiridos a través de los diferentes programas de ayuda municipales. Esta tarjeta podrá ser utilizada por el beneficiario en los comercios adheridos a este sistema de pago, repercutiendo en ellos el beneficio económico que pueda suponer.

4. SOPORTE DE LA CAMPAÑA

Los comercios interesados instalan en sus escaparates un vinilo con el lema de la campaña para que el propietario de la Tarjeta de Alzira pueda identificar los comercios donde puede utilizar este sistema de pago.

FOTO 2: *VINILO DISTINTIVO PARA LOS COMERCIOS ADHERIDOS.*



Pese a que se trata de un sistema de pago electrónico, la imagen de la campaña se ha inspirado en el antiguo puente de San Bernardo, como motivo representativo de la ciudad. Esta imagen ya aparecía en los billetes emitidos en Alzira en el año 1937, durante la guerra civil.

FOTO 3: *IMAGEN DEL BILLETE EMITIDO POR EL AYUNTAMIENTO DE ALZIRA EN 1937.*



FOTO 4. IMAGEN *TARJETA D'ALZIRA (ANVERSO Y REVERSO)*



5. DURACIÓN DE LA CAMPAÑA

La campaña tiene una duración indeterminada, y permanecerá activa mientras la Tarjeta de Alzira, sea el medio de pago de las ayudas y subvenciones del Ayuntamiento de Alzira.

El plazo para formalizar la adhesión por parte de los comercios, está abierto mientras la campaña permanezca activa. La inscripción es gratuita y se realiza a través de la Agencia para el Fomento de la Innovación Comercial (AFIC) del Ayuntamiento de Alzira, con la simple cumplimentación de un formulario electrónico donde el comercio solicitante debe indicar el código de identificación del comercio (FUC).

6. PUBLICIDAD DE LA CAMPAÑA Y RESULTADOS

La difusión de la campaña se realiza utilizando diferentes herramientas de forma complementaria:

Boletín electrónico IDEA

Facebook Idea / Twitter Idea

Web de la Agencia de Desarrollo local y del Ayuntamiento. www.idea-alzira.com
/ www.alzira.es

Web www.portaldelcomerciante.com

Web de la Asociación Empresarial de Alzira. www.aealzira.com

Emisión de cuñas publicitarias en Alzira Radio.

Prensa escrita y diarios digitales.

Dado el éxito de la iniciativa entre los comercios de la localidad, la Tarjeta de Alzira que se inicia con las subvenciones de los programas municipales de la Agencia de Desarrollo Local IDEA, se produce un impacto transversal durante el último año a otros departamentos municipales como Urbanismo y Juventud.

Las Ayudas Municipales que el Ayuntamiento de Alzira entrega a través de la tarjeta Alzira son:

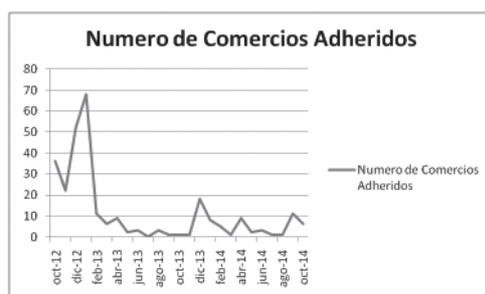
- Ayuda Municipal «Emprén», la cual financiada en su totalidad por fondos municipales, tiene por objetivo incentivar a los emprendedores de Alzira, a través de una subvención de 1.470 Euros por constitución como trabajador autónomo. Durante el año 2013 se entregaron un total de 97 Ayudas por un importe total de 143.075 Euros
- Ayuda Municipal «Formaplus», la cual tiene por objetivo incentivar la contratación temporal del alumnado formado en los cursos promovidos por el Ayuntamiento de Alzira durante los 12 meses siguientes a la finalización de la acción formativa, esta ayuda asciende a 1.260 Euros por contrataciones a seis meses a jornada completa y 2.520 Euros por contrataciones a 12 meses a jornada completa.
- Ayuda a la compra de la primera vivienda para jóvenes. Esta ayuda se dirige a jóvenes menores de 35 años de edad para la adquisición de su primera vivienda, con la finalidad de destinarla a su domicilio habitual y permanente. Para ello se otorga una subvención en función de los ingresos por unidad familiar y tienen un importe general de 2.550 Euros.

La inscripción de los comercios de Alzira en la Campaña «Tarjeta de Alzira» ha tenido un crecimiento exponencial en el último año, siendo en la actualidad 281 los comercios adscritos a la campaña.

Hasta la fecha las ayudas municipales entregadas a través de la «Tarjeta de Alzira» ascienden a 296.740 Euros con un impacto directo en el comercio local, pues la única forma por parte de los beneficiarios de gastar estas ayudas es a través de compras y servicios en los comercios de Alzira.

Destacamos con punto reseñable en la experiencia de la Campaña la existencia de beneficiarios que no utilizan la totalidad del dinero disponible en sus tarjetas y que transcurrido un plazo estipulado de 1 año, revierten en las arcas municipales.

Gráfica: Evolución del número de comercios adheridos a la campaña Tarjeta de Alzira por meses.



7. EVALUACIÓN

A través de esta iniciativa de dinamización comercial, hemos conseguido desestacionalizar y al mismo tiempo localizar el gasto. Antes del uso de la Tarjeta Alzira, las subvenciones de los programas municipales del Ayuntamiento se entregaban en metálico (o en cheques al portador) lo que generaba un rápido uso por parte de los beneficiarios que en muchas ocasiones gastaban en comercios de otras ciudades. Con la «Tarjeta de Alzira» se ha detectado que los beneficiarios no utilizan los fondos inmediatamente sino que distribuyen el gasto a lo largo de varios meses, llegando a darse el caso tarjetas que caducan con saldo disponible. Actualmente se está estudiando la posibilidad de aumentar la fecha de caducidad de las tarjetas a dos años.

En un primer momento, las tarjetas eran nominativas, pero dada la problemática de identificación en aquellas emitidas a nombre de la razón social de la empresa, lo que obligaba a ser utilizadas por el representante legal, se decidió realizarlas al portador.

Como medidas de mejora, a corto plazo se está negociando con empresas locales para que entreguen a sus trabajadores los aguinaldos de la próxima campaña navideña a través de la «Tarjeta de Alzira»

A largo plazo buscamos que los comercios que usan el portal del comerciante de Alzira para promocionar su negocio puedan ofrecer beneficios a los poseedores de la «Tarjeta Alzira» extendiendo así su utilización al público en general.

CAPÍTULO 6

EVALUACIÓN DEL PLAN INTEGRAL ZONA NORTE DE ALICANTE: EFECTOS Y CONSECUENCIAS EN EL DESARROLLO LOCAL DEL BARRIO JUAN XXIII-2º SECTOR

Javier Ortega Fernández
Licenciado en Sociología
Máster en Desarrollo Local e Innovación Territorial

RESUMEN

Tras la implantación del *Plan Integral barrios Zona Norte de Alicante* durante el periodo 2007-2013, hemos realizado una investigación enfocada al conocimiento, evaluación y análisis de los efectos sociales y económicos que ha supuesto el desarrollo del Plan. Contextualizamos el estudio en el barrio *Juan XXIII-2º Sector* de Alicante, ya que este espacio corresponde a uno de los seis barrios objeto del Plan y, además, es uno de los más vulnerables de la ciudad. A su vez, enfatizamos nuestro análisis en dos ejes temáticos: *formación para el empleo y participación ciudadana* (dos temáticas características del desarrollo local). Utilizamos aquellos instrumentos metodológicos que nos permiten reflexionar, pensar y debatir, y así confeccionar una investigación que adopte un enfoque crítico. Son los propios agentes sociales y técnicos, relacionados directamente con el Plan, los que nos muestran su visión del mismo y nos permiten articular una evaluación de sus efectos a nivel social, económico e, incluso, político.

PALABRAS CLAVE: Plan Integral Zona Norte, Barrios Marginales, Desarrollo Local, Participación Ciudadana, Actividad Comercial.

I. INTRODUCCIÓN

En la presente investigación trataremos de indagar y evaluar qué efectos ha tenido la implantación de un *Plan Integral* que se viene desarrollando desde 2007 en los barrios catalogados como *Zona Norte* de Alicante (Virgen del Remedio, Colonia Requena, Cuatrocientas Viviendas, Virgen del Carmen, Sidi Ifni Nou Alacant, Juan XXIII 2º Sector), el cuál plantea como principales objetivos mejorar las condiciones sociales, culturales, educativas, económicas, de infraestructuras y de seguridad de los barrios.

Para ello desarrollamos un trabajo de investigación, estructurado a partir de un marco teórico donde realizaremos una transición teórica de lo general a lo concreto. Dentro de la parte más global hacemos referencia a aquellos conceptos y acepciones que afectan directamente a los barrios objeto de estudio (exclusión social, barrios marginales, comunidad, guetos residenciales). Se trata de desarrollar una visión general de todas aquellas características que afectan a los barrios en cuestión y que desde diversas disciplinas de las ciencias sociales se ha dedicado una parte importante del trabajo académico a lo largo de los años. Un conocimiento profundo y bibliográfico de dichas cuestiones conlleva una mayor riqueza epistemológica acorde con la temática que nos ocupa. Antes de comenzar con el trabajo de campo es fundamental que exponamos un diagnóstico socio-demográfico y económico del barrio sobre el que vamos a trabajar, de esta forma detallaremos cuál es la situación espacial, social y económica del mismo.

La investigación parte de dos hipótesis donde se cuestiona la consecución de una serie de objetivos que se plantean en el Plan en los ejes temáticos de: *Inserción laboral y Formación*, y *Participación Ciudadana*. Las hipótesis de trabajo nos surgen a partir de una serie de cuestiones previas al desarrollo de la investigación y, a su vez, servirán para marcarnos todo el proceso metodológico y analítico del mismo. Algunas de ellas son: ¿existe una implicación real por parte de la Administración Pública en la implantación y seguimiento del Plan?; ¿se ha elaborado el plan desde una visión prospectiva?; ¿se han conseguido los objetivos esperados y plasmados en el Plan?; ¿sería posible la aplicación del Plan sin la adquisición de ayudas públicas europeas (programa de ayuda Iniciativa URBAN)?, ¿se ha tenido en cuenta a la población residente en los barrios *Zona Norte* de Alicante para la elaboración del Plan?, ¿de qué forma? Nuestro estudio tratará de dar respuestas a todas estas cuestiones y además plantear un escenario crítico y reflexivo sobre la temática que nos

ocupa, a través de entrevistas semi-estructuradas sobre agentes sociales y técnicos relacionados directamente con el desarrollo del *Plan Integral Barrios Zona Norte*.

2. CONTEXTOS DE EXCLUSIÓN SOCIAL, BARRIADAS MARGINALES Y COMUNIDAD

Algunos autores hacen referencia al concepto de exclusión social como la falta de participación de los individuos en las relaciones sociales en las que se producen los bienes sociales necesarios para la satisfacción de las necesidades humanas (Paugman, 1996). En algunas ocasiones la exclusión nos ayuda a entender la pobreza y a comprenderla en un sentido más amplio, «*el término exclusión puede entenderse como un concepto multidimensional de la pobreza que introduce aspectos de participación social y de realización de derechos como seguridad física, de sustento y de protección ante contingencias, identidad y plena ciudadanía*» (Martínez Román, 2001: 71). El contexto espacial y socio-económico también es muy importante cuando tratamos de analizar la exclusión social, por ello podemos identificar, según Castel (1995), tres espacios sociales en relación a la exclusión social. Las zonas se clasifican según el grado de exclusión de menor a mayor: zona de integración, seguridad o estabilidad; zona de vulnerabilidad, precariedad o inestabilidad (zonas con elevado riesgo de exclusión social); y zona de exclusión o marginación.

La planificación urbanística ha permitido diversificar las ciudades a través de barrios residenciales, con características sociales y económicas diferenciadas, al mismo tiempo que se produciría una serie de asentamientos que reunían las condiciones físicas, arquitectónicas y sociales para el abandono, la desatención y la exclusión social. Ante esta situación, según señala Gomez Gil, aparecen en las ciudades territorios considerados como el refugio de los perdedores, de los excluidos, de los que no son capaces de triunfar en una sociedad cada vez más competitiva, o simplemente de sectores en situación cada vez más precaria o con trabajos mal remunerados (Gómez, 2006). Se construyen «fronteras ficticias» entre algunos barrios en decadencia y el resto de asentamientos residenciales, como nos indica Friedman, «algo que no está ocurriendo es la desaparición de las fronteras. Antes bien, parece que se están levantando en cada nueva esquina de cada calle de todos y cada uno de los barrios en decadencia de nuestro mundo» (Friedman, 1999: 239).

¿La «comunidad» es una característica obsoleta en las sociedades postmodernas? En primer lugar sería conveniente exponer que entendemos por comunidad,

para ello debemos hacer referencia preferentemente a conceptos como hedonismo o individualismo, pautas de comportamiento cada vez con más presencia en la sociedad postmoderna. La pérdida de vínculos sociales y personales entre vecinos que habitan a escasos metros de sus respectivos hogares conlleva un grave problema, sobre todo, para aquellos colectivos más vulnerables y con menos recursos. Las fuerzas globales, el individualismo exacerbado y las estrategias de desvinculación de los poderes globales nos llevan, según Bauman, a que «cuanto más pulverizados estén, cuanto más débiles y exiguas las unidades en las que estén divididos, tanto más disiparán su ira en la lucha contra los vecinos de al lado, parecidamente impotentes, y menor será la probabilidad de que actúen conjuntamente alguna vez» (Bauman, 2003: 101). Muchas minorías étnicas tienen todavía muy arraigada la necesidad cultural de hacer «comunidad», de mantener lazos personales estrechamente unidos y, de esta forma, mantener una resistencia que no sería posible sin la ayuda mutua entre iguales. Allí donde el Estado no puede llegar, debe ser la comunidad la que provee a los ciudadanos las necesidades sociales que tienen los individuos. En muchas ocasiones, el término de comunidad tiene una acepción negativa, especialmente cuando se da en colectivos que confunden la comunidad con un ente cerrado, localista y excluyente. En estos casos un exceso de la mal comprendida comunidad desencadena en un incremento de la exclusión social.

3. CARACTERÍSTICAS SOCIO-DEMOGRÁFICAS DEL BARRIO JUAN XXIII-2º SECTOR (BARRIO DE LA ZONA NORTE DE ALICANTE)

Con la finalidad de delimitar el ámbito de estudio trataré de realizar un análisis cuantitativo y descriptivo de la situación sociodemográfica del barrio Juan XXIII 2º Sector (Alicante), de esta forma acotamos la investigación a un barrio en concreto del término municipal de Alicante. Se utilizarán fuentes secundarias, de carácter estadístico, como es el Padrón Municipal (a través de su búsqueda en el Instituto Nacional de Estadística –INE–) ya que nos permite obtener datos poblacionales por secciones censales y, a su vez, nos da la posibilidad de conseguir información territorial por barrios.

El barrio Juan XXIII-2º Sector pertenece al término municipal de Alicante, situado al norte de la ciudad. Está delimitado, al norte, con los barrios de Villafrañeza, al sur, con los barrios de Garbinet y Vistahermosa, y, al oeste, con los barrios de Colonia Requena, Virgen del Remedio y Cuatrocientas viviendas (estos tres también incluidos en el *Plan Integral Barrios Vulnerables Zona Norte*).

La población total que compone el barrio es, a fecha de 1 de enero de 2012, de 10.987 habitantes, en relación al conjunto del término municipal de Alicante supone un 3,28% de la población. La distribución por sexo, como podemos comprobar, no es significativa ya que existen escasas diferencias cuantitativas entre el total de hombres y mujeres que forman parte de este ámbito territorial, representan un total de 5.621 hombres y 5.366 mujeres, respectivamente (observamos una *Sex Ratio*¹ de 105 hombres por cada 100 mujeres). En el barrio Juan XXIII-2º Sector y según el *Índice de Juventud*² para el año 2012, hay 162 jóvenes por cada 100 viejos, mientras que en la ciudad de Alicante, para ese mismo año, son 118 jóvenes por cada 100 viejos que viven en la ciudad. La diferencia es significativa y nos permite hacer valoraciones sobre la estructura de edad del barrio objeto de estudio. Estamos ante un espacio residencial muy joven respecto al conjunto de la ciudad, por lo tanto los más jóvenes ocuparan un papel muy relevante en el desarrollo integral del barrio.

Es importante destacar la elevada presencia de colectivos de inmigrantes residentes en el barrio. El 23% de vecinos y vecinas son de origen extranjero, este hecho explica a su vez las diferencias de estructura poblacional que se dan entre el propio barrio y el resto de la ciudad. Los flujos migratorios se convierten en un fenómeno social muy presente en el territorio analizado y condiciona, a su vez, las interrelaciones sociales que se producen dentro del mismo. Para la ciudad de Alicante el total de extranjeros es del 15%, 8 puntos por debajo del total de extranjeros residentes en el barrio Juan XXIII. La gran mayoría de inmigrantes son de origen africano, casi la mitad (43%) provienen de este continente (principalmente de Argelia, Marruecos y Senegal, respectivamente) con culturas, costumbres y lenguas distintas a la autóctona. En su mayoría lo hacen con escasos recursos y la proble-

¹ La Sex Ratio o Índice de Masculinidad es un indicador demográfico que nos permite constatar el número de hombres que hay en un territorio por cada 100 mujeres. Para ello se divide el total de hombres de un territorio determinado por el total de mujeres, y el resultado final lo multiplicaríamos por 100.

² El Índice de Juventud es un indicador demográfico que mide el número de jóvenes entre 0 y 19 años (en función de las referencias bibliográficas el intervalo de edad varía y mucho autores consideran a los jóvenes entre 0 y 16 años) por cada 100 personas viejas de más de 65 años. Este índice nos permite conocer el grado de juventud persistente en relación a las capas de mayor edad de la población.

mática se acrecienta todavía más por las limitaciones que conlleva la diferenciación cultural y de lenguaje en la inclusión social de estos colectivos.

Otro de los colectivos con elevada presencia en el barrio es la población de etnia gitana. Carecemos de información estadística que nos permita identificar y/o cuantificar la composición y distribución de la población en función de la etnia de pertenencia, ya que los indicadores oficiales no especifican la pertenencia o no a una distinta etnia. El trabajo de observación que hemos realizado nos ha permitido reconocer la elevada presencia de este tipo de población, sin incidir en sus relaciones sociales, culturales y políticas.

4. SÍNTESIS DEL PLAN INTEGRAL BARRIOS VULNERABLES ZONA NORTE DE ALICANTE

El Ayuntamiento de Alicante decide en 2004 (año en el que comienza la elaboración y estructuración del Plan), frente a la situación de precariedad social, económica y ambiental que sufrían diferentes barrios de la ciudad, impulsar y promover un Plan Municipal para aquellas zonas de la ciudad que reunían unas características sociales y económicas similares. Se decidió elaborar un Plan de carácter integral, a través de la elaboración de programas y actuaciones de diferente temática, con el fin de mejorar las condiciones sociales, económicas y ambientales desde un enfoque transversal. Los barrios sobre los que el presente plan actúa son los siguientes: Virgen del Remedio, Colonia Requena, Virgen del Carmen, Juan XXIII 2º Sector, Cuatrocientas Viviendas y Sidi-Ifni Nou Alacant. Son 6 barrios del término municipal de Alicante (se les denomina *Barrios Zona Norte*) y reúnen características similares, entre ellas: fuerte índice de desempleo, débil tasa de actividad económica, alto nivel de pobreza y exclusión, elevado número de inmigrantes y minorías étnicas, bajo nivel educativo, nivel elevado de criminalidad y delincuencia, y degradación ambiental de la zona³.

La temporalidad del plan abarca un periodo que transcurre de 2007 a 2013, es decir 6 años en los que se presentaran diferentes programas y actuaciones y se destinará un presupuesto concreto para cada año. Para conocer con mayor profundidad

³ Ver Plan Integral Barrios Vulnerables Zona Norte de Alicante (2007).

la estructura del plan es conveniente que hagamos una breve clasificación de los ejes y estrategias que sigue el presente plan que estamos describiendo (Plan Integral Barrios Zona Norte de Alicante, 2007):

TABLA I: *CLASIFICACIÓN DE LOS EJES ESTRATÉGICOS DEL PLAN INTEGRAN BARRIOS ZONA NORTE DE ALICANTE*

Hacer un barrio físicamente atractivo e integrado con el resto de la ciudad	Formación para el Empleo y Fomento del Espíritu Empresarial	Seguridad ciudadana	Inserción Socioeducativa, Familiar y Salud Comunitaria	Integración cultural, Convivencia y Participación Ciudadana
------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------	----------------------------	---------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------

Fuente: Plan Integral Barrios Vulnerables Zona Norte de Alicante.

El presente plan se financia a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), concretamente a partir un programa de ayuda que impulsa la Comunidad Europea que recibe el nombre de iniciativa URBAN⁴, corresponde al periodo 2007-2013. Se trata de financiación a escala comunitaria destinada a ciudades y áreas urbanas con el fin de favorecer el desarrollo local desde un enfoque integrado y, por tanto, no sólo favorecer el crecimiento y el empleo, sino también perseguir objetivos sociales y medioambientales. Para este periodo se ha presupuestado sobre el conjunto del Plan una cuantía total de 167.708.598⁵. En relación al objeto estratégico de la investigación sería conveniente que destacásemos la cuantía destinada a Participación Social, con un total de 3.200.350 Euros (supone menos de un 2% del total del presupuesto del Plan; y la cuantía que se destina al área temática de

⁴ Un total de 43 ciudades españolas (entre ellas la ciudad de Alicante) han sido seleccionadas en el programa Iniciativa URBAN 2007-2013, con el fin de impulsar proyectos de desarrollo urbano, integral y sostenible. La cuantías correspondientes (344,66 millones de euros para el total de ciudades españolas) proceden de los Fondos Europeos de Desarrollo Regional (FEDER). Los proyectos financiados deberán tener un carácter integral, atendiendo al desarrollo de un conjunto multidisciplinar de actuaciones para hacer frente a los problemas de una zona urbana seleccionada dentro del municipio y con una clara desventaja social y económica respecto al conjunto del mismo.

⁵ Ver el Epígrafe 7 del Plan Integral Barrios Vulnerables Zona Norte de Alicante, donde se detalla el presupuesto destinado a cada plan de acción, por área temática y por actuaciones concretas.

Formación e Inserción Laboral (5.183.882 euros, poco más el 3% del total presupuestado) y a la de *Desarrollo del tejido económico apoyando la actividad comercial* (1.905.063 euros, poco más de 1,1% del presupuesto total).

5. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

Tras la revisión bibliográfica y descripción de los datos estadísticos más relevantes para esta investigación, la metodología aplicada del estudio consistirá en la elaboración e implementación de técnicas de investigación social cualitativas, en concreto, entrevistas semi-estructuradas dirigidas a agentes sociales que tienen estrecha relación en el desarrollo del *Plan Integral Barrios Vulnerables de la Zona Norte* de Alicante. Las cuestiones están abiertas a respuestas con un marcado sesgo de subjetividad, por consiguiente hemos escogido una muestra heterogénea en tanto en cuanto tienen funciones diversas en los barrios de la Zona Norte. Las organizaciones sociales y/o organismos técnicos a los que le hemos realizado las respectivas entrevistas son: la AAVV Juan XXIII, la Fundación del Secretariado Gitanon (FSC), el colectivo de *Jóvenes Solidarios*, y 2 Técnicos del Centro de Coordinación del Plan Zona Norte.

6. ANÁLISIS CUALITATIVO DEL PLAN INTEGRAL ZONA NORTE

Elaboración y coordinación del Plan

La estructuración del *Plan Integral Barrios Vulnerables de la Zona Norte* se empezó a desarrollar a partir de 2004. Fue, en gran medida, un trabajo puramente técnico, sin embargo la estructura y contenido del Plan no cuenta con una participación exclusivamente técnica, ya que se concedió la oportunidad a las diferentes entidades sociales que trabajaban activamente en los barrios de la *Zona Norte* de participar directamente en la elaboración y estructuración de los proyectos, actividades e iniciativas del Plan.

«Cuando se empezó a elaborar el Plan se hicieron estudios bastante exhaustivos que fueron muy participativos. Se realizaron talleres participativos donde salieron mucho de los proyectos, en función de las necesidades que creían necesario las entidades sociales». (TÉCNICO DEL PLAN)

Podemos identificar diferentes puntos de vista muy críticos respecto a la coordinación entre Áreas del Ayuntamiento por parte de entidades sociales como «Jóvenes Solidarios» y la «AAVV de Juan XXIII», convirtiéndose en el principal obstáculo para poner en marcha los proyectos, iniciativas o programas que conforman el Plan. Desde «Jóvenes Solidarios» afirman lo siguiente:

«El Plan ha obligado a trabajar conjuntamente diferentes áreas, aunque es muy difícil, no ha existido coordinación por parte del Ayuntamiento en general, a nivel ciudad.»
(JÓVENES SOLIDARIOS)

No es baladí que algunas entidades sociales consideren la descoordinación entre áreas como una de las principales limitaciones en el desarrollo de los proyectos. Esto se traduce a partir de las Comisiones de Acción⁶. La realidad, actualmente, es que llevan más de 1 año y medio sin convocarse⁷, mientras las Comisiones son un instrumento importante en la coordinación de áreas y en la participación de las entidades sociales en la ejecución y evaluación de proyectos; por consiguiente, el hecho de que no exista voluntad política para convocar este tipo de comisiones está perjudicando gravemente el desarrollo participativo del Plan Integral de la Zona Norte.

Objetivos del eje estratégico de «Formación para el Empleo» y «Fomento del Espíritu Empresarial»

Promoción de la actividad comercial

El fomento de la actividad comercial como uno de los objetivos principales del eje de Formación para el Empleo y Fomento del Espíritu Empresarial, ha sido

⁶ Órgano que depende directamente de la «Comisión Técnica Institucional» (órgano que funciona a nivel político), las cuales las conforman representantes políticos, técnicos institucionales, entidades y asociaciones. Las Comisiones de Acción se organizan por distintas áreas que configuran el Plan Integral, son en definitiva, grupos de trabajo por áreas donde las entidades sociales participan activamente en el desarrollo del plan y se construyen los espacios para desarrollar una coordinación más eficiente.

⁷ A fecha 17 de agosto de 2013

al que mayor atención le han dedicado los entrevistados. Muchos muestran una valoración positiva respecto a los proyectos o programas enfocados a la promoción de la actividad comercial, sin embargo, ¿cuáles han sido los efectos por ejemplo en barrios como Juan XXIII-2º Sector? La situación comercial para el barrio en cuestión, según apuntan Jóvenes Solidarios, es que no se ha creado ningún comercio nuevo. Todos los entrevistados coinciden que la causa principal del deterioro progresivo del pequeño y mediano comercio se debe a la instalación de una gran superficie comercial en el mismo barrio.

«
Se ha puesto en marcha un «Mercadona» que ha terminado de abogar al pequeño comercio». (TÉCNICO DEL PLAN)

El resultado final respecto al desarrollo de la actividad comercial se ha monopolizado en una única superficie comercial, degradando el tejido comercial de la zona y, por consiguiente, frenando el desarrollo comercial y económico de los vecinos y vecinas del barrio. En lo que respecta a las entrevistas formuladas hemos podido observar posturas enfrentadas frente a este hecho, justificando muchos de ellos la nueva superficie comercial como elemento facilitador de la vida de los vecinos y vecinas del barrio.

Se puede considerar, por tanto, que existen iniciativas antagónicas para fortalecer y promocionar la actividad comercial de los barrios económicamente más degradados. El caso de Juan XXIII es un hecho que clarifica esta argumentación. En esta zona sí que se ha apostado por favorecer la actividad comercial, aunque esta acción la ha monopolizado un único comercio.

Coyuntura de crisis económica y limitaciones del Plan

Para la mayoría de entrevistados la coyuntura de crisis económica no sólo ha afectado considerablemente el desarrollo de los objetivos en el área de Empleo, Formación y Actividad Comercial, sino que la consideran el motivo principal por el cual los programas y proyectos estructurados en el Plan no ha conseguido lograr la integración socio-laboral de los sectores de la población con mayores dificultades, potenciar la igualdad de oportunidades en el ámbito laboral y promocionar la actividad comercial.

Otro de los obstáculos y justificaciones que muestran los técnicos de coordinación del plan y diversas entidades sociales es el insuficiente contenido de los

proyectos de empleo para ser generadores de actividad laboral. Los técnicos de coordinación del Plan son muy conocedores de donde están los límites hasta donde pueden llegar las acciones de empleo proyectadas y ejecutadas, de esta forma, podemos considerarlos como proyectos insuficientes que abarcan a un escaso número de población de la *Zona Norte* y sus resultados escapan en gran medida de objetivos demasiado ambiciosos.

Los diversos actores entrevistados señalan que están trabajando con iniciativas, programas y actividades que no tienen la potestad funcional para que se cumplan tales objetivos. Esta justificación nos presenta la siguiente cuestión, ¿estamos ante objetivos demasiado ambiciosos para un Plan Integral de estas características?

Objetivos del eje estratégico de «Participación Ciudadana»

Espacios para la participación en la Zona Norte

El Plan ha conseguido crear espacios donde los residentes de la Zona Norte puedan acudir y tener la posibilidad de tramitar quejas, buscar información y demás actividades que faciliten la participación de los residentes en sus barrios. Desde la *Concejalía de Participación Ciudadana*, se ha dotado a estos barrios de los equipamientos necesarios para la participación donde actúan conjuntamente técnicos, entidades sociales y, en ocasiones, mediadores sociales. Aunque, ¿es suficiente con crear espacios para la participación social para fomentar el tejido social y participativo del barrio? Nosotros planteamos la siguiente reflexión al respecto ya que la dotación de infraestructura no garantiza la aplicación de las mismas, por ello creemos necesario realizar un análisis al respecto que trate de visibilizar el desarrollo del tejido asociativo que se ha tratado de impulsar y fomentar desde el Plan que estamos investigando.

Incentivar el tejido asociativo en la Zona Norte

El Plan tiene programado una convocatoria de subvenciones para toda aquella organización social sin ánimo de lucro que desee llevar a cabo actividades en el barrio. Ante este hecho, aparentemente beneficioso para los barrios de la zona norte, se presenta una peyorativa a raíz de la siguiente afirmación desde Jóvenes Solidarios:

«Las subvenciones han hecho de «efecto llamada» ya que han presentado solicitud muchas entidades sociales que nunca antes habían realizado ninguna actividad en los barrios de la zona Norte». (JÓVENES SOLIDARIOS)

Ante la escasa financiación que reciben las asociaciones, fundaciones u otras organizaciones sin ánimo de lucro a raíz de la crisis económica y del sector público cualquier convocatoria de subvención sería bien acogida por las entidades sociales. Este hecho no tiene por qué ser, a priori, perjudicial para los barrios de la Zona Norte, el problema sería susceptible de surgir cuando se dejen de convocar subvenciones para procesos de actuación en estos espacios. Por ello, planteamos la siguiente reflexión: ¿seguirán actuando sobre la Zona Norte aquellas entidades sociales que no lo habían hecho con anterioridad y que no pueden acogerse a este tipo de ayudas que les «obligan» a trabajar dentro de un determinado espacio territorial? Respecto a este contexto, los técnicos del equipo de coordinación de proyectos del Plan niegan esta situación y creen, unánimemente, que este hecho no se ha dado y únicamente se ha producido en casos puntuales.

La programación de una 2ª fase del Plan Integral: efectos y consecuencias

Se diseñó con el objeto de realizar una 2ª fase de un periodo quinquenal. De esta forma, muchos de los objetivos que se diseñaron para la 1ª fase tendrían mayor probabilidad de cumplirse o de acercarse en mayor medida a ellos. Un Plan de las características de este, con el elevado número de proyectos holísticos e integrales, puede quedarse en la cuneta o desintegrarse si no se consigue la financiación adecuada para promover una 2ª fase.

¿Qué consecuencias puede tener sobre la población de la Zona Norte la no programación de una 2ª fase del Plan? Todos los entrevistados son conscientes de que se producirán efectos negativos sobre los vecinos y vecinas de dicha zona, y sobre el funcionamiento pro-activo de muchas entidades sociales. Según señalan algunas de las organizaciones sociales entrevistadas, los colectivos que más lo notarán serán aquellas familias que han hecho un uso directo de todos los programas, actividades y proyectos del Plan.

«A nivel de convivencia (...) sí que se va a notar, de tener un montón de trabajadores sociales, de educadores, de sociólogos trabajando en la zona, trabajando por la buena convivencia, por los chavales para que tengan recursos después de ir al cole, que vayan al cole, técnicos que trabajan el absentismo; esos recortes sí que se van a notar y entonces va a haber un montón de gente que diga: oye si soy racista soy racista; el nivel de crispación aumentará seguro». (JÓVENES SOLIDARIOS)

7. CONCLUSIONES

Uno de los objetos principales por los que se elabora esta investigación es alcanzar la información cualitativa suficiente que nos permita reflexionar sobre el modo de actuar de las administraciones locales en barrios marginales y vulnerables. La hipótesis de la investigación está enfocada a la consecución o no de los objetivos que el *Plan Integral de la Zona Norte* se plantea en los ejes estratégicos de *Empleo y Participación Ciudadana*. Podemos concluir, por tanto, que la hipótesis ha servido para analizar los objetivos desde diferentes perspectivas y conocer, a su vez, en qué grado se han podido cumplir esos objetivos y cuáles han sido los principales motivos, según los entrevistados, de la no consecución total de los objetivos planteados.

¿Podríamos catalogar el Plan Integral de los barrios de la Zona Norte como un instrumento para el fomento del «Desarrollo Local»? Sí que podríamos considerar todos los programas e iniciativas como elementos representativos de «desarrollo» de un territorio. También se puede catalogar como integral ya que actúa sobre diferentes áreas temáticas interrelacionadas, a su vez, con el desarrollo social, ambiental y económico de los barrios. Aunque esta caracterización de Plan Integral y Holístico es susceptible de ambigüedad y escepticismo si atendemos a los resultados de la investigación. A continuación se plantean una serie de cuestiones que nos permitirán reflexionar sobre la condición de «Integral» y de «Desarrollo Local» del presente Plan que hemos analizado:

- ¿Se puede considerar una actuación «Integral» cuando existentes deficiencias en la coordinación entre diferentes áreas temáticas?
- ¿Se actúa dentro del marco del «Desarrollo Local» cuando se plantean una serie de objetivos muy difíciles de alcanzarse del el ámbito local?
- ¿Cuándo se apuesta por el «Desarrollo Local» de un territorio, cabe la posibilidad de abandonar lo que se había hecho hasta entonces y no asumir la graves consecuencias que supondría no continuar con el mismo?

Estructurar un Plan de estas características, en ocasiones nos sugiere si realmente estamos ante políticas locales que buscan mejorar las condiciones sociales, económicas y ambientales de barrios marginales o, por el contrario, se realizan planes de estas características aprovechando la financiación europea con el fin de «lavar la imagen» de las políticas locales segregacionistas sobre los colectivos más vulnerables de la ciudad.

El presente estudio no se realiza con el fin de alcanzar conclusiones objetivas y concretas. Estamos ante una investigación abierta, expuesta a un marco reflexivo con el fin de favorecer posteriores estudios sobre esta misma línea de investigación.

8. BIBLIOGRAFÍA

- Bauman, Zygmunt (2003). *Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil*; Siglo XXI, Madrid (España).
- Bauman, Zygmunt (2007). *Tiempo líquidos*; Tusquets Editores, Barcelona (España).
- Beck, Ulrich (2002). *La sociedad del riesgo global*; Siglo XXI, Madrid (España).
- Bookchin, M. (1991). *The Ecology of Freedom. The emergence and dissolution of hierarchy*; Black Rose, Montreal.
- Botero, Restrepo (2007). «Relaciones Estado-sociedad civil en el campo social. Una reflexión desde el caso colombiano», *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 7, Caracas.
- Castel, R (1997 [1995]) *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Paidós: Argentina.
- Delgado Pérez, G.J. (2007): *La participación en el planeamiento urbanístico y el fenómeno de la teledetección*. Geocrítica, Vol. XI. Núm. 245 (12)
- Dench, Geoff (1975). *Maltese in London: a Case-Study in the Erosion of Ethnic Consciousness*; Routledge and Kegan Paul, Londres.
- Díez Hochleitner, Ricardo (2006). Prólogo, en Meadows, Donella; Randers, Jorgen; Meadows, Dennis. *Los límites del crecimiento. 30 años después*; Galaxia Gutenberg/Círculo de Lectores, Barcelona.
- Doyal, L., Gough, I. (1994) *Teoría de las necesidades humanas*. Madrid: Fuhem.
- Edwards, Brian; Hyett, Paul (col.) (2004). *Guía básica de la sostenibilidad*. Barcelona: Gustavo Gili, p. 105.
- Ferullo, H. (2006). «El concepto de pobreza en Amartya Sen», en *Revista Valores en la Sociedad Industrial*, No. 66, Agosto, pp. 10-16.
- García de Enterría, Eduardo y Parejo Alfonso, Luciano (1981). *Lecciones de derecho urbanístico*; Civitas, Madrid.
- Gómez Gil, Carlos (2008). «Inmigración, urbanismo y cambios socioterritoriales en la ciudad de Alicante», en Segrelles Serrano, Jose Antonio (Coord.) *Inmi-*

- gración, Sociedad, Economía: ¿Oportunidad o Problema? Instituto alicantino de cultura «Juan Gil-Albert», Alicante, págs. 73-102.
- Grusky, David (2001). *Social Stratification: Class, Race, and Gender in Sociological Perspective*; 2nd Edition, Boulder: Westview Press. Reprinted by China Social Science Documentation Publishing.
- Lefebvre, Henri (1969). *El derecho a la ciudad*; Península, Barcelona.
- Martínez López, M. (2006): *La participación social en el urbanismo, en los límites de la realidad*. Boletín CF+S, núm. 34.
- Martínez Román, M^a A. (2001). «Género, Pobreza y Exclusión social: Diferentes conceptualizaciones y políticas públicas», en Tortosa, J.M^a (Coord.) Pobreza y Perspectiva de Género. Barcelona, Icaria, págs. 65-83.
- Merino, Mauricio (1997). «La participación ciudadana en la democracia», Cuadernos de divulgación de la cultura democrática No. 4, Instituto Federal Electoral.
- Paugam, S. (dir.) (1996). *L'exclusion, l'état des savoirs*; La Découverte, París.
- Sen, A (1995). Nuevo examen de la desigualdad; Alianza, Madrid.
- Tezanos, José Felix (2008). «Exclusión social, democracia y ciudadanía económica. La libertad de los iguales». Revista MTIN n.75, p. 17-29
- Whitehead M (1990). The concepts and principles of equity and health. Copenhagen, Oficina Regional de la OMS para Europa (Documento número: EUR/ICP/RPD 414; http://whqlibdoc.who.int/euro/-1993/EUR_ICP_RPD_414.pdf) [en línea, 7/5/2013]
- Young, I.M. (1990). *La justicia y la política de la diferencia*; edición de 2000, Cátedra, Madrid.

CAPÍTULO 7

CANALS CURTS DE COMERCIALIZACIÓ AGRÍCOLA. L'EXPERIÈNCIA DE GODELLA

Josep Manuel Pérez Sánchez
Tècnic agrícola i mediambiental de l'ajuntament de Godella

RESUM

El Mercat de Venda Directa de Productes del Camp de Godella és un mercat de venda no sedentària on, cada dissabte, es donen cita productors/es agrícoles de producte fresc i elaborat, així com oficis artesans per oferir el seus productes. La definició de criteris específics de selecció dels projectes i dels productes amb l'obligació de què el titular de la llicència siga la persona productora, li confereixen unes característiques especials. Els objectius bàsics de la iniciativa són: potenciar la venda directa i els canals curts de comercialització; potenciar la producció agrícola amb garanties de qualitat; incrementar les rendes agrícoles i la incorporació de joves a l'agricultura; fomentar els hàbits de consum responsable promocionar l'activitat comercial local i l'ús de l'espai públic com a zona de socialització i generació de recursos econòmics. La intenció d'aquest document és presentar un esquema explicatiu de l'experiència dins l'estratègia de foment de l'agricultura i el comerç local (pròxim, sa i amb criteris de justícia) així com el procés de generació d'un Pla d'Avaluació i Seguiment del projecte que garantisca la seua sostenibilitat i l'acompliment dels objectius específics.

PARAULES CLAU: venda directa; economia social i solidària; patrimoni agrícola; consum crític i responsable; recirculació local dels diners.

I. INTRODUCCIÓ AL MARC TEÒRIC I PROCEDIMENTAL

El Plenari Municipal de Godella aprovà, el 17 de maig de 2011, la creació d'un nou servei de mercat de venda no sedentària, anomenat de Venda Directa de Productes del Camp. El mercat de Venda Directa de Productes del Camp se celebrà per primera vegada el dissabte 21 de maig de 2011, dia de reflexió de les eleccions municipals, i des des d'aleshores, s'ha realitzat cada dissabte ininterrompudament. El 27 de maig de 2011 la Direcció General de Comerç informà favorablement la creació d'aquest nou mercat de venda no sedentària.

Aquest procés fou fruit de la confluència de diversos impulsos (Consell Agrari Municipal, Regidoria d'Urbanisme i Medi Ambient, Oficina Tècnica Municipal, joves de la comarca de l'Horta implicats en la producció ecològica...) i tingué com a precedent (els dies 2 i 3 d'octubre de 2010) la realització d'un mercat «ecològic i artesanal», promogut per la regidoria de Medi Ambient i Urbanisme i organitzat per l'empresa Llei Verda, al qual es convidà a diversos agricultors/es ecològics. Els agricultors/es participants emplenaren una enquesta on se'ls preguntava, entre altres coses, sobre l'interés en participar en un mercat no sedentari setmanal en el cas que es legalitzara. La suma d'aquestes realitats va fer possible la plasmació d'un nou mercat de venda no sedentària (ja existia, i existeix, un altre cada divendres al carrer Tenor Alonso) al municipi de Godella.

El sentit de fer un nou mercat al carrer, quan ja existeix un altre, el trobem, fonamentalment, en la necessitat de restringir la tipologia del producte a oferir a unes característiques determinades així com les prioritzacions en les tipologies dels venedors/res que no existeixen en el «*mercaïllo*» dels divendres.

El mercat es defineix amb la característica fonamental de «de venda directa», és a dir el producte es comercialitzat directament al consumidor final per qui la produït o per una persona autoritzada. Els titulars de les llicències són sempre les persones productores o col·lectius en què s'hi integren.

En un principi només era admesa la venda de producte agrícola fresc per part dels seus productors a l'empara de l'Ordenança Municipal Reguladora de la Venda No Sedentària, (publicada al BOP número 124, de 26 maig de 2000) i no existia cap altra possibilitat de producte (no s'admetien productes no alimentaris ni productes alimentaris elaborats) així com tampoc no es podien determinar criteris de selecció de les propostes ja que no existia altra normativa més específica que l'Ordenança.

És per això que el 26 de gener de 2012 el plenari, a proposta de l'Oficina Tècnica Municipal, aprova el Reglament del Mercat de Venda Directa de Productes del Camp de Godella, publicat al BOP número 38 de 14 de febrer de 2012. En aquest Reglament ja es determinen les característiques bàsiques que defineixen l'oferta en el Mercat:

«Així pel que fa a les Tipologies de Producte s'indica que el producte prioritari és el producte agrícola venut pels propis productors/es tot i que es podrà complementar l'oferta amb altres productes relacionats amb l'agricultura, la ramaderia, la jardineria, la gastronomia o la llar així com els oficis artesans».

Pel que fa a la tipologia i els criteris de selecció de les parades i propostes productives a més de prioritzar els productors primaris es consideren favorablement les següents característiques de qualitat:

Per al producte agrícola: Producció ecològica o amb criteris de responsabilitat ambiental i social. Producció de varietats tradicionals. Producció dins una estructura d'economia social. Iniciatives d'inserció laboral de població amb risc d'exclusió social. Producte elaborat dins un sistema associatiu de consumidors i productors. Per a la resta d'activitats: Productes de producció pròpia i artesanal. Compromís de muntatge major d'un 75% dels dies hàbils del mercat. Productes de proximitat, elaborats al municipi de Godella o com més pròxims millor. Producte ecològic o respectuós amb el medi ambient i amb les persones. Producte tradicional o artesanal. Productes relacionats amb l'activitat agrícola o ramadera, la jardineria o la culinària.

Una vegada assentat el marc normatiu (assentat de manera temporal perquè els canvis normatius com ara el Decret 64/2012 que Regula la venda no sedentària a la CV (DOCV núm. 6963 de 12 de febrer de 2013) ha fet que algunes parts del Reglament queden fora del marc normatiu superior o altres qüestions puntuals que són susceptibles de millorar sempre), el treball s'ha centrat en el processus selectius de les propostes i en la millora de l'oferta del conjunt del mercat. En aquest cas ens ocupem de generar una ferramenta que ens permeti realitzar una monitorització constant del Mercat. Prenent com a base les conclusions de diferents documents de caràcter més general (Pla d'Acció Ambiental de l'Agenda 21) i altres de més específics (*Estudi de Camp del Nou Servei de Mercat de Venda Directa de Productes de l'Horta*) i complementant amb les aportacions tècniques i polítiques s'han definit una sèrie d'objectius (definitos a l'apartat

posterior) els quals es pretenen revisar, avaluar i controlar amb l'establiment d'un Pla d'Avaluació i Seguiment (PAS) i el seu Sistema d'Indicadors (SI).

Aquest PAS s'estructura en diferents línies, programes i accions que van conformant un continu des dels objectius més generals als més puntuals. La dinàmica d'actuació està definida de manera que els objectius concrets aconseguits siguin substituïts per altres nous i perquè els que no són aconseguits conduïsquen a una revisió dels programes i línies per a veure on és necessari incidir o com incloure les noves problemàtiques detectades. Així mateix aquest PAS i SI inclou un paquet d'indicadors particulars de manera que puguem controlar de manera àgil l'estat de desenvolupament de les línies, programes i accions definides per al Mercat.

2. DETERMINACIÓ D'OBJECTIUS I NECESSITATS DEL MERCAT.

L'objectiu bàsic del mercat de Venda Directa de Productes del Camp de Godella ve definit de manera específica al Reglament Municipal que el regula (Reglament del Mercat de Venda Directa de Productes del Camp de Godella, BOP número 38 de 14 de febrer de 2012.). A l'article 2 del *Capítol I: Objecte, marc jurídic i definicions*, es determina que la finalitat primordial del mercat és: <<facilitar a l'agricultor/a un lloc on poder vendre els seus productes de manera directa sense intermediaris.>>. En l'articulat que segueix es determina la manera en què podran participar altre tipus de productes complementaris sempre que es respecte una majoria de parades i superfícies dedicades al producte venut directament per l'agricultor/a.

De manera més àmplia els objectius del Mercat pretenen abastar els següents camps: per una part vol servir de factor de promoció de l'activitat comercial a la població, mitjançant la creació d'un nou recurs complementari del comerç tradicional (sedentari i no sedentari) de Godella, i per altra banda, vol cobrir una demanda específica de la població local (i dels municipis del voltant) consistent en l'accés directe a productes agrícoles de l'Horta frescs i amb garantia de qualitat.

Pretén també ser un factor de conservació de l'Horta i el seu paisatge mitjançant la creació de noves vies d'ingrés per als agricultors locals i l'augment del coneixement i valoració de l'Horta i els seus productes per part de la ciutadania. La presència de producte alimentari elaborat, artesania i comerç local pretén ampliar l'oferta dins d'una mateixa lògica per tal de fer més abel·lidora i completa la proposta. En definitiva es tracta de generar un espai de dinamització econòmica i

social en el municipi. Amb un eix central de venda directa de productes del camp es pretén promoure uns hàbits de consum més saludables i justos alhora que es potenciar el comerç local.

Es pretén crear un espai de consum crític i responsable al municipi els dissabtes de matí, en un lloc tan emblemàtic com és la plaça de l'Ermita, que impulse una modificació dels hàbits de consum i oci de retorn al comerç local, fora de les grans superfícies. El mercat de venda directa, en coordinació amb altres actuacions pendents de realitzar o en estat embrionari (xarxa d'itineraris patrimonials, potenciació de la gastronomia i l'artesanía local, regulació/optimització del trànsit rodat en el municipi, visualització de l'oferta cultural municipal...) hauria de crear les suficients sinergies com per a afavorir l'activació econòmica de sectors clau al municipi (restauració, agricultura, oci, servicis...) i potenciar l'aprofitament dels recursos i el patrimoni propi per part de tot els godellencs i godellenques.

Els antecedents pel que fa a l'encaix en una estratègia municipal més àmplia, més enllà de les expressades pels agricultors/es al Consell Agrari Municipal, els trobem al document del Pla d'Acció Ambiental (PAA) de Godella elaborat en el marc del procés d'Agenda Local 21 (aprovat pel Plenari de l'ajuntament de Godella en sessió ordinària de 28 de maig de 2009 amb la Declaració de Sostenibilitat). Així a la línia del PAA 5 *Desenvolupament econòmic responsable i dins el Programa de Gestió sostenible del sector primari*, troben l'acció:

5.1.1. Disseny d'una política agrària municipal real, encaminada a fomentar i promoció l'agricultura ecològica i les estructures agràries del municipi, mantenint els usos tradicionals de regadiu a través del sistema de reg a manta procedent de la Reial Sèquia de Montcada.

I al programa 5.3. Iniciatives en el sector terciari, trobem les següents accions que en part han sigut assumides amb la creació del Mercat: 5.3.1. Pla per a potenciar el xicotet comerç local, 5.3.2. Promoció la creació d'un distintiu per a identificar els productes de la comarca. 5.3.3. Potenciació d'un comerç especialitzat. 5.3.4. Valorització dels recursos locals a través de conscienciació a la població. 5.3.5. Iniciar un procés participatiu per a decidir l'ús futur del mercat municipal.

De manera més concreta l'any 2012, en el marc del Pla de Competitivitat del Comerç Urbà i la Cooperació Comercial, l'empresa La Crisopa Cooperativa Valenciana realitzà un estudi específic del Mercat el qual donà com a resultat el

document *Estudi de Camp del Nou Servei de Mercat de Venda Directa de Productes de l'Horta*, al qual s'avaluen potencialitats i es defineixen necessitats i objectius tant per part dels venedors com dels consumidors. Així al document podem trobar les següents conclusions:

«(...) els venedors consideren que és una iniciativa molt innovadora que aporta gran valor tant al municipi com al producte agrícola i l'agricultura en general. Es detecta una gran satisfacció en la participació en el mercat i un bon ambient, destacant: la relació entre venedors i productor-venedor-client; i l'excel·lència del producte (de qualitat, amb garantia, ecològic, de proximitat, de temporada,...).

Per la seua banda, la població enquestada que el coneix i el visita està satisfeta en un 46.3% (insatisfeta un 3%). En general, el 79% de la mostra té una opinió favorable del mercat.

Els informants clau del sector agrícola el consideren una iniciativa interessant en la seua majoria, valorant positivament per a l'agricultura l'increment de la venda directa i la relació amb el consumidor.

Únicament el sector de comerç és més crític amb el mercat. Consideren que el mercat els perjudica en entrar en competència amb el seu producte (principalment es venen verdures i fruites) però també es mostren oberts a la possibilitat de col·laborar sempre dins d'un ordre.

Es detecta un desconeixement del mercat per part de les persones no assídues a aquest (agricultors que no realitzen venda al mercat, sector comerç i veïns de Godella). Aquest desconeixement genera:

D'una banda, una visió parcial del mercat i el tipus de comerç que ofereix (per exemple, hi ha qui considera que únicament es comercialitza producte ecològic).

D'altra banda, interès a conèixer-lo, principalment per part de la població que no el coneix o el coneix però no l'ha visitat (aproximadament el 34%).

S'identifica la necessitat d'escometre algunes millores en el mercat, encaminades principalment a millorar les infraestructures.

A més, consideren que s'ha d'intervenir en el control d'aspectes legals (licències, compliment de normativa,...) i la identificació dels productes (local o ecològic) Un altre aspecte a destacar pels venedors és la necessitat de difusió del mercat per a incrementar l'afluència de clients en considerar que la clientela és fidel, amb molt bona relació però escassa.»

Finalment apareixen l'increment del tipus de producte i les activitats de sensibilització i culturals com a principals propostes de millora. Sobre la base d'aquesta situació es proposen diferents línies d'actuació a escometre en el Mercat:

«Sobre l'Oferta:

A Grandària i composició de l'oferta: (...) es considera que una ampliació de l'oferta amb producte alimentari elaborat, artesanía i producte local associat a jardineria, agricultura i culinària seria molt positiu per al mercat.

B Ubicació i distribució de l'oferta: Aquest apartat contempla una proposta de redistribució de les parades atenent a la proposta d'ampliació de la oferta de l'apartat anterior. A més senyala la recomanació d'enfortir les aliances entre el comerç local i els productors que acudeixen al mercat i una alternativa a la ubicació. Es proposa una nova distribució contemplant la futura ampliació:

C Definició dels llocs i les característiques a complir per l'espai on s'ubica: Amb la finalitat de donar una imatge unificada de mercat, es fa necessari tant marcar el lloc a ocupar per cada productor com unificar la imatge de les parades.

Una manera d'unificar seria que cada lloc tingueren: L'autorització per a vendre al mercat; una identificació clara del producte que ofereix; un espai determinat, es proposa 3 x 3 m amb una coberta portàtil; tanmateix caldria unificar criteris sobre l'exposició dels productes.

Sobre les accions necessàries per al desenrotllament harmònic i ordenat de l'activitat comercial:

Aprofundir en els aspectes organitzatius: normativa i control.

Des del sector agrari i per part dels propis venedors, es considera necessari aplicar al mercat controls per a garantir el tipus de producte que es comercialitza i accions per millorar l'organització.

A Disposar d'una normativa per a l'obtenció de la llicència en la qual es controle i garantisca que el producte venut compleix amb el barem establert en el mercat.

B Incrementar els recursos humans que posa a disposició l'ajuntament per a controlar millor el dia de mercat, un encarregat del mercat.

C Tallar el trànsit d'una forma més efectiva.

D Identificar i diferenciar clarament el tipus de producte comercialitzat (ecològic / local)

E Controlar que no es ven producte que no siga de producció pròpia i complisca amb els requisits establerts.

F Cercar aliances amb els comerços de la localitat per a la venda de productes, ecològics i de proximitat, implicant a tots els sectors perquè participen en el mercat i ampliant els llocs i horaris de venda d'aquests productes.

Sobre la promoció i sensibilització:

- A Millorar la senyalització del mercat.*
- B Fer més visible el mercat amb per exemple musica ambiental o Dolçaina i tabalet.*
- C Més difusió: Pàgina web, fer una cançó del mercat i publicitar-la per la ràdio,*
- D Mercats d'intercanvi.*
- E Consolidar una programació d'activitats complementàries. Activitats de sensibilització i culturals com a propostes de millora.*
- F Apostar pel treball en xarxa amb altres associacions o col·lectius que facen activitats en el marc del mercat. Elaborar una programació conjunta, no aglutinar activitats independents i puntual sinó reflectir el fruit del treball en xarxa entre els diferents actors interessats en una programació cohesionada.*
- G Se senyalen principalment activitats relacionades amb el medi ambient: xarrades debats sobre agroecologia. Activitats informatives sobre perquè consumir producte ecològic (trencar el mite del preu. La gent de Godella diu que no ve perquè és car).*
- H Activitats dirigides a xiquets i famílies.*
- I Degustacions amb els productes del mercat (organitzar cada 2-3 parades un tast, ara en nadal fer alguna cosa, esmorzar fet amb productes del mercat...).*
- J Iniciatives relatives a la formació de l'activitat agrària i l'ús de l'horta per a la població com els horts d'oci, granges escola, universitat d'estiu.*
- K De tot açò es deriva, com s'ha mencionat, la necessitat de recursos humans tant per a recolzar la gestió dels aspectes administratius, que amb l'ampliació es generaran en major quantitat, com per al control del compliment de la normativa durant els dies de mercat.*
- Sobre necessitats d'inversions en instal·lacions:*
- A Els venedors del mercat assenyalen la falta de protecció del sol i la pluja, l'estètica del mercat, la informació i senyalització i l'equipament, com ara una font, i una connexió elèctrica per a les activitats.*
- B Sobre les parades i la millora de la imatge del mercat destaquen:*
- C Col·locació de cobertes en les parades, que donen una imatge coherent al mercat.*
- D Millora estètica, qualitat de l'expositor que permeta la identitat de cada parada.*
- E Equipament bàsic general: WC (pot ser portàtil); punt d'aigua/font; papereres i soterrament de contenidors; tancament de la plaça amb pilones mòbils; punt de llum.*
- F Senyalització i informació: Panell informatiu del mercat.*
- G Equipament per a la realització d'activitats complementàries (música ambiente, xarrades, tallers,...). Ha de ser un equipament portàtil.»*

Detectades les necessitats i revisats els objectius cal definir el procediment per dur-ho a terme i poder comprovar (i corregir en el seu cas) els resultats.

3. ESTRATÈGIA PERAL'ELABORACIÓ DEL PLA D' AVALUACIÓ I SEGUIMENT. METODOLOGIA I LÒGICA INTERNA. RESPONSABLES DEL SEGUIMENT I RECURSOS NECESSARIS

3.1. Objectius del Pla d'Avaluació i Seguiment i del Sistema d'Indicadors

I.

II. Disposar d'una eina que ajude a recollir, elaborar, actualitzar i presentar la informació disponible sobre l'estat general de l'activitat i dels objectius fixats, així com de les activitats que en ell es desenvolupen.

III. Afavorir l'obtenció d'informació objectiva sobre el grau d'acompliment dels objectius fixats d'una manera àgil i eficaç.

IV. Definir i impulsar els mecanismes que permeten la revisió i actualització dels objectius del Mercat.

V. Fer pública la informació de manera comprensible, objectiva, accessible i representativa.

VI. Servir d'ajuda en els processos de presa de decisions polítiques i tècniques.

VII. Facilitar la transparència i la participació, en la presa de decisions sobre el Mercat, per part dels venedors, consumidors i altres persones o entitats relacionades amb el mercat (com ara les propostes d'animació, altres administracions relacionades amb alguna vessant del Mercat).

3.2. Metodologia

El Pla d'Avaluació i Seguiment s'estructura sobre la definició de Línies estratègiques; Programes d'Actuació i Accions les quals se'n deriven dels objectius i necessitats detectats. El procés de seguiment es treballa al voltant d'un Sistema d'Indicadors que permeta conèixer el grau d'acompliment dels objectius marcats i redefinir-los, en cas que es considere, per així realitzar un seguiment i avaluació constant. Els indicadors ens permetran no només visualitzar els avanços sinó també prioritzar les actuacions. D'aquesta manera podrem destriar si les actuacions proposades han tingut l'efecte desitjat sobre la línia i el programa al qual s'insereixen.

La recollida de dades, elaboració d'aquestes i presentació de l'evolució dels indicadors es farà pels serveis tècnics municipals mitjançant la consulta als diferents agents implicats en el Mercat o recollint directament aquelles dades observables a simple vista. Per a la recollida de la informació es comptarà amb l'elaboració d'enquestes als usuaris així com les entrevistes als titulars de les llicències per a la venda, a les persones que realitzen activitats d'animació i al personal de l'administració relacionat amb el Mercat. Així mateix s'utilitzarà la bústia de suggeriments disponible al web municipal.

El model de fitxa de l'indicador a emprar és el següent¹:

IDENTIFICACIÓ numèrica			
Data d'Inici			
NOM de l'INDICADOR			
PRIORITAT (de l'acció relacionada)	Alta:	Mitjana:	Baixa:
LÍNIA, PROGRAMA, ACCIÓ	Línia:	Programa:	Acció:
DESCRIPCIÓ			
UNITATS			
CÀLCUL			
VALOR			

¹ ID: Identificador alfanumèric per a la catalogació en base de dades.

Data d'Inici: Data d'aprovació de l'acció i per tant d'entrada en vigor de l'indicador.

Nom de l'indicador: Identifica nominalment l'indicador de l'acció a desenvolupar.

Prioritat de l'acció: indica la importància per a executar l'acció amb tres valors possibles: 1: Alta; 2: Mitjana; 3: Baixa.

Referència: assenyala la línia, programa i acció als quals es vincula l'indicador.

Descripció: definició descriptiva de l'indicador.

Càlcul: ens assenyala com avaluar l'indicador.

Valor: indica el resultat del càlcul. Per al càlcul del valor es parteix d'un sistema de referència (vinculat a l'any anterior, al valor anual, etc.), de no posseir un valor de referència, en aquesta casella s'indicarà «sense valor de referència».

Unitats: varia en funció del tipus d'indicador, pot ser numèric o qualitatiu.

endència desitjable: es classifica en: 1: Augmentar; 2: Minvar; 3: Executar.

Període de càlcul: 1: Anual; 2: Semestral; 3: Únic: quan el càlcul només es duu a terme una vegada.

Fonts d'informació: mostra la referència d'on s'obtenen les dades per a realitzar el càlcul de l'indicador.

TENDÈNCIA DESITJABLE	Augmentar	Minvar:	Executar:
PERÍODE DE CÀLCUL	Anual	Semestral:	Únic:
FONTS D'INFORMACIÓ			

3.3. Assignació de de funcions i responsabilitats

La Comissió del Mercat és l'ens encarregat de revisar el Sistema d'Indicadors i proposar-ne modificacions, accions noves o complementàries i en general vetlar pel manteniment de l'operativitat del Pla de Seguiment. Els indicadors han de ser revisats i actualitzats amb una periodicitat general mínima d'un any, tot i que es podran definir altres periodicitats menors en el cas de programes i accions més urgents. El Reglament del Mercat de Venda Directa de Productes del Camp de Godella (BOP número 38 de 14 de febrer de 2012) avala aquest paper de la Comissió del Mercat als següents articles:

«ARTICLE 9.- Els/les representants/les del mercat, degudament constituïts en l'anomenada Comissió de Mercat, representaran a tots els/les venedors/les i col·laboraran amb l'Ajuntament en tot allò que estiga relacionat amb el mercat, per tal d'aconseguir millorar-ne l'organització i el control. Per això mateix, hauran d'ésser necessàriament escoltats i se'ls tindrà en compte en funció de la seua representativitat.

La Comissió del Mercat estarà integrada per 2 representants/les dels estaments d'agricultors, 1 representant dels comerciants inclosos en l'article quart, 1 representant de l'Ajuntament nomenat per l'alcaldia o regidoria amb competències delegades i un representant del Consell Agrari Municipal,

Tant l'Ajuntament com la Comissió de Mercat estructuraran les campanyes publicitàries, d'imatge i de promoció que troben més adients per a la dinamització i divulgació del mercat. La Comissió de Mercat proposarà a l'Ajuntament actuacions que puguen millorar el mercat o el seu entorn.

La Comissió de Mercat s'haurà de reunir a sol·licitud de d'un mínim de 3 membres i amb la periodicitat que es marque la pròpia Comissió.»

Les accions que necessiten de recursos o autoritzacions externs a la Comissió del Mercat requeriran l'aprovació prèvia d'alcaldia o de la regidoria amb competències delegades.

D'aquesta manera dins la lògica del Pla de Seguiment serà la Comissió del Mercat l'encarregada de la supervisió, modificació i impuls d'aquest. Tot i que, evidentment, per a l'execució d'aquelles accions que necessiten obtenir autorització administrativa prèvia o necessiten fons externs, caldrà comptar amb les autoritzacions preceptives.

4. DEFINICIÓ DE LES LÍNIES D'ACTUACIÓ, PROGRAMES I ACCIONS. DETERMINACIÓ D'INDICADORS

Una vegada definit el marc sobre el qual treballarem, tan sols ens queda concretar les línies, els programes, les accions, i els indicadors associats amb els quals es treballarem. Els indicadors s'estructuren prenent com a base 5 grans línies d'actuació i 17 Programes del Pla d'Avaluació relacionats amb les accions concretes a desenvolupar. D'aquesta forma aconseguim tenir una imatge de l'evolució del Pla d'Avaluació i Seguiment que ens permetrà traçar un horitzó, en constant evolució, del mercat de Venda Directa de Productes del Camp de Godella. A continuació passem a detallar les línies d'actuació els programes i les accions. Els indicadors que se'n deriven no estan generats en la seua totalitat i per qüestions d'espai tampoc és possible incloure'ls però la majoria són fàcils de definir tot i que altres presenten dificultats majors per visualitzar. Aquests indicadors es posen automàticament en marxa en el moment en què les accions han sigut aprovades.

Línia 1. PROMOCIÓ DE LA QUALITAT DEL SERVEI MUNICIPAL.

Programa 1.1 Millora de les infraestructures de suport al mercat in situ.

- 1.1.1 Instal·lació de font pública.
- 1.1.2 Instal·lació de panell informatiu.
- 1.1.3 Instal·lació de contenidor per a la recollida específica de matèria orgànica.
- 1.1.4 Instal·lació de papereres.
- 1.1.5 Instal·lació de bancs.
- 1.1.6 Instal·lació de pilones per a la regulació del trànsit.
- 1.1.7 Redistribució i marcació de l'espai definitiu de les parades.
- 1.1.8 Instal·lació de banys públics.
- 1.1.9 Control dels sistemes de neteja, pre i post mercat.

- 1.1.10 Elaboració d'estudi d'accessibilitat i implementació de les accions correctores.

Programa 1.2 Agilització i excel·lència dels procediments administratius i de supervisió i garantia

- 1.2.1 Generació de base de dades.
- 1.2.2 Designació de responsabilitat administrativa departamental.
- 1.2.3 Implementació de sistema de gestió integral informatitzat (pagaments, notificacions, recepció/emissió d'informació, seguiment assistència...).
- 1.2.4 Designació de personal específic per a la supervisió setmanal in situ.
- 1.2.5 Millora dels processos mitjançant web i administració electrònica.
- 1.2.6 Inici del procés per assolir la qualificació de Mercat Excel·lent.
- 1.2.7 Generació de partida pressupostària específica als Pressuposts Municipals (inversió, difusió, animació...)
- 1.2.8 Revisió del Reglament del Mercat i l'Ordenança Municipal Reguladora de la Venda No Sedentària i adaptació a la nova normativa supramunicipal.

Programa 1.3 Millora de la diversitat i qualitat del producte i el servei al client

- 1.3.1 Supervisió del grau d'acompliment de les exigències recollides a la guia de Pràctiques Correctes d'higiene per a la Venda d'Aliments en Mercats de Venda No Sedentària i Fires.
- 1.3.2 Seguiment i potenciació de la diversitat de l'oferta de producte segons categories (alimentari fresc, elaborat, artesanals, utilitatge)
- 1.3.3 Identificació i promoció dels segells i certificats de qualitat de producte presents al mercat (CAE, SPGE, varietats tradicionals, producte artesà, comerç just...)
- 1.3.4 Guia de bones pràctiques en l'atenció al client.
- 1.3.5 Revisió i estandardització dels sistemes de pesatge, indicadors de preus, rètols informatius etc. de les parades.
- 1.3.6 Creació d'una oficina d'atenció al client (compartida amb la resta de mercats municipals)
- 1.3.7 Generació d'una imatge conjunta (parades, detalls de vestuari, targes personalitzades, etc.)
- 1.3.8 Generació de protocol per a la visita periòdica d'ofertes puntuals de producte relacionat no present al Mercat.

Línia 2. PROMOCIÓ ECONÒMICA I SOCIAL LOCAL.

Programa 2.1 Atracció de nou públic potencial

- 2.1.1 Determinació de nínxols de públic potencial i mitjans per arribar-hi.
- 2.1.2 Generació de campanyes de difusió i publicitat.
- 2.1.3 Gestió de xarxes socials
- 2.1.4 Gestió dels recursos de difusió municipals, ràdio, web, butlletí d'informació, panells informatius, alertes a mòbils...
- 2.1.5 Generació al web municipal d'un espai expositiu de les iniciatives productives del Mercat.
- 2.1.6 Generació d'un protocol de gestió de la bossa d'accés al mercat.

Programa 2.2 Dinamització d'un espai públic per al municipi

- 2.1.7 Optimització i potenciació del programa d'animació del mercat.
- 2.1.8 Interacció amb altres agents socials per a l'ús compartit i complementari de l'espai públic. Fires, mercats de bescanvi, xarrades, taules informatives.
- 2.1.9 Detecció i minimització de possibles molèsties al veïnat.

Programa 2.3 Incorporacions d'iniciatives locals.

- 2.3.1 Generació de protocol per a la instal·lació puntual de taules informatives i expositives amb associacions locals.
- 2.3.2 Generació de programa de detecció d'iniciatives locals potencialment usuàries del Mercat com a plataforma de comercialització.

Programa 2.4 Generació de sinèrgies i accions conjuntes amb el comerç local.

- 2.4.1 Detecció i minimització de d'interferències negatives amb la resta del comerç local.
- 2.4.2 Detecció i potenciació de sinèrgies amb la resta del comerç local.

Programa 2.5 Generació de recursos per a la intervenció amb sectors en risc d'exclusió.

- 2.5.1 Generació d'un «banc d'aliments» amb els excedents alimentaris del Mercat en col·laboració amb les associacions locals.
- 2.5.2 Visualització de les experiències d'iniciatives que treballen amb l'exclusió social i que estan presents al mercat.

Programa 2.6 Potenciació de la recirculació de diners i recursos a l'interior de la comunitat.

- 2.6.1 Elaboració de proposta per a l'ús (o generació i ús) de moneda social complementària.
- 2.6.2 Potenciació dels mercats locals de bescanvi que ja es donen i generació de dinàmiques col·laboratives.

Línia 3. DEFENSA DEL PATRIMONI AGRÍCOLA I CULTURAL.

Programa 3.1 Projecció del mercat com a experiència reproducible.

- 3.1.1 Col·laboració en la gestació de noves plataformes de venda directa de productes del camp.
- 3.1.2 Generació de documentació i guia per a l'ús per part d'altres administracions o iniciatives particulars.

Programa 3.2 Promoció de l'agricultura com a generadora d'ocupació de qualitat.

- 3.2.1 Increment dels ingressos de les diferents experiències presents al Mercat
- 3.2.2 Nombre de persones dedicades professionalment als projectes agrícoles que hi participen al Mercat.

Programa 3.3 Foment del valor social per a la conservació de l'espai agrícola.

- 3.3.1 Tallers, jornades i documents de difusió i conscienciació del valor del patrimoni agrícola.
- 3.3.2 Enquestes periòdiques sobre la percepció de la població sobre la importància de preservació del patrimoni agrícola.
- 3.3.3 Jornades i documents específics per al coneixement de les varietats autòctones i tradicionals presents al Mercat.

Línia 4. CONSUM RESPONSABLE I CONSCIENT. INFORMACIÓ I DEFENSA DEL CONSUMIDOR.

Programa 4.1 Generació i promoció de dinàmiques comercials de confiança, garantia de qualitat i garantia cap al consumidor

- 4.1.1 Increment del grau d'identificació per part dels consumidors de les característiques del producte a la venda.

- 4.1.2 Foment del coneixement per part dels consumidors del projecte que hi ha en cada parada.
- 4.1.3 Foment de la integració en sistemes arbitrals de consum.
- 4.1.4 Difusió dels documents explicatius del Mercat (Guia del Mercat, web municipal...)
- 4.1.5 Foment i visualització dels sistemes de traçabilitat dels productes.

Programa 4.2 Difusió d'una cultura i hàbits de consum conscient i responsable

- 4.2.1 Generació d'actuacions per a la millora del coneixement d'hàbits de consum crític.

Programa 4.3 Acompliment de la normativa tecnicosanitària

- 4.3.1 Seguiment de les responsabilitats de supervisió.
- 4.3.2 Difusió i grau d'acompliment de les guies de referència

Línia 5. CRITERIS DE RESPONSABILITAT SOCIAL, RELACIONS COMERCIALS AMB PERSPECTIVA DE JUSTÍCIA SOCIAL.

Programa 5.1 Estudi per a la integració del Mercat en l'Economia Social i Solidària (ESS).

- 5.1.1 Consulta als integrants del Mercat.
- 5.1.2 Consulta sobre la valoració d'aquesta possibilitat per part dels consumidors.
- 5.1.3 Sol·licitud de les condicions d'admissió dins la Xarxa d'Economia Social i Solidària del PV.

Programa 5.2 Avaluació de la situació dels diferents projectes productius del Mercat respecte els principis de l'ESS.

- 5.2.1 Generació d'una dinàmica de Balanç Social per al conjunt del mercat.
- 5.2.2 Generació d'una dinàmica de Balanç Social per a cadascun dels projectes participants al Mercat.

La generació d'alguns dels indicadors relacionats amb les accions proposades està supeditada a la determinació de prioritats de les accions per part de la Comis-

sió del Mercat així com a l'acceptació de la seua execució per part de la regidoria amb competències delegades o, fins i tot, el Plenari Municipal.

INDICADOR EXEMPLE:

Identificació	3.1.1
Data d'inici	Gener 2014
Nom indicador	Reproducció de l'Experiència del Mercat
Prioritat	ALTA
Línia, programa, acció	Línia: Defensa del patrimoni agrícola i cultural. Programa: Projecció del mercat com a experiència reproducible. Acció: Col·laboració en la gestació de noves plataformes de venda directa de productes del camp.
Descripció	Avalua el suport i èxit en la creació d'iniciatives semblants al Mercat que el complementen.
Unitats	Nombre d'assessoraments fets. / Iniciatives posades en marxa.
Càlcul	Sumatori d'assessoraments fets / d'iniciatives posades en marxa
Valor	3 assessoraments / 1 iniciativa en marxa (mercat d'Alboraia, Port Sa Playa)
Tendència desitjable	Augmentar
Període de càlcul	Anual
Fonts d'informació	Participants en el Mercat, Oficina Tècnica Municipal.

PARTE TERCERA

LA POLÍTICA.

DIMENSIÓN INTRÍNSECA DEL DESARROLLO LOCAL

CAPÍTULO 8

REPENSANT EL TERRITORI. DES DE BAIX CAP A DALT

Enric Sigalat Signes
Departament de Sociologia i Antropologia Social
Universitat de València
Enrique.sigalat@uv.es

RESUM

La present comunicació descriu les pràctiques i estratègies d'intervenció a escala local dutes a terme en el municipi d'Alginet (València) en relació al tema dels nous jaciments d'ocupació. A partir d'un diagnòstic realitzat a través d'instruments participatius d'intervenció per a la detecció de les necessitats socials insatisfetes a escala local i el seu potencial per a la generació de noves ocupacions, se senten les bases per a la redefinició de les necessitats col·lectives, reestructurant i articulant per a açò les polítiques municipals, establint noves modalitats de cooperació en l'elaboració, coordinació i gestió de les noves polítiques públiques amb els diferents sectors de la societat civil. L'objectiu general d'aquest treball és analitzar la concepció del desenvolupament local com a base d'una estratègia que permeta aprofitar els recursos i les potencialitats del territori per a aconseguir majors nivells de competitivitat i millorar les condicions de vida de la població, en el context de la globalització.

PARAULES CLAU: desenvolupament local, territori, metodologies i tècniques participatives, grup de treball.

I. INTRODUCCIÓ

El treball que ací s'exposa presenta les línies de treball resultant d'una metodologia participativa que s'emmarca en un document sobre *Emprenedoria i Nous Jaciments d'Ocupació* realitzat en un municipi concret. La finalitat d'aquest document era que poguera servir de guia no solament a l'Administració Local –entitat promotora del treball d'investigació– sinó als mateixos ciutadans, joves que desitgen cercar una ocupació o formar-se en una activitat que tinga futur, aturats que senten la necessitat de requalificar-se en una professió nova o fins i tot aquelles persones que tenint una ocupació volen millorar en la seua professió.

Així, s'ha pretés des del primer moment, apropar al conjunt de la societat civil les activitats econòmiques que necessiten ser treballades per a descobrir el seu vertader potencial com a *Nous Jaciments d'Ocupació* en el municipi, des dels seus propis recursos i potencialitats endògenes. I el millor de tot, mitjançant la negociació i participació plural i reflexiva dels agents implicats en aquests processos.

L'actual quadre de crisi social i econòmica en diferents espais geogràfics –una situació que ha mostrat clarament el grau de fragilitat dels teixits productius i socials–, ha portat als agents locals, públics i privats, a la cerca de solucions alternatives –en el seu univers singular i explicant, fonamentalment amb recursos propis– fent i que actuaren com a vertaders promotors del seu propi desenvolupament. Així, partim del model del desenvolupament local com a base d'una estratègia que permeta aprofitar els recursos i les potencialitats del territori per a aconseguir majors nivells de competitivitat i millorar les condicions de vida de la població, en el context de la globalització.

Com a conseqüència, el desenvolupament local pot ser definit com: «Proceso en el cual una sociedad local, manteniendo su propia identidad y su territorio, genera y fortalece sus dinámicas económicas, sociales y culturales, facilitando la articulación de cada uno de estos subsistemas, consiguiendo mayor intervención y control entre ellos. Para traer adelante este proceso, es fundamental la participación de los agentes, sectores y fuerzas que interactúan dentro de los límites de un territorio determinado, los cuales tienen que contar con un proyecto común que combine: la generación de crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural, sostenibilidad ecológica, enfoque de género, calidad y equilibrio espacial y territorial, con el fin de elevar la calidad de vida y el bienestar de sus pobladores» (Casanova, 2004:26).

En aquest sentit, el model que fem té un alt component de *territorialitat*. El desenvolupament local tracta d'optimitzar la dinàmica d'aquests recursos locals, millorant la diversitat cultural, el benestar humà i l'estabilitat ecològica del context territorial i social. Aquest representa una estratègia diferent per al desenvolupament en la societat global, ja que no constitueix únicament un procés econòmic sinó també un procés sociopolític en el qual els actors socials, polítics i econòmics de l'entorn (àmbit local) tenen presència, si bé, i com apunten Pérez i Carrillo (2000), el seu objectiu és reactivar l'economia aprofitant els recursos endògens existents.

El desenvolupament local inverteix els fenòmens anteriors de desenvolupament que s'aplicaven de «dalt a baix» i proposa una estratègia de «baix a dalt». I té com a objectiu general millorar la qualitat de vida i el benestar de la població local de la qual sorgeix, i com a objectius concrets, inclou: el creixement econòmic, el foment de l'ocupació, l'equitat i la sostenibilitat ecològica.

Així, partim d'un model que es fonamenta en el concret, en el particular, d'unes individualitats particulars i necessitats concretes. En dir de Vachón (2001), aquest procés de desenvolupament correspondrà a un moment, a un lloc i a un grup donat, i les seues pràctiques inclouran la seua identificació completa amb un lloc i les interaccions que en aquest es produeixen.

El creixement de la importància de les accions des dels governs municipals, fa que les administracions locals adopten una nova visió prospectiva i estratègica, que pugui servir de fil conductor de les polítiques de promoció. En aquest cas, els diversos agents locals han començat actuacions de promoció socioeconòmica en el seu entorn immediat, identificant noves possibilitats de creixement econòmic –i social– com a respostes pròpies a la situació de crisi. La intenció que subjau és la de consolidar el teixit productiu local i desenvolupar polítiques de promoció socioeconòmica cada vegada més actives, fonamentades en la participació de tots els sectors interessats.

Per a assumir aquest nou paper, les administracions locals necessiten comptar amb almenys dos elements fonamentals. El primer, amb la col·laboració en tots els nivells entre els agents econòmics i socials locals –amb independència del seu caràcter públic o privat–. El segon, d'instruments de gestió específics d'aproximació i d'anàlisi de la realitat en la qual es pretén intervenir que es traduïsquen en un pla estratègic.

I és que la gestió del territori a l'escala local significa el fet de disposar d'un ventall d'instruments específics d'aproximació i anàlisi de la realitat. Certament

els elements disponibles en la majoria dels casos, són aplicables a escales econòmiques i socials superiors i de, alguna manera, són adaptats als processos locals (Muiños, 1998). En el nostre cas, es va considerar la conveniència de basar-nos en instruments de gestió a escala local a través de *l'Informe Delors*. Una iniciativa que tracta d'adequar l'escala de planejament a les necessitats concretes i immediates de la població, i específicament, enfront dels problemes de desocupació i a través de propostes d'accions alternatives per a la generació de nous jaciments d'ocupació. Aquest enfocament analític reconeix per a l'escala local les seues possibilitats –i potencialitats– de solucionar els desajustaments socials derivats de la desocupació, sense obviar ni deixar d'ocupar-se de les vinculacions recíproques amb escales més àmplies.

2. OBJECTIUS

- Conèixer la situació real i actual, així com l'evolució futura del mercat de treball, en termes de perfils ocupacionals requerits pel teixit empresarial del municipi objecte d'estudi.
- Conèixer necessitats empresarials quant a nous jaciments d'ocupació en el municipi.
- Conèixer les necessitats d'ocupacions laborals majoritàries que es donen en les empreses, a fi de poder planificar i programar. Amb açò pretenem adequar l'oferta professional i formativa a les necessitats de les empreses, i així potenciar i facilitar la inserció laboral. També el fet de millorar la competitivitat empresarial i afavorir possibles nous jaciments d'ocupació.
- Identificar i analitzar les característiques de les empreses del municipi i dels diferents sectors d'activitat. Detectar aquells perfils ocupacionals emergents que les empreses van a demandar a curt, mitjà o llarg termini.

3. ESTUDI DE CAS: ALGINET, ALGUNES XIFRES

Alginet és un municipi de la comarca de la Ribera Alta (València) que compta amb 13.068 habitants (INE, 2014). L'índex de dependència del municipi és del 45,2%. Es tracta d'un indicador amb un clar significat socioeconòmic. Representa

el nombre persones en edats dependents per cada 100 persones amb edats econòmicament actives. La seua piràmide de població tradueix l'envelliment d'aquest municipi. La població en edat post-laboral és major que la població pre-laboral, un 16,37% enfront d'un 14,78% respectivament.

Pel que concerneix l'activitat empresarial, tant la variació de les activitats industrials com les comercials es xifren terriblement en negatiu. La variació d'activitats industrials en el període 2006-2012 (segons les últimes xifres disponibles de l'Anuari Econòmic de la Caixa) es xifren en: - 14,2%. Són dades que no desentonen amb el conjunt de l'autonomia, on l'índex de producció industrial valenciana ha retrocedit entre 2008 i 2013 un 28% (FUNCAS, març 2014). Al municipi, per al període 2006-2012, la variació de les activitats comercials majoristes es xifren en un -15,2%, i en un -16,3% les activitats comercials minoristes.

La taxa d'atur registrada (Servef, 31/08/2014) és del 16,6%. L'atur s'enceba especialment en el sexe femení, un 49,23%. Per sectors d'activitat, la taxa més gran d'atur registrada es troba en el sector serveis, un 59,31%, seguit des de lluny pel sector industrial, un 14,01%. L'agricultura amb una taxa d'atur registrada del 9,9% és el sector amb la menor taxa d'atur registrada.

Sense pretendre ser exhaustius, el resum de les principals característiques socioeconòmiques del municipi són les següents:

- Tradicionalment agrícola. Base econòmica agrària exportadora de predomini cítricol i amb un potencial desenvolupament endogen en l'agricultura i sector agro-comercial.
- Poca implantació d'una cultura industrial malgrat la localització de dos polígons industrials (Nord- Sud del municipi).
- Tots els sectors d'activitat econòmica perden manxa, pèrdua de competitivitat. Hi ha una necessitat d'activitats de valor afegit-innovadores.
- 8 de cada 10 empreses són Pimes amb la «P» de petita.
- El nivell acadèmic generalitzat de la gerència a les pimes: estudis primaris i formació professional específica.
- Sector terciari altament representat. Suposa més del 65% del conjunt l'economia.
- Poca presència d'empreses en mercats internacionals.
- Els aturats amb baix nivell formatiu representen el 79% dels demandants. L'atur s'enceba en aquelles persones amb menor formació.

Veient el resum anterior de les principals xifres socioeconòmiques del municipi objecte d'anàlisi ens podem fer una idea i ens adonem de la importància –i de la necessitat– d'explorar els recursos i potencialitats endògenes del municipi per a contribuir a una re-invençió participativa del desenvolupament comunitari i que siguin els mateixos agents implicats els qui es convertisquen en subjectes actius protagonistes de la gestió i transformació de les qüestions que els afecten.

La rellevància de la dimensió local en el desenvolupament dels Nous Jaciments d'Ocupació és ací, sens dubte, el principal factor per a ser tingut en compte quan es discuteix la promoció socioeconòmica d'un determinat espai. Les consultes que es realitzen als actors socials i econòmics locals són les veus des d'on han de construir-se les possibles oportunitats. I és que, s'identifiquen com a principals avantatges de la iniciativa local per a la cerca d'oportunitats i la creació d'ocupació:

- La millor identificació dels jaciments d'ocupació.
- Millor adequació de l'oferta d'ocupació.
- Aprofitament de nous nínxols d'ocupació.
- Una major facilitat per a l'experimentació de noves activitats professionals.
- L'aprofitament de la diversitat territorial i sociocultural.
- La facilitat de creació de noves formes d'intervenció en termes de promoció d'ocupació.
- La possibilitat de noves formes d'actuació pública.

4. METODOLOGIA

En la nostra metodologia de treball, hem dissenyat una eina que suposa la inclusió de negociacions i participació plural en el procés d'investigació, cercant l'aprenentatge mutu mitjançant tècniques d'investigació més noves (grups de treball, en el nostre cas) sense rebutjar la necessitat d'utilitzar altres tècniques d'investigació clàssiques (entrevistes), si bé, amb una perspectiva diferent que explorara l'existent, analitzant les seues possibilitats potencials transformadores i que plantejara els processos reflexius dels subjectes com els vertaders protagonistes –qui sinó?– de les propostes d'actuació i transformació.

Així, a partir inicialment d'un plantejament metodològic entorn la perspectiva distributiva com una necessitat que inicialment teníem clara, hem considerat que per

a poder treballar des de les necessitats i potencialitats dels subjectes en l'estructura social (àmbit local) necessitàvem la perspectiva dialèctica. I sempre des d'una visió estratègica construïda de forma participada, i parlem de treballar des de processos i estratègies que siguen permeables i dinamitzadores de la iniciativa empresarial local, que òbriguen espais de reflexió i actuació en els nivells locals. Per tant era necessari també una anàlisi que deu partir de la mateixa experiència dels protagonistes.

Així, el procés obert i «en continu avanç» que, ha seguit el disseny de la investigació ens ha conduït finalment i quasi amb naturalitat cap a la dimensió dialèctica, que parteix de la consideració de l'objecte a investigar com a subjecte (protagonista de la investigació) i que la finalitat de la investigació és la transformació social. Aquest fet ens condueix a introduir-nos en la investigació entrelaçant amb la metodologia de la investigació acció participativa (IAP), que genera un mètode d'aproximació a la realitat que no pretén només observar per a mesurar des de l'investigador, sinó transformar. En aquest procés han de ser els mateixos subjectes investigats –juntament amb l'equip investigador– els constructors de l'observació i també de la presa de decisions; amb el que s'obri la possibilitat als actors socials d'autogestionar els processos de reflexió i d'acció.

Referent a la definició de IAP, prenem la de Tomás Alberich (2007:6) que la defineix com «un método de estudio y acción que busca obtener resultados fiables y útiles para mejorar situaciones colectivas, basando la investigación en la participación de los propios colectivos a investigar. Que así pasan de ser «objeto» de estudio a sujeto protagonista de la investigación, controlando e interactuando a lo largo del proceso investigador».

La meta última de la IAP és conèixer per a transformar. Sempre s'actua en direcció a una finalitat o un «per a què», però aquesta acció no es fa «des de dalt» sinó «des de» i «amb» la base social, els actors implicats. A més, les propostes que es deriven de la seua metodologia s'adeqüen més i millor a la realitat concreta perquè parteixen de les opinions dels actors protagonistes (Villasante, 2002).

Tenint en compte l'anterior, i a partir de l'anàlisi desenvolupada en etapes metodològiques anteriors (dimensió quantitativa), utilitzem tècniques participatives mitjançant la realització de grups de treball sobre la temàtica objecte d'estudi. Entenem ací com a grup de treball al conjunt de persones assignades o autoassignades, d'acord a habilitats, coneixements i competències específiques (professionals o experts), per a complir una determinada meta sota la conducció d'un coordinador (Alberich, T. et alii, 2009).

El fet d'actuar junts en el present treball d'investigació - investigadors i actors multisectorials i multidisciplinaris –confereix al professional de la investigació (i a tots per defecte) a realitzar l'important esforç de convertir el difícil en fàcil (estadístiques, presentació de dades, elaboració de mostres, etc.), utilitzar un llenguatge concorde al públic per a qui realitza el treball i que siga comprensible (sense tecnicismes que solament aquest o uns pocs compreguen), ajudar a albirar als actors noves possibilitats (alternatives) i sobretot, vetlar pel rigor científic i metodològic del procés.

5. CONTINGUT. QUÈ S'HA FET

Les tècniques participatives són instruments que s'utilitzen en determinats processos informatius, de presa de decisions, etcètera, i s'apliquen per a adquirir coneixements partint sempre de la pràctica, és a dir del que la gent sap, de les experiències viscudes i dels sentiments que moltes situacions originen, així com dels problemes i dificultats del nostre entorn. Totes les tècniques tenen una aplicació variable i flexible, podent ser adaptades en funció del tipus de grup, de les necessitats, del moment en què es trobe, de com s'establisca el treball, dels objectius marcats, etcètera. La tècnica que ací exposem ja ha estat explicada en altre lloc i en el marc de les *IV Jornades de desenvolupament local de la Comunitat Valenciana*¹. Amb la seua correcta aplicació hem intentat:

- Desenvolupar processos col·lectius de discussió i reflexió.
- Que els coneixements individuals s'intercanvien i d'aquesta manera s'enriqueixa el grup.
- Que arran del treball en grup es puga treballar des d'un punt comú de referència.
- Que el grup puga, a través de l'analitzat, implicar-se de forma més directa en noves pràctiques.

¹ Sigalat, E. (2013): «Metodologies de participació i desenvolupament local» en Calvo, R. i altres. (2013): *Ciudadanía empoderada: cultura y participación para el desarrollo local*, cap. 9, Ed. Germania, pp.157-171.

La comesa d'aquesta anàlisi estratègica és l'assoliment d'un procés ordenat i sistemàtic per:

- Identificar oportunitats, problemes i solucions
- Definir accions a emprendre, siguen aquestes correctives o de nova implantació
- Jerarquitzar i donar prioritats
- Definir estratègies i polítiques operacionals
- Precisar objectius i,
- enfortir o asseure les bases d'un sistema de planejament-programació de la tècnica objecte d'anàlisi.

És en aquest sentit l'interés que té l'elaboració de taules de treball:

- Ser un esforç continu de reflexió per dissenyar la política socioeconòmica de la localitat.
- Realitzat a través d'un procés de concertació entre tots els agents (institucionals i socioeconòmics) concernits per la qüestió.

L'objectiu del grup de treball:

- Identificar col·lectivament les fortaleces, potencialitats, limitacions i oportunitats que presenta la localitat per aconseguir un reconeixement, inserció i posicionament dels assumptes socioeconòmics i nous jaciments d'ocupació (anàlisi D.A.F.O).
- Definir col·lectivament estratègies per enfrontar els desafiaments i aconseguir els objectius.

Les regles eren les d'aconseguir un debat col·lectiu obert a diferents actors i agents del desenvolupament, públics i privats, basat en qüestionaments sobre cadascun de propostes (temes) que aquests mateixos proposaven. El debat, a partir de les anàlisis desenvolupades en les etapes metodològiques anteriors, havia de situar-se en el plànol de les respostes i recerca de sortides des d'una actitud positiva, propositiva i amb visió prospectiva.

Moderadors i relators van servir de facilitadors en la sessió de treball. Cal destacar que la funció del moderador és clau ací, ja que és l'encarregat de facilitar els processos que es produeixen dins de la metodologia participativa. El seu paper principal consisteix a promoure la participació, la tasca reflexiva i el diàleg de tots

els actors participants inclosos en el procés. Es tracta d'afavorir el debat obert i participatiu que incorpore la pluralitat, sense imposar mai la seua visió de les coses i la seua concepció de la realitat.

La composició de la sessió de treball en grup –un nombre total de 26 persones– va quedar configurada de la següent manera:

- Regidoria d'ocupació i participació de l'Excel·lentíssim Ajuntament d'Alginet
- Agència de desenvolupament local de l'Excel·lentíssim Ajuntament d'Alginet
- Representants del Consell Agrari d'Alginet
- Representants de la Casa de la Cultura
- Director Servei de Carlet
- Associació Comercial i Empresarial d'Alginet (AECAL)
- Representants de venedors del Mercat Municipal
- Representants empresarials del municipi
- Associació de Dones (ADICA)
- Associació de Joves d'Alginet
- Associació Animans A. de C.
- Cooperativa COAGRI.
- IES Hort de Feliu
- Escola Permanent Adults (EPA)
- Representants de l'AMPAS
- Centre ocupacional Municipal 'Hort de Feliu'
- Representants joves del municipi
- Entitat financera 'La Caixa'

El marc dels grups de treball havia de girar entorn de tres eixos importants:

- *Pensament creatiu.*
- *Pensament convergent:* definició d'iniciatives i priorització d'accions. Així com l'avaluació conjunta d'iniciatives plantejades i establiment del grau d'importància, desenvolupament actual i dificultat que plantegen, entre els grups en la sessió de treball.
- *Interpretació i reflexió dels resultats amb el conjunt del grup.*

Una vegada plantejades les propostes per part dels participants, se'ls va presentar un qüestionari individual on es van recaptar les puntuacions i valoracions

a les diferents propostes plantejades per cadascun dels participants dels diferents grups.

El qüestionari es va passar tres vegades als participants perquè valoraren les diferents propostes sobre la base dels següents gradients mesurats en una escala de l'1 al 10.

- *Grau d'importància.* L'1 significa cap importància i el 10 molta importància.
- *Grau de consecució.* L'1 significa gens desenvolupat i el 10 totalment desenvolupat.
- *Grau d'implementació.* L'1 significa molt difícil i el 10 molt fàcil.

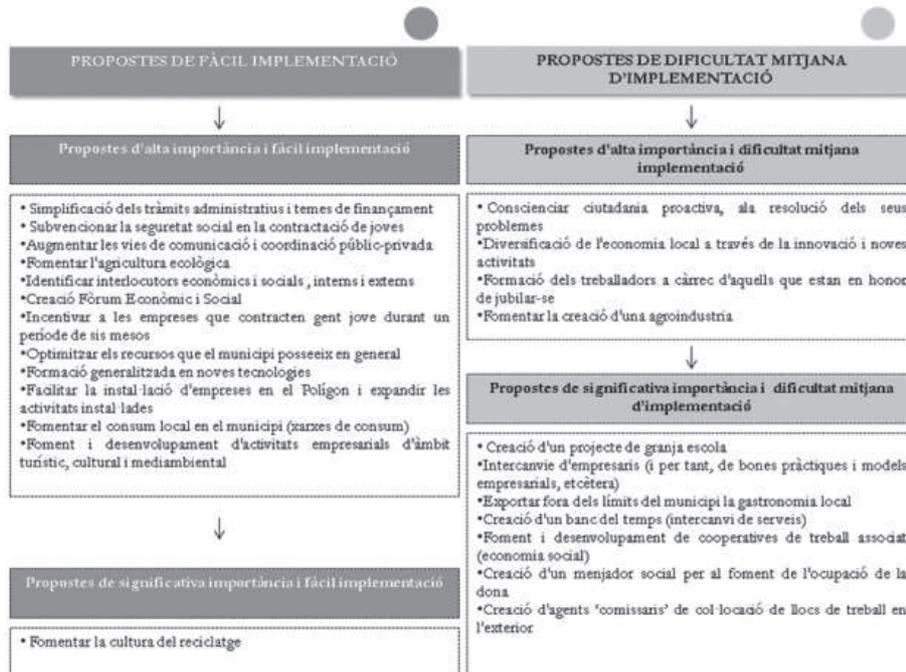
L'explotació de dades de la valoració de les propostes realitzades – i el seu tractament estadístic – es realitzà mitjançant el programa Gambia Barwin.

6. RESULTATS I CONCLUSIONS

Després de les valoracions realitzades a les propostes dels participants, es va procedir a dividir les diferents propostes a manera de conclusions sobre la base del grau d'importància atorgat segons les qualificacions realitzades pels participants i utilitzant el barem matemàtic que exposem, sobre la base de la *facilitat o dificultat del grau implementació* de les diferents propostes, a saber:

- Fàcil implementació: ≥ 7.5 punts de nota mitjana
- Dificultat mitjana d'implementació: ≥ 5 punts i ≤ 7.5 punts de nota mitjana
- Difícil implementació: < 5 punts de nota mitjana

FIGURA 1: PROPOSTES DEL GRUP DE TREBALL



Destacar que cap de les propostes plantejades ha sigut avaluada com de difícil implementació (color roig).

A partir de totes les fases metodològiques anteriors (entrevistes –*perspectiva distributiva*– i grup de treball –*perspectiva dialèctica*–) i d'informes sectorials sobre la matèria, es van especificar a manera de resum, seguint la base de l'*Informe Delors*, els àmbits d'actuació per a l'engegada d'iniciatives locals de desenvolupament de negoci i noves activitats per a l'emprenedoria².

Al marge del treball sobre l'estudi de cas, hem realitzat també un informe de devolució d'informació als participants on s'inclou la part de conclusions i propostes que els afecta més directament. I també les apreciacions i suggeriments del grup de treball respecte de les estratègies que es proposen. Les estratègies socioeconòmiques

² Es comptabilitzen al voltant de 40 iniciatives.

s'han complementat posteriorment amb més proposades per part d'una comissió creada per a assumptes socioeconòmics locals (Consell Econòmic i Social, CES³) i arran de l'informe de devolució de la informació. Així mateix, s'ha assegut les bases per a la creació d'un *Centre Polivalent* per a millorar el servei ofert des de la AEDL amb el desenvolupament d'activitats d'informació, orientació, formació i assessorament als emprenedors i/o aturats i als agents socials i econòmics del municipi, podent ampliar la possibilitat de sol·licitud de programes de foment d'ocupació.

Tant el *CES* com el *Centre Polivalent*, tenen la finalitat de gestionar, desenvolupar i executar aquelles activitats que vagen encaminades a afavorir el desenvolupament socioeconòmic i la millora de l'empleabilitat en el municipi. I amb especial atenció als programes d'ocupació i formació que es duguen a terme dins de les estratègies que s'adopten derivades de *l'Estudi dels nous jaciments d'ocupació* amb potencial de desenvolupament en el municipi, que impulsen la prospecció empresarial, amb una informació de necessitats i suggeriments, i que necessiten ser treballades per a descobrir el seu vertader potencial com a Nous Jaciments d'Ocupació. Per aquest motiu, cal sempre repensar el territori i què millor manera de fer-ho que *tots plegats i de baix cap a dalt*, establint noves modalitats de cooperació en l'elaboració, coordinació i gestió de les polítiques públiques amb els diferents sectors de la societat civil per donar resposta a les necessitats col·lectives.

7. BIBLIOGRAFIA

- Alberich, T. (2007): «La Investigación-Acción Participativa, método y práctica». Ponencia en *IV Congreso Internacional sobre Investigación – Acción Participativa*, octubre, Valladolid (España).
- Alberich, T. et ali (2009): *Manual Metodologías Participativas*. Edita: Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible (Cimas), Madrid.
- Casanova, F. (2004): *Desarrollo local, tejidos productivos y formación*. Montevideo: CINTERFOR.

³ Les estratègies que hem vist ací s'han complementat posteriorment a les metodologies emprades en el treball amb més proposades per part d'una comissió creada per a assumptes socioeconòmics locals i arran de l'informe de devolució de la informació. Aquesta comissió funciona amb certa autonomia pròpia.

- Muiños, B. (1998): «Desarrollo a escala local: Los nuevos yacimientos de empleo» en *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona, nº 113.
- Pérez Ramírez, B. y Carrillo B., E. (2000): *Desarrollo local: manual de uso*. Madrid, ESIC-FAMP.
- Sigalat, E. (2013): «Metodologies de participació i desenvolupament local» en Calvo, R. i altres. (2013): *Ciudadanía empoderada: cultura y participación para el desarrollo local*, cap. 9, Ed. Germania, pp.157-171.
- Villasante, T.R. y otros (2002): *La Investigación social participativa*. Ed. El Viejo Topo.

CAPÍTULO 9

L'AVALUACIÓ DELS ÒRGANS DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA DE BURJASSOT

Lluna Àrias i Cortina
Ajuntament de Burjassot

RESUM

En Burjassot, en 2009, es van iniciar les passes per a la creació dels òrgans municipals de participació ciutadana que permeteren a la ciutadania participar de les decisions que prenen els seus representants públics. En 2012, s'inicia una investigació per a avaluar la incidència d'aquests òrgans en les polítiques municipals, des del punt de vista de la percepció dels propis agents implicats. Aquesta experiència d'avaluació demostra; d'una banda, la manca d'hàbit que tenim d'avaluar aquest tipus d'iniciatives (el que suposa manca d'indicadors, metes, inclòs d'objectius a llarg termini) i els perills que podria comportar (frustració dels participants, desmotivació, descens de la participació, desaparició dels òrgans, desconfiança ciutadana). I d'altra banda, la importància d'avaluar qualsevol política posada en pràctica, per responsabilitat pública i per honradesa professional.

PARAULES CLAU: Participació ciutadana, avaluació, incidència, Burjassot

I. INTRODUCCIÓ

L'any 2012, com alumna del Màster de Gestió i Promoció del Desenvolupament Local, de la Universitat de València i treballadora de l'Ajuntament de Burjassot, vaig decidir iniciar la investigació «La percepció de la participació ciu-

tadana i la seua capacitat per influir en el govern local: el cas de Burjassot», que seria el meu Treball de Fi de Màster dirigit per Josep Vicent Pérez Cosín. Les dues institucions, així com els tècnics municipals, polític responsable i participants del Consell de Participació, van oferir tota la seua col·laboració per poder dur a terme aquest treball. Tanmateix, l'avaluació del procés a Burjassot no era prioritària en aquell moment en l'agenda política ni tampoc ho és ara. I malauradament, aquest no és un problema exclusiu de Burjassot, com veurem més endavant, la participació ciutadana és una d'aquelles polítiques públiques que habitualment no s'avaluen.

Explicaré breument com es va dur a terme la investigació. Considere d'especial interès poder compartir els entrebancs que vam trobar al llarg d'aquesta. I sobretot, alertar de certs perills que pot comportar el fracàs d'un procés de participació ciutadana com aquest, i també de la necessitat d'avaluar aquestes polítiques.

2. LA INVESTIGACIÓ

El plenari de l'Ajuntament de Burjassot va aprovar el 16 de febrer de 2010 el Reglament de Participació Ciutadana (RPC) de Burjassot optant així, tal com s'hi especificava «d'una manera decidida, per la democràcia participativa, com a complement i aprofundiment de la democràcia representativa». A continuació, en gener de 2011, es va constituir el Consell Municipal de Participació Ciutadana (CMPC) que, tal i com es recull al seu propi reglament, és un «òrgan permanent de caràcter consultiu amb funcions com debatre, consultar, proposar, informar, realitzar un seguiment del procés participatiu del poble, etc».

El Consell el formen l'alcalde/essa (polític/a), el vicepresident/a (ciudadà/na), secretari/a (tècnic/a), representació de cadascuna de les associacions, dels partits polítics, i dels sindicats, del Consell Escolar Municipal, representació de les empreses municipals i organismes autònoms. També poden assistir a les reunions, amb veu però sense vot, el síndic de greuges i la resta de ciutadania a títol individual.

En aquesta investigació es pretenia realitzar una aproximació al context de participació del municipi per a conèixer la percepció dels qui estaven participant en el Consell, sobre la seua incidència en el govern municipal i d'altres aspectes derivats de la interacció entre la institució i la ciutadania. Era la primera vegada

que es realitzava una avaluació aplicant tècniques qualitatives, ja que fins el moment, els tècnics municipals havien passat una vegada un qüestionari a les persones participants.

2.1. Hipòtesis i objectius

A l'inici de la investigació vàrem barallar varies hipòtesis que, tot i que no tenien la finalitat última de ser confirmades, van servir de guia per començar la investigació i per triar als informants. Finalment ens recolzarem en quatre d'elles:

- La participació ciutadana facilita un major nivell d'informació a la ciutadania.
- Les persones que ja pertanyen a associacions participen més al Consell que d'altres a títol individual.
- La ciutadania creu que la participació facilita la seua incidència en la presa de decisions de les institucions municipals.
- La participació ciutadana augmenta les relacions veïnals creant xarxes formals o informals que poden enfortir el sentiment comunitari.

El plantejament d'aquestes hipòtesis ens va ajudar a filar més prim amb els objectius de la investigació:

- Valorar el grau en què les persones creien que la participació ciutadana influeix en la presa de decisions del govern.
- Recollir l'experiència sobre la relació entre participació i sentiment comunitari.
- Recopilar possibles millores sobre el funcionament del Consell de Participació Ciutadana de Burjassot.
- Conèixer algunes característiques generals dels que hi participen (representants d'associacions o no, partits polítics, etc.)

2.2. Metodologia i Tècniques

Després de determinar que la nostra població objecte era la ciutadania que estava assistint a les sessions del Consell Municipal de Participació, per tal d'aconseguir aquests objectius, vam aplicar tècniques quantitatives i qualitatives.

En primer lloc, es va realitzar una *anàlisi* de les fonts documentals de què disposàvem (*actes* de les sessions, *reglaments de funcionament*, dades estadístiques de *padró municipal*) i es van quantificar. Poguérem extreure dades d'assistència, perfil dels participants, de representativitat, el nombre de consultes concretes exposades al Consell, percentatge de participació, etc.).

En segon lloc, vàrem dissenyar les *entrevistes qualitatives* i decidir a quines persones les passaríem. Els criteris aplicats van ser: que participaren des que es va iniciar el procés municipal de Participació Ciutadana, que representaren diferents perfils de participants, que manifestaren la seua voluntat de participar en la investigació i que foren considerats posseïdors d'informació clau per part dels tècnics de participació.

Donat que existia una relació prèvia amb els participants, per evitar un possible biaix en la informació oferida, vam demanar la seua col·laboració a dos alumnes que realitzaven les seues pràctiques al departament per tal que feren d'entrevistadors. Demanàrem permís per enregistrar l'àudio de les entrevistes per poder analitzar quant més informació millor, les transcrivíem i decidirem que no prefixaríem el nombre d'entrevistes, sinó que seria la saturació d'informació la que el marcaria.

L'entrevista semi estructurada contenia preguntes que recollien informació sobre quatre àrees clau:

- Experiència personal en el procés de participació.
- Incidència en la presa de decisions.
- Sentiment comunitari.
- Funcionament i gestió del Consell.

A la fi, a través d'una *escala Likert* buscàvem l'acord o desacord amb certes afirmacions com per exemple «Des que participe estic més informat/da» o «L'horari de les reunions és l'adequat».

Vàrem considerar que el debat generat en una *mesa d'experts*, amb persones conexedores de l'àmbit d'estudi (el municipi, els seus agents socials i el procés de participació a Burjassot), ens ajudaria a contrastar, matisar o validar els resultats obtinguts en les dues fases anteriors. Les cinc persones que van col·laborar en aquesta mesa varen ser dos tècnics responsables de l'Oficina de Sostenibilitat i Participació Local, dos representants de les dues Federacions d'Associacions de Veïns de Burjassot, i una representant de l'Associació de Mares i Pares del CEIP

Sant Joan de Ribera i membre de la Plataforma d'Afectades per la Hipoteca de Burjassot. L'àudio del debat de la mesa també es va enregistrar per facilitar la seua transcripció i posterior anàlisi.

3. RESULTATS DE LA INVESTIGACIÓ

L'anàlisi de tota la informació recopilada no fou gens fàcil. De fet, va ser la part més llarga i complicada de tota la investigació. Un bon punt de partida va ser retornar a les hipòtesis inicials, tot i que no ens havíem plantejat que fóra necessari fer-ho, ens va ajudar a focalitzar els resultats:

- En el cas de les persones que participaven al Consell de forma individual sí que reconeixien que això els facilitava un major nivell d'informació, les associacions ja rebien informació abans i no percebien diferència.
- Al Consell participaven més representants d'associacions que persones a títol individual.
- La ciutadania creia que la participació podia facilitar la seua incidència en la presa de decisions de les institucions municipals.
- La participació ciutadana augmentava les relacions veïnals creant xarxes informals que podrien enfortir el sentiment comunitari.

D'altra banda, els resultats obtinguts mitjançant l'anàlisi de l'assistència a les sessions venien a confirmar algunes qüestions plantejades tant a les entrevistes com a la mesa d'experts, en altres casos, eren les tècniques qualitatives les que ens confirmaven la informació recollida a les quantitatives.

La gran quantitat de conclusions extretes durant la investigació ens dificultava tenir una visió general, per això, es va configurar una anàlisi DAFO que ajudava a recopilar i classificar (segons la seua procedència interna o externa i la seua naturalesa positiva o negativa) les situacions o percepcions que ens havien transmès els agents implicats.

DEBILITATS	FORTALESES
<ul style="list-style-type: none"> • Al CMPC no es contempla el dret a vot dels participants individuals. • La forma de participar per grups pot crear un conflicte real d'interessos entre associacions, individuals i polítics). • La ciutadania no percep influència sobre l'acció del govern municipal. • La ciutadania creu que els polítics escolten més als qui més vots representen. • Els OMPC encara no han propiciat canvis en decisions del govern. • La majoria de la ciutadania no se sent implicada en les decisions del govern com per defensar-les. 	<ul style="list-style-type: none"> • Hi ha expectativa d'influència, per això la gent participa. • La participació no disminueix notablement des del seu inici. • Es creu que el debat al CMPC pot variar l'acció del govern. • Els participants se senten escoltats. • Els qui senten que aporten, defensen les decisions. • Un 68,28% de les persones de Burjassot tenen interès per la política municipal i exerceixen el seu vot a les eleccions.

AMENACES	OPORTUNITATS
<ul style="list-style-type: none"> • Existeixen processos de participació dirigits i això fa créixer l'escepticisme de la ciutadania. • No es garanteix la conciliació de la vida laboral i familiar, el que dificulta la vida participativa. • Hi ha un gran distanciament entre societat i polítics, agreujat per la mala gestió econòmica que s'ha fet a les institucions. 	<ul style="list-style-type: none"> • La difusió i la incidència de la ciutadania poden augmentar la participació. • El moment socioeconòmic actual genera necessitats col·lectives. • Les persones es mobilitzen més que abans de la crisi.

Font: Informació obtinguda al llarg de la investigació

I d'altra banda, vam recollir totes aquelles propostes de millora concretes al Consell de Participació que havíem pogut recollir:

- Treballar per una conciliació real de la vida laboral, familiar i participativa.
- Fer créixer el paper dels mitjans de comunicació i les noves tecnologies en els processos participatius.
- Apostar per formes directes de participació, més informals, flexibles i puntuals. Evitar els compromisos més continus.
- Acudir amb més freqüència al vot; consultes populars, qüestionaris a domicili, consultes web, etc.
- Promocionar el Consell de Participació per què arribe a més persones.
- Garantir la representativitat de les associacions (democràcia interna, possibilitar debats previs a les associacions, no dependència d'aquestes cap a la institució, etc.).
- Permetre el vot individual.
- Augmentar el nombre de participants per reduir el percentatge de polítics.
- Emprendre accions que ratifiquen la finalitat del Consell com traslladar decisions reals.
- Facilitar més informació prèvia a les sessions.
- Dinamitzar les sessions per fer-les més atractives.
- Comptar amb l'assessorament d'experts.
- Extreure conclusions reals de cada sessió.
- Convocar més sessions i amb més assiduitat.

4. L'AVALUACIÓ; ENTREBANCS I PERILLS

El personal tècnic, en general, siga quina siga la seua branca de coneixement, ha après que l'avaluació és una part intrínseca de qualsevol intervenció professional, imprescindible. Ara bé, aquest és un costum que malauradament no es trasllada a l'àmbit polític. Més encara quan ens trobem en un context com és el de la participació ciutadana. O dit d'altra manera, la participació ciutadana en l'àmbit de l'administració pública és un concepte tan novedós i té una connotació en sí mateixa tan positiva, que no s'alçaran veus en contra ni es dubtarà de la seua utilitat. És a dir que, en general, com que els objectius i les metes no estan clars i la forma de mesurar-los tampoc, ni es detecta la necessitat de fer-ho, caiguem en la inèrcia de mantenir el procés i l'estructura tal i com està. Avançar fa por i el perill d'estar-se quiet encara no es coneix ben bé.

De fet, aquesta investigació no es pot considerar una avaluació. És cert que avalua en certa mesura el funcionament del Consell de Participació i esclareix la percepció ciutadana, però no contrasta el moment actual amb els objectius plantejats per l'Ajuntament amb la creació de l'òrgan, no sabem quines metes es volien assolir. L'avaluació no fou plantejada des de l'inici com una part del procés.

Els *entrebancs*, per tant, van ser molt diversos a l'hora de realitzar aquesta investigació. A nivell metodològic, com que l'avaluació no havia sigut dissenyada a l'inici del procés, vàrem haver de definir els nostres propis objectius. La major dificultat va ser transformar les àrees sobre les quals volíem recollir informació dels entrevistats a preguntes concretes. No existeixen indicadors clars per mesurar el sentiment comunitari o el nivell d'influència sobre l'acció d'un govern municipal.

Al llarg de les entrevistes, a més, observàrem com existia una gran diferència d'interessos entre les persones participants. Interessos aliens al procés, que de vegades dificultaven el bon funcionament d'aquest per entrar en conflicte entre ells. Alguna de les persones entrevistades va mostrar en algun moment voluntat de complaure amb les respostes, rebaixant al mínim el nivell de crítica i remarcant la importància de tenir un Consell de Participació, fóra com fóra aquest. S'hagueren de tenir en compte aquests factors per tal d'analitzar els resultats.

De la mateixa manera, algunes de les persones entrevistades es mostraven esceptiques, fins i tot incrèdules amb el procés. I fou a partir d'aquestes veus quan vam detectar una sèrie de *perills*, de resultats negatius sobre els participants, sobre els que calia estar ben alerta.

En primer lloc, les persones participants tenen una expectativa sobre la seua participació. Aquesta expectativa habitualment està lligada a la possibilitat d'exercir certa influència sobre les accions del govern local, o almenys sobre les grans decisions. Si això no acaba ocorrent mai, es dona una frustració d'aquesta expectativa i gradualment va disminuint la participació ja que una part es troba desmotivada i ha perdut la confiança en el procés, potser fins i tot en els representants públics.

En segon lloc, si aquesta gent que vol formar part de les decisions públiques deixa d'assistir frustrada, podem trobar-nos davant d'un nou perill. Podrien romandre al Consell només aquelles entitats que accedeixen a assistir per què busquen acomplir interessos propis, diferents entre ells i possiblement en conflicte amb els dels altres. Això dificulta enormement el creixement de la participació i fa que, en general, tant els que abandonen com els que continuen, senten que la seua participació no té cap utilitat.

En tercer lloc, durant la investigació, les persones informants manifestaven una por; que el Consell de Participació servira com a ferramenta al servei del govern per legitimar les polítiques i accions dutes a terme al municipi. Es referien a aquelles decisions importants de les quals primer s'informava al Consell i posteriorment, es presentaven a la resta del poble anunciant que el Consell de Participació ja ho havia debatut, i per tant legitimant la decisió.

En definitiva, existeix el perill que la institució es done per satisfeta i la ciutadania crega en la necessitat de fer-lo créixer, augmentant el nombre de persones que participa i el seu poder d'influència sobre l'acció del govern.

Ara bé, tots aquests entrebancs i perills es poden evitar. Si ens preocupem sempre d'incloure el disseny de la nostra avaluació en cadascun dels nostres projectes o polítiques, podem garantir la seua utilitat i la seua sostenibilitat en el temps, modificant tot allò que descobrim que no funciona.

Polítics i tècnics de l'administració local han de respondre a una responsabilitat pública que suposa, entre d'altres coses, l'obligatorietat de justificar la gestió eficient d'un pressupost que tota la ciutadania ha sufragat. Per això, l'avaluació posa en valor el nostre treball des de les institucions públiques, perquè el qüestiona i el millora, i sobretot, perquè ens aporta honradesa professional.

5. REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

- Alguacil, J. (2004). La democracia participativa como estrategia para la gestión relacional. *Intervención Psicosocial*, Vol. 13, nº3, 289-305.
- Blázquez, A. M. i Esparcia, J. (1998). *Dinámica y estructura demográfica en Burjassot* (1860-1996). Burjassot, Valencia: Associació Cultural- L'Almara.
- Chueca, R. (2003). La participación de los ciudadanos en la vida pública española. *Redur*, 1, 119-128.
- Farinós, J. (2005). Nuevas formas de gobernanza para el desarrollo sostenible del espacio relacional. *Ería*, 67, 219-235.
- Farinós, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. Valencia. *Boletín de la A.G.E.*, 46, 11-32.
- Font, J. i De Maya, S. (2004). Participación individual: necesidad, dificultades y estrategias. *Intervención Psicosocial*, Vol. 13, nº 2, 345-359.

- Gallego, A., Fernández, M. y Feliu, E. (2005). Criterios generales para la planificación de procesos participativos. Bilbao: Cuadernos Bakeaz 68.
- Gil, M. (2010). Participación ciudadana: elemento clave en los procesos de desarrollo de una nación. Puerto Rico. *Revista Encuentros*, 15, 89-96.
- Gobierno Vasco e IHOB-E-Serie Programa Marco Ambiental. (2004). Agenda 21 Local. *Guía para la puesta en marcha de mecanismos de participación*. Bilbao: Autor.
- Hernández Barbosa, J.J. (2003). Gobierno Local y Participación Ciudadana. *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, 11, 35-47.
- Pastor Seller, E. (2009). *Participación ciudadana y la gestión de las políticas sociales municipales*. Murcia: Ediciones de la Universidad de Murcia.
- Pérez Cosín, J.V. (Ed.) (2012). *Desarrollo local y participación ciudadana*. Valencia: IIDL-PUV.
- Saint-Arnaud, I. (1981). *Participación y comunicación en los grupos*. Madrid: Anaya.
- Sánchez, M. (1991). *La participación. Metodología y práctica*. Madrid: Editorial Popular.
- Yerga Cobos, A. (2005). Participación ciudadana y Gobernanza local. *Revista de Estudios Locales*, Noviembre-Diciembre, 104-109.

CAPÍTULO 10

PLAN DE COMPETITIVIDAD DE LA CIUDAD DE ALICANTE: DEL PAPEL A LA ACCIÓN

Eloy Sentana Gadea
Jefe del Departamento de Promoción Económica de la Agencia Local
de Desarrollo del Ayuntamiento de Alicante.
Eloy.Sentana@alicante.es

RESUMEN

En las últimas décadas, las principales ciudades del mundo han experimentado importantes cambios en su estructura y organización con el objetivo de adaptarse a un entorno competitivo, globalizado y altamente complejo. Para ello, los procesos de reflexión estratégica constituyen la mejor garantía de éxito, ya que permiten detenerse a conocer en profundidad el estado de desarrollo en el que se encuentra una ciudad. En esta lógica, la ciudad de Alicante, a través de la Agencia Local de Desarrollo, organismo autónomo del Ayuntamiento, decide la puesta en marcha de un programa de planificación con el que se pretendía dibujar las líneas maestras de evolución de la ciudad. Para lograr este objetivo se acometió un proceso de análisis, con un fuerte componente participativo, para a partir de las características detectadas, acometer una segunda fase de elaboración de propuestas concretas para su aplicación a la ciudad para el periodo 2013-2020. A partir de este desarrollo, el presente trabajo pretende apuntar algunas de las cuestiones esenciales sobre los elementos básicos para la puesta en marcha de este tipo de planes.

PALABRAS CLAVE: competitividad, estrategia, ciudad, Alicante, propuestas

I. INTRODUCCIÓN

La crisis económica que ha arrasado buena parte de la economía española ha afectado con especial virulencia a las entidades locales. Reducción de ingresos, incremento de mayores aplicaciones presupuestarias en áreas relativas a la acción social, así como una situación de permanente incertidumbre, son tres de las características en las que podríamos acotar, de forma somera, el tránsito de la acción pública municipal en el último quinquenio. En las elecciones de 2011, accede como Concejal Delegado de la Agencia Local, Carlos Castillo, proveniente de la presidencia de la Asociación de Jóvenes empresarios y en su momento empresario de notable éxito en el sector de 'facility services' y portante de una visión *pragmática* de lo que debía ser un instrumento de la administración local como era una ADL.

En el escenario especialmente convulso antes descrito y durante el cual el Ayuntamiento de Alicante se ha visto sometido a un proceso de progresivo de intervención de las cuentas públicas (2013), desde la Agencia Local de Desarrollo (ALDES) se acomete un proceso de reestructuración en una doble dirección:

- De un lado, se inicia una *reordenación interna*, por la que se organizan áreas y se reenfocaron las líneas de actuación, aplicando nuevos paradigmas como fueron, por ejemplo, la limitación al máximo de aquellos servicios que implicaban sufragar por adelantado el coste de proyectos financiados por otras administraciones e impulsando aquellas actuaciones que podían contribuir de forma más eficiente a la generación de empleo, empresas y a la cualificación de los trabajadores en aras a mejorar su empleabilidad.
- Por otra parte, se plantea la posibilidad de desarrollar un *plan de competitividad* de la ciudad con la finalidad de diseñar 'una hoja de ruta' para el municipio hasta el año 2020 e identificar acciones que le permitieran reenfocar su actividad productiva.

Para iniciar este proceso, se realiza una incursión sobre la documentación generada en los años precedentes en cuanto a la planificación estratégica del territorio se refería, se decide iniciar el proceso para dotar a la ciudad de Alicante de un plan estratégico. Recordemos que en el año 2009 se produjo un inusual florecimiento

de estudios sobre la materia, que comenzó con el trabajo que la Diputación de Alicante encargó a la Fundación Metrópoli. Ésta argumentó su propuesta de *crecimiento* para la provincia en base a la puesta en marcha de un «ecosistema de innovación». De otra parte, la propuesta del Instituto de Estudios Económicos de la Provincia de Alicante, impulsado por la Generalitat, priorizó la asignación de roles y responsabilidades para cada uno de los agentes socioeconómicos en distintos ámbitos estratégicos. Por último, el documento «Alicante Horizonte 2020», elaborado por las Cámaras de Comercio y el Instituto de Economía Internacional de la Universidad de Alicante, se orientó hacia el objetivo de incrementar la productividad y competitividad de las empresas alicantinas.

Lo que se estaba planteando resultaba una *novedad*, no sólo ya en la propia ALDES sino también en el ámbito municipal. A diferencia del cercano municipio de Elche¹, con un largo historial en desarrollar una acertada planificación estratégica, la capital de la provincia no había acometido con rigor un proyecto de esta magnitud.

Para arrancar con el proyecto, se decide externalizar el trabajo de estudio preliminar y que debía ir dirigido a realizar un diagnóstico de las características de la ciudad. En este caso, se trataba de realizar una radiografía lo más precisa posible de las características esenciales y relevantes de la ciudad y su posterior traslación a ideas aplicables. Esta tarea se planteó encomendarla a alguien con experiencia en este tipo de trabajos.

Contar con una empresa como la firma Deloitte², con amplia trayectoria en este tipo de estudios, ofrecía garantías de éxito. La intervención de esta empresa se caracterizó por:

- Aportar una importante *experiencia* en la realización de este tipo de trabajos, por lo que la metodología, la temporalización y la organización de factores a estudiar estuvo correctamente enfocado;
- Derivado de la realización de estudios previos de Deloitte en el ámbito de la competitividad municipal, buena parte del análisis se pudo aplicar a *comparar* la ciudad de Alicante con otros territorios, potenciales competidores.

¹ No ha sido el único municipio de la provincia en desarrollar su plan: Santa Pola, Ibi, Villena, han sido alguno de los referentes en este tipo de análisis.

² Parte del contenido de este documento se ha extraído a partir de la información recogida en los informes de diagnóstico y Plan de competitividad que están disponibles en www.impulsalicante.es

Con la puesta en marcha de este Plan, la ALDES pretendía iniciar un proceso que se abordaba con un doble sentido:

- *Objetivar* el estado de la ciudad desde diversas perspectivas, que se recogió en el documento «Diagnóstico competitivo y grado de desarrollo de la ciudad de Alicante». El análisis aquí recogido se refirió a cuestiones de análisis interno (características de la población, estructura económica, educación, empleo, innovación, sanidad, cultura, ocio, turismo,...), para completarlo con un diagnóstico de situación competitiva y propuestas de mejora finales.
- A partir de este análisis preliminar, plantear un conjunto de *iniciativas* propuestas y definidas que permitieran a la ciudad recuperar el tono socioeconómico para corregir el rumbo hacia sus niveles de crecimiento previos a la crisis. Este ámbito correspondió al documento «Plan de competitividad urbana Impulsa Alicante», fin último del proyecto. Se han recogido 70 propuestas agrupadas en cinco áreas temáticas.

¿Cómo se plantea la realización del Plan? Básicamente a partir de las siguientes premisas:

- En primer lugar, era necesario definir un ámbito temporal que se acotó al periodo comprendido entre 2013-2020. El motivo de esta elección fue para acompañarlo con las políticas europeas que se ciñen al año 2020 para la definición de sus grandes líneas estratégicas. Resultaba un periodo de tiempo ‘cómodo’ para los técnicos, puesto que abarcaba prácticamente dos legislaturas, permite planificar dos ciclos políticos y a la vez no es un periodo de tiempo tan largo que permita la dilución de las ideas ni de la iniciativa. El proyecto se puso en marcha en el mes de mayo de 2012.
- El Plan debía estar *respaldado* institucionalmente por lo que el Consejo Económico y Social de la ciudad, órgano consultivo del Ayuntamiento de Alicante, determina la procedencia de iniciar esta labor de análisis.
- Basar la futura estrategia de competitividad de la ciudad en un *espacio de participación* y encuentro con la ciudadanía y con todos aquellos actores/ agentes relevantes para la ciudad, teniendo en todo momento en el centro de la actividad de planificación estratégica a sus principales beneficiarios (ciudadanos, empresas, asociaciones, etc.).

- Se trataba de diseñar las futuras líneas estratégicas de la ciudad, las coordinadas que iban a marcar el rumbo que se pretendía para la ciudad en los próximos años, claves para salir de una situación de crisis a la que no habíamos sido capaces de hacer frente desde la administración en general y desde la local en particular (más de 36.300 desempleados, casi el 30% de la población activa en el mes de marzo de 2013).
- El proceso de elaboración del plan debía ser *participativo*, por varios motivos
 - Se trataba de hacer un proyecto que fuese abierto, participativo y compartido. Desde el liderazgo de la iniciativa, se participaba del convencimiento de que los actores que tuvieran algo que decir en algún ámbito, debían estar presentes en el propio proceso de elaboración. No se debía realizar el trabajo intramuros de la propia Agencia Local.
 - Un segundo motivo es que la propia participación de los agentes (se abrió un proceso que alcanzó a más de 400 personas entrevistadas individualmente y en mesas de trabajo), ya contribuía a acelerar la comunicación sobre la existencia del plan; cada participante, se constituía en un altavoz de lo que allí se estaba realizando. Se utilizaron cuatro mesas temáticas (economía y empresa, turismo e imagen, calidad de vida y bienestar social) que además se emplazaron en distintas ubicaciones.
 - La participación ciudadana se consideró crucial, pero había que diseñar herramientas que permitieran su participación. Para ello se diseñó una encuesta on line a la que respondieron de 761 personas.
- Debía ser un material que fuera claro, sencillo de interpretar, bien estructurado y sobre todo, útil. Esta utilidad tenía dos vertientes:
 - Servir de elemento *director* para priorizar las acciones que se deberían poner en marcha (con todas las consecuencias que ello podía tener).
 - Facilitar el acceso a *financiación* al disponer y justificar de manera argumentada los fundamentos de determinadas iniciativas. Como muestra, indicar que fue muy positiva y muy bien acogida la explicación del modelo de ciudad que se expresaba en el documento en la visita cursada a distintas personalidades de la Unión Europea en Bruselas, en noviembre de 2013.
 - El disponer de un *documento físico* bien conformado (se decidió hacer una tirada de ejemplares en soporte papel del Plan de Competitividad de 315 páginas), facilitó la interiorización por parte de los agentes socioeconómicos de que efectivamente se estaban poniendo en marcha una serie de iniciativas.

- Por otra parte, resultaba clave la *argumentación* del documento de diagnóstico para que las propuestas del Plan de competitividad tuvieran coherencia entre sí. La reflexión estratégica fue un elemento crucial para la elaboración de los documentos, de ahí la insistencia por el formato de entrevistas en profundidad realizadas.
- Tendría como objetivo *definir* la imagen de la ciudad e identificación ciudadana y establecer el modelo de cooperación con los municipios de la comarca y otros municipios y territorios, tanto a nivel nacional como a nivel internacional. Internamente partíamos del convencimiento de que era necesario reconstruir un nuevo modelo de ciudad que en lo económico no dependiera del sector de la construcción sino que se orientara hacia sectores más estratégicos y focalizados hacia la innovación y sectores de valor añadido.
- El desarrollo del Plan, lejos de ser un trabajo de ‘gabinete’, en el que las fuentes bibliográficas y estadísticas territoriales, siendo importantes, podrían haber ocupado un lugar preeminente, no tuvieron en el análisis de sus magnitudes el verdadero valor del estudio. El verdadero núcleo del proyecto de donde brotaron las ideas más relevantes y los conceptos clave, se generaron a través de las *entrevistas* individuales y el trabajo *grupal*. Esto dificultó el trabajo de elaboración pero fueron elementos muy enriquecedores para el proyecto.

1. ¿Cómo se elaboró el diagnóstico de la ciudad?

El documento preliminar, sobre el que se asentarían las propuestas se marca las siguientes prioridades:

- En primer lugar, debía realizar un análisis de Alicante en todos los ámbitos que conforman las variables que determinan el *nivel* de vida de una ciudad. Además debía establecer algunas pautas de funcionamiento respecto a las ciudades de su entorno (El Campello, San Juan, Elche, Muchamiel).
- Era necesario realizar un análisis del entorno más próximo de la ciudad, así como un estudio benchmarking del *posicionamiento* de la ciudad en comparación con otros municipios que tuvieran características por las que podían entrar en competencia con Alicante. Es por esto que se realizó un análisis comparativo con Málaga, Murcia, Valencia, Tarragona y Palma de Mallorca.

- La obligatoriedad de presentar el clásico (pero tan eficaz análisis DAFO del posicionamiento de Alicante) se realizó teniendo en cuenta las siguientes *variables*: población; estructura económica; educación empleo e innovación; sanidad, seguridad y medio ambiente; cultura, ocio y deporte; territorio, transporte e infraestructuras; comercio y hostelería; gobernanza y nuevas tecnologías; turismo; imagen y comunicación;
- A partir de las *conclusiones* de este proyecto debía ser posible la formulación de un nuevo modelo de ciudad, establecimiento de ejes de actuación y objetivos a lograr en el horizonte temporal 2020, por lo que el documento debía descender lo suficiente para que de él se pudieran extraer conclusiones precisas sobre las que apilar las propuestas de futuro.

La elaboración de la primera fase tuvo como resultado un diagnóstico de la ciudad especializado por áreas: población; estructura económica; educación empleo e innovación; sanidad, seguridad y medio ambiente; cultura, ocio y deporte; territorio, transporte e infraestructuras; comercio y hostelería; Gobernanza y nuevas tecnologías; turismo; imagen y comunicación. Para ello se llevó a cabo un sistema de *participación ciudadana* basado en la realización de encuestas, cuestionarios y puesta en marcha de un buzón de sugerencias en la web del Ayuntamiento. A partir de aquí y una vez delimitada la situación de partida y recopilado un conocimiento suficiente de la ciudad, se puso en marcha el proceso para la elaboración de un nuevo modelo de ciudad.

Metodología del Plan de Competitividad Urbana

Elaborado y concluido el documento «Diagnóstico competitivo y grado de desarrollo de la ciudad de Alicante», con la recogida de datos e información, análisis competitivo y posicionamiento estratégico, era el momento de proceder a la fase de elaboración de las propuestas. A partir de aquí, la metodología siguió unas pautas de marcado carácter *cooperativo* y colaborativo. Se reunieron de nuevo las mesas de trabajo de Calidad de Vida y bienestar social; mesa de turismo e imagen; así como dos mesas para tratar los temas de economía y empresas, para la recogida de las propuestas.

A continuación se muestra el esquema metodológico que se ha seguido para el desarrollo del Plan de Competitividad Urbana de Alicante 2020:



- *Fase 1. Reflexión estratégica.* El objetivo de esta fase fue el de articular un proceso que permitiera establecer debates para profundizar en los cambios que necesita la ciudad de Alicante en los próximos años y sentar las bases que deben definir su modelo de ciudad. Para facilitar esto, se elaboró un un *Plan de participación* del que formaron parte todas las Concejalías y organismos autónomos del Ayuntamiento de Alicante, así como los principales agentes y actores económicos y sociales de la ciudad. Este Plan se componía de:
 1. *Mesa de presentación del Plan*, como órgano de consulta en la elaboración del mismo.
 2. *Mesas Sectoriales*, articuladas como espacios de debate sobre los principales ejes de competitividad urbana:
 - *Capital Humano, Emprendimiento e Innovación.* Se celebró el 3 de diciembre de 2012 en la Universidad de Alicante. 19 asistentes.
 - *Economía, Empleo y Empresa.* Mesa Sectorial que se llevó a cabo en la sede de la OAMI (Oficina de Patentes y Marcas) el 3 de diciembre de 2012. 23 participantes.
 - *Conectividad e Infraestructuras.* Esta mesa fue realizada el 4 de diciembre de 2012 en la Sede de la Autoridad Portuaria de Alicante. 13 asistentes.
 - *Turismo e Imagen.* En esta Mesa, celebrada el 4 de diciembre de 2012 en el Auditorio de la Diputación de Alicante, 25 representantes.
 3. *Reuniones individuales de trabajo:* con los sectores y entidades socio-económicas más relevantes de la ciudad de Alicante. En ellas se analizaron los vectores de desarrollo económico, el futuro modelo de ciudad, así como los proyectos a ejecutar en el Horizonte 2020:
 4. *Entrevistas personales:* representantes de las principales instituciones como con los municipios de la provincia. Se realizaron 17 entrevistas personales

- *Fase 2. Modelo de ciudad y gestión del Plan.* El resultado esperado en esta fase era la definición de un objetivo a medio y largo plazo, sobre el modelo de ciudad deseado y los valores que regirán el desarrollo económico y social de Alicante en los próximos años. Además, se debían establecer los objetivos, ejes estratégicos y las líneas de actuación que regirían los proyectos definidos.

Este modelo fue sometido a valoración y priorización de las acciones con distintos agentes socioeconómicos de la ciudad. El debate fue complejo debido a la gran cantidad de personas que acudieron a los mismos. En todo caso, en estas mesas había que priorizar (y así se reflejan en el documento) por los criterios que se consideran oportunos. Pero no es posible reseñar que el verdadero criterio que se ha impuesto ha sido el de la disponibilidad presupuestaria para su puesta en marcha.

- *Fase 3. Ejecución del Plan.* La conversión en proyectos de las líneas estratégicas definidas en el Plan, supone además la puesta en marcha de un modelo de gestión y mecanismos de ejecución y seguimiento. Con esta estructura lo que se pretende es definir un modelo flexible y adaptarlo a las necesidades de la ciudad.
- *Fase 4. Difusión del Plan.* Por último, y para poder trasladar a los ciudadanos y a la opinión pública en general los objetivos y propuestas del Plan está previsto se lleven a cabo una serie de actividades para la difusión del Plan: jornadas Públicas de presentación, notas de prensa y jornadas internas de difusión de las propuestas.

1 Áreas estratégicas sobre las que va potenciar su desarrollo la ciudad de Alicante.

A partir de las mesas de trabajo para la generación de un debate que provocara una serie de propuestas, estos planteamientos se encuadra a partir de seis áreas estratégicas:



El primer eje muestra una ciudad como espacio en el que se desarrolla la actividad urbana y que es el marco en el que se generan las oportunidades. Resulta necesaria su ordenación, su sostenibilidad y su correcto posicionamiento en términos de imagen y marca, al tiempo que se estructura su comunicación con los propios alicantinos.

2**Sectores económicos**

El segundo eje hace referencia a los sectores económicos. Era necesario revitalizar los sectores industriales alicantinos combinándolo con la necesidad de especialización y con la obligación de incorporar la innovación y la tecnología de una manera transversal a todos los sectores, revocando la tendencia que estaba produciendo hasta el momento.

3**Institucional**

En este apartado se acometen las cuestiones que tienen que ver con el papel de la Administración, de la que se pretende sea la herramienta que contribuya a la puesta en marcha del modelo y que será la responsable de su correcta aplicación y sostenibilidad. La Administración (local). El propio proceso va a exigir un cambio del enfoque de su 'core business', ya que debe entrar en el ciclo de generación de valor como una entidad facilitadora más que interventora.

4**Capital Humano**

A partir del estudio de diagnóstico, se concluye que el capital humano requiere una necesidad de una re-educación, para la que se proponen tres vías fundamentalmente: a través de la educación básica ya que el diagnóstico demostró la alta tasa de abandono escolar; por otro permitiendo el desarrollo de aquel capital más cualificado que hasta el momento buscaba oportunidades en otras ciudades y por último, mediante el fomento de una educación excelente que permitiera superar los niveles mínimos y así consolidarse como un centro educador de referencia.

5**Acción exterior**

El quinto apartado hace referencia a la necesidad de salir a los mercados exteriores. En el contexto actual de unas bajas expectativas de demanda interna, resulta imprescindible que la ciudad sea un agente competitivo en el contexto que le rodea. De ahí la necesidad de aplicar una estrategia que le permita la captación de nuevas oportunidades tales como empresas, visitantes, eventos, residentes o inversiones entre otros.

6 **Conectividad**

Por último aparece la conectividad como una herramienta que posibilita añadir un valor adicional a las tradicionales bondades de la ciudad. La conectividad de la ciudad presente un alto ratio de consistencia respecto a otras muchas empresas españolas, por lo que se consideraba un elemento crucial para el desarrollo del proyecto.

2. Descendiendo a la realidad: programas y proyectos

A partir de los ejes anteriores, se procedió a la generación de una lista de un total de 70 programas y proyectos. Los proyectos se han dividido en 12 programas atendiendo a la tipología de los proyectos y la línea estratégica a la que hacen referencia. Cada uno de los ellos se diferenciará a su vez en función del calendario de ejecución y del tipo y rango de presupuesto necesario para su puesta en marcha:

Calendario de ejecución		Presupuesto	
Corto Plazo	2013-2015	Bajo	< 100.000 €
Medio Plazo	2016-2018	Medio	100.000 € - 1 M. €
Largo Plazo	2019-2020	Alto	> 1 M. €

De acuerdo con estos criterios, se observa como las diferentes acciones se enmarcan en un mapa de proyectos definido en base a las necesidades y recursos de la ciudad de Alicante y de los cuales, un 66% podrían ser puestos en marcha en el corto plazo, y a su vez, el 85% de los proyectos a corto plazo tienen un coste asociado inferior a los 100.000 euros. De hecho, en la actualidad (octubre 2014) se están poniendo en marcha tres proyectos relativos a las áreas de internacionalización, salud y turismo para el aprendizaje del idioma español³.

³ Financiados a partir de la participación de la Escuela de Organización Industrial del Mediterráneo (EOI).

En cuanto a la responsabilidad en la ejecución de los proyectos, el Plan es impulsado por el Ayuntamiento de Alicante a través de su ALDES pero es un proyecto de toda la ciudad y en el que han participado multitud de agentes de manera directa por lo que la responsabilidad se deriva entre cada uno de ellos buscando sinergias así como el aprovechamiento de aquellos conocimientos más especializados. En cualquier caso, hay que tener en cuenta que en los proyectos colaboran multitud de agentes con la finalidad de poder contrastar perspectivas y mantener el espíritu de colaboración e implicación con el que se ha definido el modelo.

A continuación se expone el listado, clasificado y agrupado en función de los agentes que han de ser los responsables de su ejecución:

APEHA: 3 proyectos	Autoridad Portuaria: 4 proyectos	AVANT: 2 proyectos	Cámara de Comercio: 2 proyectos
Casa del Mediterráneo: 1 proyecto	Diputación de Alicante: 1 proyecto	Fundación Parque Científico: 1 proyecto	FUNDESEM: 1 proyecto
Institución Ferial de Alicante: 1 proyecto	Mediterranean Health Care: 1 proyecto	Mercalicante: 1 proyecto	Modernización de Estructuras Municipales: 4 proyectos
Patronato Municipal de Turismo: 5 proyectos	Real Club de Regatas: 1 proyecto	Sociedad de Conciertos de Alicante: 1 proyecto	Universidad de Alicante: 2 proyectos
Ayuntamiento de Alicante: 39 proyectos			

2. CONCLUSIONES

A la vista de lo anterior y de la experiencia del trabajo realizado antes, durante y después de la elaboración del plan, podemos concluir a modo de ‘buenas prácticas’, que:

- Es necesario ir de la mano de un experto en la materia que guíe los pasos y aporte su ‘know-how’ al proyecto
- Es necesaria una participación lo más amplia posible de todos los agentes sociales que se consideren relevantes, así como de la ciudadanía. Pero esta participación debe contribuir y aportar. No se debe dejar pasar esta oportunidad.
- Es clave que exista un consenso sobre las principales líneas de trabajo que se han de priorizar y sobre ellas se deben edificar todas las demás. Se trata de disponer de un hilo argumental en torno al cual se arbitren las intenciones políticas.

- No es necesario disponer de un gran presupuesto para llevar a cabo determinadas acciones. La lectura del Pla ayudará al técnico a ubicar una veta de trabajo que encontrará (o al menos debería), estar respaldada por toda la ciudadanía.
- La ejecución de las acciones debe ser compartida: no es posible que las entidades públicas asuman todo el desarrollo. En primer lugar porque es imposible desde el punto de vista presupuestario y por otro porque los verdaderos especialistas en cada uno de los ámbitos son las propias empresas o agentes sociales. Parece oportuno pedir a la administración que actúe como soporte y a los expertos en la materia liderar los proyectos.
- Es necesario un liderazgo político definido y nítido que estimule la puesta en marcha de acciones y proyectos. Este liderazgo no está reñido con la necesaria aportación de distintas entidades y sectores económicos.
- Desde el punto de vista de los técnicos, disponer de un Plan de competitividad permite tener un proyecto de trabajo que debe aportar consistencias a las propuestas puesto que todas ellas están engarzadas en un proyecto que ha de obtener un respaldo mayoritario del conjunto de agentes clave del territorio.

Como hemos podido comprobar, la puesta en marcha de un proyecto que aporte posicionamiento estratégico a una ciudad y sus sectores socioeconómicos no es complejo, pero requiere de determinación y convicción tanto desde la parte política como técnica. Los beneficios pueden ser muchos, pero hay que ser capaz de planificar adecuadamente. Y un Plan estratégico puede ser una excepcional herramienta para ello.

3. ANEXO I: CUADRO RESUMEN DE PROPUESTAS DEL PLAN DE COMPETITIVIDAD URBANA DE LA CIUDAD DE ALICANTE

Ejes estratégicos	Lineas de actuación		Programas de desarrollo	Nº	Actuaciones
1	CIUDAD	1.1	Planificación Urbana	Adaptación de la ciudad al nuevo modelo	1 Revitalización de la Explanada
		1.2	Recursos naturales		2 Peatonalización del casco antiguo
		1.3	Nuevo paradigma ciudad-provincia		3 Plan Acceso Sur
		1.4	Imagen	Prestigio y reconocimiento de Alicante en el exterior	4 Fachada marítima
		1.5	Promoción		5 Consejo de Ciudades
2	SECTORES ECONÓMICOS	2.1	Turismo	Ciudad Turística de Referencia	6 FORO ALICANTE 2020
					7 Redes de ciudades
					8 Marketing de ciudad
					9 Cuaderno de Venta
					10 Plan de colaboración pco-pvda para la promoción de la ciudad
		2.2	Comercio		11 Icono
					12 Certificación Biosphere Destination
					13 Fogueres de S. Joan, Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad
					14 Alicante, Capital Europea de la Juventud
					15 SATE
2.3	Salud	Ciudad saludable	16 Plan de acogida al turista		
			17 DestinoAlicante.com		
			18 Red de museos		
			19 Nuevos productos turísticos		
			20 Capital Española de la Gastronomía		
2.4	Logística		21 Certificado de calidad de hostelería		
			22 Alicante Taste Experience Festival		
			23 Asociación de Amigos de los Cruceros		
			24 Festival de Música de Cámara		
			25 Liberalización de horarios comerciales		
2.5	Tecnología	Ciudad Industrial y Nuevos Sectores	26 Alicante Arena		
			27 ADDA nuevo centro de congresos		
			28 Alicante deporta todo el año		
			29 Alicante, Florida Mediterránea		
			30 Canal de Remo		
3	INSTITUCIONAL		31 Smart food_Promoción de la marca "Salud Mediterránea".		
			32 Clúster de la Salud		
			33 Empreñe Alicante		
			34 Futuro desarrollo industrial de Alicante		
			35 Impulso de la Plataforma Logística de Alicante		
4	CAPITAL HUMANO	Mejora de la cualificación de la población	36 Plan de atracción de EBTs		
			37 Alicante ciudad Internacional de negocios		
			38 Programa de Empresas Tractoras		
			39 Smart Alicante		
			40 Smart Port		
5	ACCIÓN EXTERIOR	Orientación de la ciudad a mercados exteriores	41 Gobierno Abierto		
			42 Administración electrónica		
			43 Observatorio urbano		
			44 Reducción de cargas administrativas		
			45 Identificación de espacios productivos disponibles		
6	CONECTIVIDAD	Mejora de la conectividad interna y acceso a la ciudad	46 Instituto de Certificación Profesional		
			47 Cultura ciudadana		
			48 Programa de Intercambios		
			49 Master Internacional de Turismo		
			50 Mediterranean Culinary Center		
7	ACCIÓN EXTERIOR	Transferencia del conocimiento al tejido empresarial	51 Alicante, Ciudad de la Ciencia y la Innovación		
			52 Parque Científico-Empresarial		
			53 Alicante plurilingüe		
			54 Análisis y especialización por mercados prioritarios		
			55 Comité de Acogida de Inversores		
8	ACCIÓN EXTERIOR	Generación de riqueza a partir de otros mercados	56 Promoción Casa del Mediterráneo		
			57 Atracción de sedes y organismos internacionales		
			58 Programa de atracción de grandes eventos		
			59 Alicante Export		
			60 Live in Alicante		
9	CONECTIVIDAD	Incremento de las conexiones de Alicante con el exterior	61 Reestructuración del Puerto de Alicante y apertura a la ciudad		
			62 Plan de Movilidad Sostenible		
			63 Plan de transporte a los centros productivos		
			64 Cierre de Rondas de Alicante		
			65 Punto Neutro		
10	CONECTIVIDAD	Incremento de las conexiones de Alicante con el exterior	66 Alicante online		
			67 Impulso de las Conexiones portuarias con otras ciudades y países		
			68 Impulso de las Conexiones aeroportuarias con otras ciudades y países		
			69 Tren de la costa		
			70 Hub Intermodal		

CAPÍTULO 11

EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE BENETÚSSER: DOS DÉCADAS PROMOVRIENDO EL DESARROLLO LOCAL

Javier González Cardona.
Agente de Desarrollo Local del Ayuntamiento de Benetússer

RESUMEN

El Consejo Económico y Social de Benetússer se acerca a las dos décadas de existencia. Resistiendo a las dificultades y adaptándose a los cambios, el CES de Benetússer se ha consolidado como un espacio de reflexión, debate y acción en el que los agentes económicos y sociales plantean estrategias de desarrollo local para el municipio. Uno de sus primeros proyectos fue la puesta en marcha de una Agencia de Desarrollo Local, con la que colabora estrechamente desde su creación. A diferencia de otras estructuras similares en el ámbito municipal, el CES de Benetússer ha conseguido encontrar su espacio en la gestión municipal, emitiendo informes como órgano consultivo del Ayuntamiento que han sido determinantes en la toma de decisiones por parte de los órganos de gobierno municipales. Entre sus fines fundacionales encontramos el estudio del mercado de trabajo local, el estudio de las posibilidades de desarrollo socioeconómico en Benetússer o la emisión de informes preceptivos sobre los Presupuestos Municipales.

PALABRAS CLAVE: consejo económico y social, desarrollo local, consultivo, municipal.

1. INTRODUCCIÓN

Los consejos económicos y sociales (CES), en general, ofrecen un espacio de participación que permite alcanzar acuerdos entre los diferentes agentes económicos y sociales de un territorio. Igualmente, debido a que son órganos de carácter permanente, permiten adaptar la representatividad de los diferentes actores involucrados y están sujetos a la valoración pública, con lo que se amplían las posibilidades de involucrar a la sociedad civil en la búsqueda de acuerdos en el ámbito de las públicas. La idea de contar con estos órganos no es reciente y proviene de la socialdemocracia europea desde inicios del siglo xx y reforzada después de la Segunda Guerra Mundial. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ubica estos inicios en 1919 con la Constitución de Weimar en Alemania, subrayando que su propósito central es institucionalizar la representación de intereses en organismos consultivos en materias económicas y sociales, incluidas las laborales. Además, señala que las funciones de estos Consejos no sustituyen ni se superponen –más bien se subordinan– a las funciones propias del Poder Legislativo, aunque a veces tengan algunas funciones previas a la vía legislativa o facultades de iniciativa legislativa¹. Asimismo, por encargo legal expreso, pueden ser la institución permanente para el diálogo social entre o con los representantes de los intereses económicos y sociales de un territorio (Morgado Valenzuela, 2006). A nivel territorial, podemos encontrar consejos económicos y sociales en todos los ámbitos, ya sea a nivel estatal o internacional como en el ámbito autonómico y local.

2. LOS CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES A NIVEL INTERNACIONAL

Si hay que destacar un CES con amplias competencias y capacidad financiera, ese es sin duda el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la Organización de las Naciones Unidas, el cual asiste a la Asamblea General de la ONU en promocionar la cooperación y desarrollo económico y social a nivel internacional.

¹ CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE EL SALVADOR. Los Consejos Económicos y Sociales en el mundo. San Salvador, 2013.

En virtud de la Carta de las Naciones Unidas, el Consejo se ocupa de promover niveles de vida más elevados, el pleno empleo, y el progreso económico y social; de identificar soluciones para los problemas de salud, económicos y sociales en el plano internacional; de facilitar la cooperación en el orden cultural y educativo; y de fomentar el respeto universal de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Su alcance abarca más del 70% de los recursos humanos y financieros de todo el sistema de las Naciones Unidas. El ECOSOC es el encargado de coordinar la labor de los 15 organismos especializados, de las 10 comisiones orgánicas y de las 5 comisiones regionales de la ONU; recibe informes de 11 fondos y programas de la organización; y emite recomendaciones de política dirigidas al sistema de las Naciones Unidas y a los estados miembro. Para desempeñar su mandato, el Consejo Económico y Social consulta con representantes de los sectores académico y empresarial y con más de 2.100 organizaciones no gubernamentales registradas².

Por su parte, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) es una asamblea consultiva creada por los Tratados de Roma de 1957. La misión fundamental del CESE, que está compuesto por representantes de los distintos ámbitos económicos y sociales de la sociedad civil organizada, es su función consultiva ante las tres grandes instituciones (Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea y Comisión Europea). El Comité es consultado –preceptivamente– en los casos previstos en los Tratados, así como en todos aquellos otros en que dichas instituciones lo estimen oportuno. El Comité puede asimismo recibir de una de las instituciones el encargo de emitir un dictamen de carácter exploratorio, y tiene la facultad de emitir dictámenes por propia iniciativa (el 15% aproximadamente de sus dictámenes son de ese tipo). Actualmente, el Comité aprueba, por término medio, unos 150 dictámenes cada año sobre temas muy diversos relativos a la construcción europea³. Por lo tanto, participa activamente en el proceso de elaboración de las políticas y de preparación de las decisiones comunitarias.

El CESE tiene además otros cometidos en la línea de facilitar una mayor adhesión y participación de la sociedad civil organizada en relación con el proyecto europeo, tanto a nivel nacional como de Europa; o reforzar el papel de la sociedad civil organizada en los países o grupos geográficos no comunitarios, en los que

² Ver <http://www.un.org/en/ecosoc/>

³ Ver <http://www.eesc.europa.eu/>

desarrolla un diálogo estructurado con las organizaciones de la sociedad civil, y fomentar la creación de estructuras consultivas inspiradas en su propio modelo. De ese modo, el CESE facilita que la construcción europea no sea obra únicamente de las instituciones europeas y de los políticos, sino también de los ciudadanos organizados que participan en la vida económica, social y cívica de sus respectivos países⁴.

3. LOS CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES DE CARÁCTER ESTATAL Y AUTONÓMICO

Creado en 1991, el Consejo Económico y Social (CES) de España es un órgano consultivo del Gobierno en materia socioeconómica y laboral. Se configura como un ente de derecho público, con personalidad jurídica propia, plena capacidad y autonomía orgánica y funcional para el cumplimiento de sus fines, adscrito al Ministerio de Empleo y Seguridad Social⁵. El Consejo está integrado por 61 miembros, incluido su presidente. De ellos, 20 componen el grupo primero en representación de las organizaciones sindicales; el grupo segundo de 20 consejeros, en representación de las organizaciones empresariales, y el grupo tercero de 20 consejeros. Correspondiendo de ellos 3 al sector agrario, 3 al sector marítimo-pesquero, 4 a consumidores y usuarios, 4 al sector de la economía social, siendo los 6 restantes expertos en las materias competencia del consejo.

Entre sus funciones, destacan las siguientes: emitir dictamen, con carácter preceptivo, sobre los anteproyectos de leyes del Estado y proyectos de reales decretos legislativos que regulen materias socioeconómicas y laborales y sobre los proyectos de reales decretos que se considere por el Gobierno que tienen una especial trascendencia en la regulación de las materias indicadas; emitir dictamen, también con carácter preceptivo, sobre anteproyectos de leyes o proyectos de disposiciones administrativas que afecten a la organización, competencias o funcionamiento del Consejo, sobre la separación del presidente y del secretario general del Consejo y sobre cualquier otro asunto que, por precepto expreso de una ley, haya que con-

⁴ COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO. El Comité Económico y Social Europeo en diez preguntas. Unidad de Visitas y Publicaciones del Comité Económico y Social Europeo. Bruselas, 2006.

⁵ Ley 21/1991, de 17 de junio, por la que se crea el Consejo Económico y Social. BOE núm. 145, de 18 de junio de 1991.

sultar al Consejo; emitir dictamen sobre los asuntos que, con carácter facultativo, se sometan a consulta del Consejo por el Gobierno o sus miembros; elaborar, a solicitud del Gobierno o de sus miembros, o por propia iniciativa, estudios e informes que se relacionen, en el marco de los intereses económicos y sociales que son propios de los interlocutores sociales; regular su propio régimen de organización y funcionamiento interno; elaborar y elevar anualmente al Gobierno, dentro de los primeros cinco meses de cada año, una Memoria en la que se expongan sus consideraciones sobre la situación socioeconómica y laboral (S. de Vega, 1993).

Los consejos o comités económicos y sociales autonómicos presentan, en términos generales, un modelo muy parecido al CES estatal. Cabe señalar que la práctica totalidad de los CES autonómicos, al igual que el CES estatal, se caracterizan por una función consultiva en los asuntos económicos y sociales de su competencia; destacándose igualmente el papel de los CES como foro de encuentro entre los diferentes intereses económicos, laborales y profesionales. Esa práctica unanimidad en las funciones de los CES en sus respectivos ámbitos territoriales, tiene su traslado aunque en menor medida, respecto a la composición de los mismos. El interés se centra en aquellos casos en los que se produce cierta interrelación composición-funciones.

Obviamente la presencia de los sindicatos y las asociaciones empresariales más representativas es simétrica. Asimismo, en el modelo predominante destaca la presencia de un grupo tercero, con una representación de diversos intereses económicos, profesionales, sociales, incluyendo expertos independientes. El último matiz, de enorme importancia en el debate local, consiste en la presencia o no de miembros de los gobiernos autonómicos. Tal circunstancia es minoritaria a nivel autonómico, y aparece únicamente en los casos de Aragón, Asturias, Cataluña, Comunitat de Valenciana y Navarra.

Por consiguiente, podemos observar cómo a pesar de no existir un marco normativo al respecto, los consejos económicos y sociales de España –CES estatal y de comunidades autónomas– mantienen en términos generales características comunes, de manera que salvo ciertas particularidades, puede hablarse de un modelo de CES en España. Queda reflejado cómo se trata de unas instituciones que a lo largo de los últimos años ha ido adquiriendo unas pautas comunes que habrá que tener presentes ante la existencia de polarizados CES locales y frente al «confuso y escaso» reconocimiento jurídico, sólo para «los municipios de gran población» (Barba Ramos y Martínez López, 2004).

4. LOS CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES EN EL ÁMBITO LOCAL.

Aunque una gran parte de los CES locales existentes en España surge tras la constitución de los CES estatal y autonómicos en la década de los años noventa del siglo xx, un dato muy destacable es la creación de órganos de esta naturaleza en el ámbito local en los años ochenta (el primero en funcionar fue el de Badalona en mayo de 1984). Como ha venido ocurriendo en otros ámbitos de las políticas de empleo, la Administración Local española ha ido por delante del Estado y las comunidades autónomas en la puesta en marcha de este tipo de iniciativas, a pesar de haber tenido las competencias bastante limitadas en esta materia⁶.

De este modo, surgen numerosos consejos económicos y sociales en diferentes municipios, comarcas, mancomunidades o provincias españolas como respuesta a esa necesidad de políticas concertadas de empleo y desarrollo local. Aunque hay que reconocer que en base a la tradición del modelo consultivo español, las funciones de estos CES locales en algunos significativos casos sobrepasan los límites de las estrictas actuaciones locales en materia de empleo, de manera que a estos órganos se les atribuye también un determinado grado de influencia o capacidad de pronunciamiento sobre el resto de las políticas municipales: presupuestarias, fiscales, medioambientales, urbanísticas, sociales... (Barba Ramos y Martínez López, 2004).

El origen de los CES lo encontramos habitualmente en las decisiones de los propios gobiernos locales, por iniciativa propia o a propuesta de los agentes socioeconómicos locales. Se consigue así mejorar el conocimiento y la información sobre la situación socioeconómica local, incorporando a las organizaciones más representativas de la localidad y abriendo una vía de diálogo y de concertación en las decisiones municipales de mayor trascendencia. Los CES locales suelen combinar su capacidad de iniciativa ante el gobierno local con su característica función consultiva. Frecuentemente se ha requerido la necesidad del informe preceptivo del CES local con carácter previo a la decisión del gobierno local. Este requerimiento se produce habitualmente con motivo de la aprobación del Presupuesto Municipal.

La composición de los CES locales supera habitualmente la composición tripartita (sindicatos, empresarios, administración local) para acoger a otros intereses eco-

⁶ Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE núm. 80 de 03 de Abril de 1985).

nómicos o sociales: representantes del gobierno local, los grupos políticos presentes en el Ayuntamiento, las Cámaras de Comercio e Industria, las centrales sindicales, las asociaciones patronales, las asociaciones de comerciantes, el sector turístico, asociaciones de consumidores, ONGD, la economía social, las escuelas o centros universitarios presentes en el municipio, las asociaciones de vecinos, los colegios profesionales y personalidades escogidas por el gobierno local o por el mismo CES.

Sin embargo, el balance de los primeros años de funcionamiento de los CES locales es realmente discreto. Han logrado articular los principales intereses de la localidad, pero su excesivo formalismo, la dependencia con respecto a las autoridades locales o el excesivo peso político de sus componentes, no ha permitido convertirlos en instrumentos ágiles y operativos en los temas económicos clave (Subirats, J., 1989).

5. EL PAPEL DE LOS CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES EN EL DESARROLLO LOCAL.

La relación entre los consejos económicos y sociales locales y el desarrollo local es bastante estrecha, siguiendo trayectorias paralelas en las últimas décadas. Por una parte, los CES locales se han configurado como estructuras de desarrollo local en muchos ayuntamientos. Por otra parte, han permitido desarrollar y extender las competencias que las entidades locales tienen en el ámbito socioeconómico. Este último aspecto es particularmente relevante en la situación actual teniendo en cuenta cómo se han visto afectadas las competencias municipales con las recientes modificaciones legislativas⁷.

Es sumamente difícil analizar la vías de concertación local que se desarrollan en algunos municipios españoles, debido a que la mayor parte de las veces se trata de experiencias puntuales, sectoriales y no institucionalizadas, pero si se puede extraer una serie de datos significativos: el empresariado local, con excepciones más bien recientes, suele ser poco dinámico, anclado en posiciones cerradas, y reticente a colaborar con la Administración local, en lo que puede analizarse desde su perspectiva particular como una innecesaria injerencia de ésta en funciones supuestamente reservadas al sector privado; las Agrupaciones locales de los sindicatos adolecen

⁷ Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (BOE núm. 312 de 30 de Diciembre de 2013).

de gran debilidad organizativa, y en muchos casos el planteamiento estrictamente reivindicativo sigue hegemonizando sus relaciones con la Administración local; en el sector comercial y de servicios son frecuentes actitudes de defensa acérrima de intereses gremialistas, lo que dificulta un diálogo eficaz y fluido con el Ayuntamiento; y, en general, el grado de articulación a nivel local de los agentes económicos y sociales es muy bajo, hecho que dificulta encontrar interlocutores válidos y representativos (Goma, R. y Subirats, J., 1988).

Por otra parte, se puede constatar también la existencia de algunos mecanismos institucionalizados de participación, cuyo ámbito funcional queda enmarcado en un sector concreto de la actividad económica local, como por ejemplo las mesas de contratación, las comisiones locales de comercio y los consejos sectoriales. Los CES locales van más allá de estas instancias sectoriales y marcos de negociación local y se constituyen como unos mecanismos más estables y formalizados participación de los agentes económicos y sociales en el ámbito local.

Así pues, el desarrollo local tiene en los CES locales un recurso esencial para desarrollar la dimensión local de las políticas de empleo⁸, favorecer la participación de los actores del desarrollo e implementar estrategias de desarrollo local en el municipio. Por otra parte la constitución de CES locales puede permitir a muchos municipios aprovechar al máximo su ámbito competencial en materia socioeconómica⁹.

6. EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE BENETÚSSER.

El Consejo Económico y Social (CES) de Benetússer surge en 1996, cuando se aprueba por unanimidad en el Pleno Municipal su constitución. Así pues, tras varias reuniones de trabajo y deliberaciones se acuerda que las diferentes entidades representadas en el CES –en aquel momento los partidos políticos con representación en la Corporación, los sindicatos mayoritarios CC.OO., UGT, y la Asociación de Empresarios de «El Triángulo del Mueble»– nombren a sus representantes en el mismo, quedando, en octubre de ese mismo año, constituido dicho Consejo

⁸ Artículo 4 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo (BOE núm. 301 de 17 de Diciembre de 2003).

⁹ Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE núm. 80 de 03 de Abril de 1985).

y dotado de un reglamento que finalmente se aprueba en julio del año siguiente. Se configura así el CES de Benetússer, un ente de derecho público, con personalidad jurídica propia, y plena capacidad y autonomía orgánica y funcional para el cumplimiento de sus fines.

El Consejo Económico y Social (CES) es el órgano consultivo, de estudio y asesoramiento del Ayuntamiento de Benetússer, en lo referente a la política de empleo local, y al desarrollo económico y social.

Se erige como el órgano de participación y consenso de los agentes sociales y económicos en la gestión municipal sobre todo lo relacionado con el fomento del empleo y la promoción económica, así como con el desarrollo social de la localidad, constituyéndose como el espacio idóneo para la puesta en común y posterior discusión de iniciativas locales generadoras de empleo. Pretende, por tanto, estimular el papel del Ayuntamiento como agente dinamizador de la actividad económica y del empleo en su área de influencia, con el fin de potenciar el crecimiento económico del municipio, como mecanismo para garantizar las condiciones de vida y trabajo de los habitantes de Benetússer.

Estamos, pues, ante una composición extensa, ajustada a los objetivos anteriormente mencionados, y que, por tanto, proporciona a éstos una línea de coherencia formal, por cuanto se les dota de uno de los medios necesarios para poderse materializar, es decir, la integración formalizada de todos aquellos agentes y sectores presentes en la base económica y social del municipio.

El CES de Benetússer cuenta ya con una amplia historia que se puede resumir en las siguientes etapas:

- Primera etapa 1997-2001. Con la presidencia de Teresa Nieto Cobos (CC.OO), se establecen las bases para el funcionamiento del CES y se impulsa la creación de la Agencia de Desarrollo Local.
- Segunda etapa 2001-2003. Encarna González Cuevas (UGT) asume la presidencia. El CES continúa con una estructura tripartita (formado por representantes de Administración Local, las asociaciones empresariales y los sindicatos). Se avanza en las políticas de igualdad y se promueve la creación del Centre Dona de Benetússer. También en esta etapa se desarrolla el Plan de Accesibilidad en el municipio.
- Tercera etapa 2003-2007. Por primera vez asume la presidencia una asociación empresarial con Ana Navarro Bartual (Asociación de Detallistas del Mueble). Se trabaja en proyectos como la Avenida del Mueble o la remodelación del Mercado Municipal.

- Cuarta etapa 2007-2013. La presidencia es asumida por Conxa Cases Payá (CC. OO.). Se propone la organización de una feria asociativa y comercial que se consolidará en años sucesivos, se promueven nuevos yacimientos de empleo relacionados con la energía y la agricultura ecológica. También se dota al CES de una imagen corporativa y se modifican los estatutos para superar la estructura tripartita y abrirlos a otras entidades del municipio.
- Quinta etapa 2013-actualidad. Con la presidencia Benita García Martín (Asociación de Comerciantes Benetússer-Chip) se impulsan nuevos proyectos como la Ruta de la Tapa y se favorece la incorporación de nuevas entidades al CES.

7. CONCLUSIONES.

Durante casi dos décadas, el CES de Benetússer ha sabido encontrar su espacio de actuación en el ámbito local, conviviendo con otros espacios de participación como el Foro de la Ciudadanía de la Agenda 21 Local y sin perder la esencia de los consejos económicos y sociales a escala internacional, estatal o autonómica.

A pesar de ser un órgano fundamentalmente consultivo, el CES de Benetússer ha aprovechado al máximo los derechos de iniciativa e información que ostentan la mayoría de consejos económicos y sociales.

Sin embargo, la ausencia de requerimiento de informes preceptivos –solamente se exigen para la aprobación del Presupuesto Municipal o cuando son requeridos por cierta normativa sectorial– ha de considerarse negativa y dificulta que el Consejo sea un instrumento de incidencia real. Su inclusión llevaría de forma inevitable a reforzar la posición de éste en el esquema municipal.

La toma de decisiones interna en el CES de Benetússer suele realizarse bajo el criterio de la unanimidad o del amplio consenso, aunque en ocasiones no haya sido posible y se haya tenido que adoptar acuerdos por ajustadas votaciones. En este sentido, ha adquirido importancia la dinámica del acercamiento previo de posiciones y la búsqueda de ámbitos de coincidencia. La realidad ha demostrado que con el funcionamiento del Consejo suele llegarse a soluciones de compromiso y a pactos políticos con el Ayuntamiento.

También se ha podido observar durante estos años una mayor predisposición por parte del Pleno de la Corporación cuando los asuntos han contado con informe favorable por parte del CES municipal.

La coordinación del CES de Benetússer con la Agencia de Desarrollo Local, impulsándola en un primer momento y dotándola después de una estructura de desarrollo y participación, ha sido fundamental para consolidar un proceso de desarrollo local en el municipio de Benetússer.

En un momento como el actual, en el que es evidente la necesidad de reforzar estructuras capaces de resistir los despropósitos normativos que amenazan al desarrollo local, los consejos económicos y sociales de ámbito local como el de Benetússer, han demostrado ser un instrumento idóneo para maximizar las competencias locales en esta materia y favorecer la participación real y efectiva de todos los actores en el territorio.

La necesaria evaluación de las políticas públicas en el ámbito local también cuenta en los CES municipales con elementos imprescindibles para poder ser llevada a cabo con mayor efectividad y garantías.

En cualquier caso, sigue vigente la necesidad política de decidir si en los próximos años el CES de Benetússer va a incidir de forma efectiva y real en las cuestiones centrales de la política económica local, o se va a mantener desplazado y situado en ámbitos periféricos al margen de los procesos decisorios realmente configuradores del futuro económico del municipio.

8. BIBLIOGRAFÍA

- Barba Ramos, FJ y Martínez López, FJ: Los Consejos Económicos y Sociales Locales. Sevilla, 2004. Consejo Andaluz de Relaciones Laborales.
- Goma, R. y Subirats, J.: Nuevos escenarios de integración de intereses: los consejos económicos y sociales locales. REIS. Revista Española de Investigaciones Sociológicas núm. 44. Madrid, Octubre-diciembre 1988 (ISSN 0210-5233).
- Morgado Valenzuela; E. «Diálogo social y políticas públicas». Documento de Trabajo. Taller Nacional «Diálogo Social en Chile» Santiago, noviembre de 2006. <http://www.oitchile.cl/pdf/Morgado.pdf>.
- OIT. Los Consejos Económicos y Sociales. San José, Costa Rica, 2001.
- Ojeda Avilés, A. (1992). ¿Qué Consejo Económico y Social? En Los Consejos Económicos y Sociales, AA.VV. bajo coordinación del mismo autor, Madrid, 1992.
- PNUD (2007). Los Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo 29 de octubre de 2007.

- S. de Vega, A. Primeras reflexiones sobre el Consejo Económico y Social. Revista de Estudios Públicos (Nueva época). Abril-junio 1993.
- Subirats, J.: Iniciativas económicas y concertación local. Papers. Revista de Sociología, 32, 1989.

CAPÍTULO 12

ESTRATEGIA COMARCAL DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA MANCOMUNITAT INTERMUNICIPAL DE L'HORTA SUD

Inmaculada Garrido Blanco
Responsable técnica de la ejecución y gestión de la Estrategia
Comarcal de Desarrollo Sostenible
Natura y Cultura, SL¹

RESUMEN

Promovido por la Mancomunidad Intermunicipal de l'Horta Sud, *la Estrategia Comarcal para el Desarrollo Sostenible de la Comarca de l'Horta Sud 2014-2015, nace del diagnóstico, realizado en el año 2013, de situación de la Mancomunitat y sus municipios integrantes, en diferentes campos y materias, una vez finalizados programas y proyectos como fueron; Pactos Territoriales, EMCORP, Salario Joven, proyectos Europeos,,* El vacío técnico y de programas que se desarrollaban y la situación actual, nos lleva a trabajar de forma *sistémica e integrada* todos los componentes del desarrollo comarcal, que da como resultado (emergencia) un PLAN ESTRATÉGICO DE ACTUACIÓN COMARCAL cuya base son sus municipios (*desarrollo local participativo*). Así nace esta estrategia,

¹Equipo de trabajo;

Pérez García, Lola (Económicas); López López, José Albano (Biología); López Berasategui, Alejandra (Ingeniería Montes); Martínez Rodríguez, Francisco Javier (Informática); Amurrio García, Constan(Ingeniería Montes); Garrido Blanco, Inmaculada (Administración y Dirección de Empresas); Felicidad López Cayuela (Coordinadora de programas de la Mancomunitat)

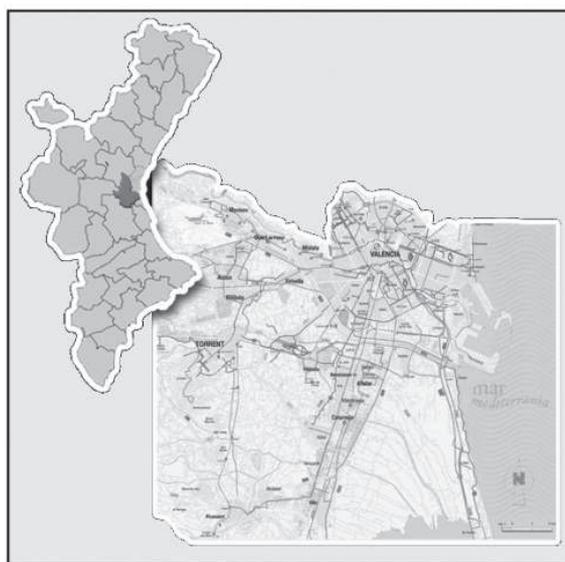
con una perspectiva sistémica e integradora (no reduccionista), cuyos principales objetivos son: el fomento del *empleo*, el *emprendimiento*, la *promoción económica, turística y agrícola*. Una firme apuesta por la promoción y dinamización económica de la comarca, como pilar básico para la creación y consolidación de riqueza en nuestro territorio, desde el principio de *Sostenibilidad y Solidaridad Territorial*. En ellas se establecen diferentes líneas estratégicas, todas ellas conectadas entre sí, dentro y fuera de la comarca, desarrolladas en diferentes programas y acciones, con objetivos propios y definidos, pero que están íntimamente ligados y presentan importantes sinergias. El entorno descrito y sus recursos, describe un sistema complejo y múltiple, como es la comarca, una hoja de ruta bien planteada, ayudará a la germinación de *entornos saludables, sostenibles y enriquecedores*, lo que nos llevará al objetivo central: «*Mejora de la calidad de vida*».

PALABRAS CLAVES: Desarrollo sostenible, desarrollo local participativo, fórmulas sistémicas e integradoras, empleo, emprendimiento, promoción económica, turismo, agricultura, cultura emprendedora, sostenibilidad y solidaridad territorial, territorio, recursos, patrimonio, cultura, sinergias, germinación, fertilización, entornos saludables/sostenibles/ricos, enfoque sostenible, innovación disruptiva, impacto en el sistema, emergencia.

I. INTRODUCCIÓN: BREVE DESCRIPCIÓN DEL ÁMBITO DE ACTUACIÓN, L'HORTA SUD

La comarca de L'Horta Sud está compuesta por los municipios de Alaquàs, Albal, Alcàsser, Alfafar, Aldaia, Benetússer, Beniparrell, Catarroja, Lloc Nou de la Corona, Manises, Massanassa, Mislata, Paiporta, Picanya, Picassent, Quart de Poblet, Sedaví, Silla, Torrent y Xirivella. Situada al sur de la ciudad de Valencia, y separada por el nuevo cauce del Río Turia, se incluye dentro del área metropolitana de la ciudad, limita al oeste con la Ribera Alta, al este con la Albufera y al sur con la Ribera Baja y la Ribera Alta.

Antiguamente la comarca de l'Horta incluía las actuales comarcas de l'Horta Nord, l'Horta Oest, l'Horta Sud y también la ciudad de Valencia. Debido a la gran expansión que experimentaron en el pasado siglo las citadas comarcas se dividieron en 4 comarcas configurando la actual disposición del mapa de la comarca.



Por tanto, la comarca de l’Horta Sud es de reciente creación, concretamente en el año 1989, y comprende parte de la antigua comarca de la Ribera Baja y también de la histórica Horta de Valencia.

Desde el punto de vista del territorio, la comarca posee aproximadamente 310 km² y una densidad poblacional de 1476 habitantes por km². Comparada con el promedio de la provincia de Valencia (238 hab/km²) y con la ciudad de Valencia (6048 hab/km²) puede decirse que es un área periurbana, con una densidad poblacional intermedia. Aunque contiene municipios con una de las mayores tasas de densidad poblacional de España como Benetússer y Mislata.

Se ubica en un espacio metropolitano que viene definido por la ciudad de Valencia, por lo que obliga a considerar este territorio como un espacio no aislado, que combina las características de comarca y de metrópoli. En segundo lugar existe una dicotomía entre la concepción unitaria de l’Horta y la configuración de diferentes «subcomarcas» en ella formadas por las poblaciones más próximas o «islas poblacionales».

Nos encontramos con un territorio con dificultades de vertebración en el marco socioinstitucional y geográfico, que dificulta también la concepción unitaria de comarca por parte de sus habitantes.

En la comarca de l’Horta Sud, como ocurre en otras comarcas, se identifica un sentimiento de pertenencia vinculado sobre todo al municipio, que toma forma a través de las numerosas asociaciones locales (culturales, festivas, deportivas, de jubilados, amas de casa, etc.).

Del diagnóstico realizado en base a aspectos medioambientales, sociales, económicos, nivel formativo y cultural, ..., de la Comarca, debemos destacar los siguientes hitos;

Hitos a tener en cuenta:

- *Es necesario aprovechar la proximidad y las sinergias territoriales locales para promover el sentimiento local de comarca, es decir, aunar esfuerzos por el desarrollo de un territorio común.* Para conseguirlo es necesario trabajar de forma conjunta y colaborativa con los diferentes Agentes integrantes de la Comarca, todo ello basado en estrategias de sostenibilidad local para conjugar el desarrollo económico de l’Horta Sud con la mejora del bienestar social y la conservación de su entorno ambiental, poniendo en valor y comunicando activamente a sus ciudadanos y al mercado potencial (consumidores, inversores, turistas,...) nuestras potencialidades y calidad de vida.
- *Potenciar otras estructuras productivas, y modelos de desarrollo económico y territorial Sostenibles.* La comarca tiene una estructura productiva prioritariamente del sector terciario y de servicios, el potencial industrial ha descendido en los últimos años, por lo que hemos de potenciar el desarrollo de sectores productivos propios, que habían mermado sus oportunidades con el fuerte impacto en años pasados del sector de la construcción.
- *La actividad turística* está experimentando un continuo crecimiento en las últimas décadas, y está convirtiéndose en *uno de los sectores económicos mundiales que crece con mayor rapidez. Desarrollo y turismo van de la mano, lo que está permitiendo que sea un motor clave en el progreso económico.*
- La comarca de *L’Horta Sud*, es un potencial destino turístico por ser un territorio con recursos susceptibles de la actividad turística. Pero, es importante considerar que no todos los territorios con recursos turísticos se pueden considerar destinos turísticos. Los recursos (naturales y culturales) deben de estructurarse e integrarse con un conjunto de servicios y configurar productos turísticos que sean de interés para los visitantes.

- Existen razones para ser optimista ya que se están dando pasos dentro de nuestra comarca, *cambios* sobretodo en el *entorno competitivo*, que unidos a una mayor *vocación emprendedora y exportadora de la industria valenciana son claves para reconducir la estrategia empresarial dando mayor prioridad a la calidad, innovación y al compromiso con el medio ambiente.*
- *Ecoeficiencia*, como principio básico para «*lograr una eficiencia económica a través de una eficiencia ecológica*». Esto se traduce en «producir más con menos recursos e impactos para el medio ambiente». Supone reinventarse y debe considerarse como una ocasión para hacer nuevos negocios, creando nichos de mercado sin descuidar la responsabilidad empresarial hacia el medio ambiente y el impacto social. Las empresas normalmente traducen el éxito en una mayor cantidad ventas, es decir más beneficio económico, pero para las empresas innovadoras el éxito van más allá, el éxito se sustenta en la mayor extensión posible de servicio otorgado, añadiendo *valor*, al producto y/o servicio ofrecido al mercado.

Desde Natura y Cultura, empresa contratada para el desarrollo, implementación y ejecución de esta estrategia, ofrecemos el modelo GPSi que dirigirá el cambio hacia la sostenibilidad local y la calidad de vida de las personas que la integran.

Las coordenadas nos las marcan las diferentes Líneas Estratégicas planteadas, y las acciones en las que la Mancomunidad de l'Horta Sud impulsa en dicha estrategia, basada en las seis siguientes líneas de actuación como objetivos clave:

1. Asesoramiento, creación y consolidación de empresas.
2. Promoción del comercio y las empresas locales.
3. Formación.
4. Turismo.
5. Agricultura.
6. Fertilización de un nuevo modelo de desarrollo.

Este modelo y las coordenadas marcadas, junto con el equipo destinado a su ejecución e implantación, se concretan en una hoja de ruta, que da respuesta a la Estrategia para el Desarrollo Sostenible de nuestra Comarca, para los periodos 2014-2015.

Esta estrategia, con un eje central; las personas, y cada una de las líneas de actuación que la componen se traducen en los siguientes planes, cada uno dirigido a

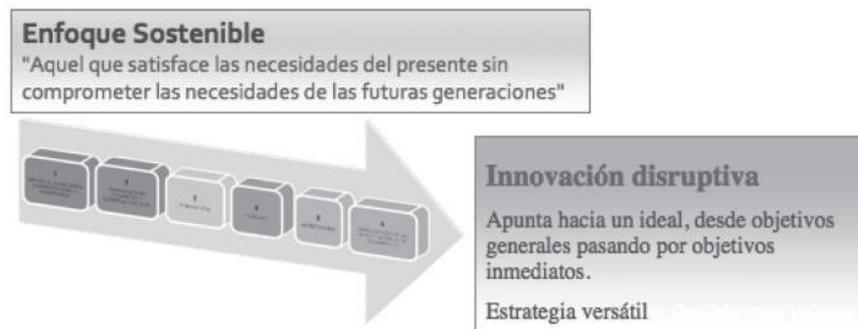
diferentes actores sociales, traducidos en diferentes acciones, y evaluadas de forma individual y conjunta.

- *Empleo y mediación laboral*
- *Plan de Apoyo a la Iniciativa Emprendedora*
- Asesoramiento, creación y consolidación de Empresas.
- *Plan de Dinamización y Promoción del Comercio y las Empresas locales.*
- *Plan de Formación y mejora de la empleabilidad*
- Personas Desempleadas, Técnicos, Empresas.
- *Plan para el Desarrollo Turístico de la Comarca de l'Horta Sud.*
- *Plan de Dinamización de la Agricultura Local.*
- *Plan de Fomento del Espíritu Emprendedor y Fertilización de un nuevo modelo de desarrollo.*



Para conseguir la EJECUCIÓN REAL de la Estrategia comarcal necesitamos una buena coordinación y formación de los agentes implicados, así como evaluación tanto desde los participantes de las diferentes actuaciones planteadas, como de los agentes implicados municipales, para que esta estrategia sea viva y se adapte a cada una de las necesidades reales en base a resultados planificados y los obtenidos (indicadores de seguimiento y control) que ya están planteadas en cada una de las fichas de acción.

Todo ello en base a un doble enfoque:



El Plan de acción de cada una de las líneas planteadas, necesita de la suma y participación de todos los agentes implicados, ya que en el plan estratégico se plantea como un documento vivo en constante evolución adaptativa a los cambios e impactos producidos en el entorno tanto desde nuestras actuaciones como las de otros, que deben ser evaluadas e introducidas a los cambios y mejora del plan de actuación.

De ahí que se realicen varias reuniones, planteadas ya en el cronograma inicial, una primera reunión de presentación de la jornada en Febrero de 2014, otras reuniones de evaluación, como fueron en Junio, Diciembre de 2014, y reuniones por grupos de trabajo por líneas de actuación.

Teniendo en cuenta las premisas anteriores se plantea una hoja de ruta a seguir, bien estructurada, planificada y programada que nos lleve a nuestro objetivo general, en base a objetivos específicos y por líneas y acciones, es tal el grado de desarrollo de esta estrategia, que ya desde su planificación, se plantean los objetivos, resultados e indicadores de consecución así como su evaluación en cada uno de los niveles, así como el ROI que se pretende obtener.

Ejemplo:

LÍNEAS ESTRATÉGICAS
<p>L.E. 1 > ASESORAMIENTO, CREACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE EMPRESAS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acompañamiento al emprendedor para la puesta en marcha de su proyecto empresarial • Tutorización de empresas ya consolidadas • Consultoría integral, búsqueda de oportunidades, soluciones innovadoras y sostenibles, adaptación evolutiva de la empresa al entorno • Red Comarcal de Centros de Empresas
<p>L.E. 2 > PROMOCIÓN DEL COMERCIO Y LAS EMPRESAS LOCALES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sensibilización para la compra en el comercio local y fidelización de clientes • Visibilización de los comercios y empresas locales • Impulso para la creación de alianzas, networking empresarial y trabajo en red • Impulso del asociacionismo empresarial y comercial en los diferentes municipios • Mejora de la competitividad del comercio en la comarca • Promoción del comercio verde
<p>L.E. 3 > FORMACIÓN PARA PROFESIONALES Y TÉCNICOS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Capacitación y reciclaje continuo de conocimientos, aptitudes y actitudes profesionales para la adaptación de las nuevas necesidades del entorno laboral • Promocionar, apoyar e impulso de la formación dual • Creación y promoción de comunidades de prácticas y conocimiento a través de redes de aprendizaje , donde los técnicos ponen en común sus experiencias y su metodología • Monográficos y píldoras de conocimiento
<p>L.E. 4 > IMPULSO DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA, RECREATIVA Y CULTURAL</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de productos y servicios • Formación y actualización profesional • Difusión y comercialización
<p>L.E. 5 > DESARROLLO DE LA AGRICULTURA LOCAL Y ECOLÓGICA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recuperar el saber hacer agrícola de la comarca • Desarrollador un modelo de agricultura local de calidad • Crear estrategias y herramientas para la distribución de productos agrícolas en los diferentes ámbitos (de lo local a lo global)
<p>L.E. 6 > FERTILIZACIÓN DE UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promoción del emprendimiento y la innovación con el objetivo de conseguir un modelo futuro de desarrollo sostenible en la comarca • Diseñar e implementar acciones educativas desde temprana edad dirigidas a fomentar la cultura emprendedora • Formación para un nuevo perfil de gestor empresarial adaptado al nuevo modelo de desarrollo sostenible

La Estructura simbólica de la Estrategia, basada en el modelo planteado por nuestra empresa, GPSi, se fundamenta en la señalética existente en los senderos con el fin de orientar al visitante, teniendo en cuenta que existen acciones de largo y corto recorrido, cuya evaluación puede ser a corto o a largo plazo, dependiendo del objetivo marcado.

Señalización de senderos	GR	PR	SL	SU
Tipo	Gran Recorrido	Pequeño Recorrido	Sendero Local	Sendero Urbano
Longitud	Más de 50km	Entre 10km y 50km	Menos de 10km	En la ciudad
Continuidad de sendero				
Mala dirección				
Cambio de dirección				
Cambio brusco de dirección				

GPS

Abreviación de Global Position System. Es un aparato que utiliza las señales que envían los satélites artificiales para calcular e indicarnos la posición en la que nos encontramos.

Mapa

Representación convencional, generalmente plana y con posiciones relativas, gráfica de una porción de superficie terrestre o de fenómenos concretos o abstractos localizables en el espacio y que se elabora según a determinada escala y proyección.

Waypoint (PDI) Ver: Punto de paso o del camino

Hito o Mojón: Piedra o poste que se ubica en el límite de una propiedad.

Planteándolo de la siguiente forma;

RUTA PROGRAMAS CAMINO A SEGUIR	PDI (PUNTO DE INTERÉS) ACCIONES POR DONDE VAMOS A PASAR	DESTINO LINEAS ESTRATEGICAS A DONDE QUEREMOS LLEGAR
<p>P.1.1. Asesoramiento al emprendedor para la puesta en marcha de su proyecto empresarial</p> <p>P.1.2. Tutorización de empresas ya consolidadas: Innovación, Consolidación empresarial y apoyo a sectores estratégicos.</p> <p>P.1.3. Consultoría integral, búsqueda de oportunidades, soluciones innovadoras y sostenibles, adaptación evolutiva de la empresa al entorno.</p> <p>P.1.4. Red comarcal de centros de empresas.</p>	<p>A.1.1.1.- Atención a personas emprendedoras con una idea de negocio, auto diagnósticos, viabilidad de la idea de de la idea de negocio.</p> <p>A.1.1.2.- Desarrollo del plan de empresa, viabilidad técnica y económica</p> <p>A.1.1.3.- Trámites de puesta en marcha, ventanilla única empresarial, puntos PAE</p> <p>A.1.1.4.- Tutelaje y acompañamiento para el inicio de la actividad</p> <p>A.1.1.5.- Web intermunicipal para emprendedores locales.</p> <p>A.1.1.6.- Asesoramiento para la financiación de proyectos empresariales.</p> <p>A.1.2.1 Consultoría integral, en las diferentes áreas de gestión empresarial, desde la atención personalizada .</p> <p>A.1.2.3.- Web intermunicipal para la consolidación de empresas.</p> <p>A.1.3.1.- Asesoría sobre Gestión de Residuos</p> <p>A.1.3.2.- Asesoría sobre Eficiencia Energética</p> <p>A.1.3.3.- Asesoría sobre Gestión Ambiental</p> <p>1.3.4- Asesoría en el uso de nuevas tecnologías</p> <p>A.1.3.5.- Desarrollo plan estratégico de crecimiento de base tecnológica.</p> <p>A.1.3.6.- Elaboración del plan de diversificación desde la innovación.</p> <p>A.1.4.- Creación Red Comarcal de Centros de Empresas:</p> <p>A.1.4.1. Asesoramiento diseño y construcción de centros locales de empresas.</p> <p>A.1.4.2.- Asesoramiento puesta en funcionamiento de centros locales de empresas.</p> <p>A.1.4.3.- Apoyo a la gestión de Centros Locales de Empresas.</p>	<p>L.E. 1 ASESORAMIENTO, CREACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE EMPRESAS</p>

RUTA PROGRAMAS CAMINO A SEGUIR	PDI (PUNTO DE INTERÉS) ACCIONES POR DONDE VAMOS A PASAR	DESTINO LINEAS ESTRATEGICAS A DONDE QUEREMOS LLEGAR
<p>P.2.1. Sensibilización para la compra en el comercio local</p> <p>P.2.2. Visibilización de los comercios y empresas locales</p> <p>P.2.3. Impulso para la creación de alianzas, networking empresarial y trabajo en red</p> <p>P.2.4. Impulso del asociacionismo empresarial y comercial en los diferentes municipios</p> <p>P.2.5. Mejora de la competitividad del Comercio en la comarca</p> <p>P.2.6.-Mejora de la competitividad del tejido empresarial: Apoyo a sectores estratégicos, Investigación, desarrollo e innovación (I+D+i)</p>	<p>A.2.1.1. Elaborar campañas de comunicación que llegue a todos los municipios de la comarca y en soportes gráficos y de audio</p> <p>A.2.2.1. Dinamización comercial, visibilización y formación al comercio.</p> <p>A.2.3.1. Punto de encuentros de profesionales, emprendedores y empresarios, panel de experiencias y buenas prácticas tanto de dentro como fuera de nuestra comarca, desde la innovación y el desarrollo sostenible. (FERIA COMARCA HORTA SUD-EMPREENDEDORA)</p> <p>A.2.4.1. Encuentros con las diferentes asociaciones comerciales y empresariales de la comarca para promover el asociacionismo comarcal</p> <p>A.2.5.1. Plan de formación para el comercio (Escaparatismo, técnicas de venta, nuevas tecnologías, redes sociales, merchandasing, etc.)</p> <p>A.2.5.2. Talleres formativos para mejorar la imagen del comercio</p> <p>2.5.3. Talleres formativos para mejorar la calidad del servicio.</p>	<p>L.E. 2 PROMOCIÓN DEL COMERCIO Y LAS EM- PRESAS LOCALES</p>

RUTA PROGRAMAS CAMINO A SEGUIR	PDI (PUNTO DE INTERÉS) ACCIONES POR DONDE VAMOS A PASAR	DESTINO LINEAS ESTRATEGICAS A DONDE QUEREMOS LLEGAR
<p>P.3.1. Capacitación y reciclaje continuo de conocimientos, aptitudes y actitudes profesionales para la adaptación de las nuevas necesidades del entorno laboral</p> <p>P.3.2. Promocionar, apoyar e impulso de la formación dual</p> <p>P.3.3. Creación y promoción de comunidades de prácticas y conocimiento a través de redes de aprendizaje , donde los técnicos ponen en común sus experiencias y su metodología</p> <p>P.3.4. Monográficos y píldoras del conocimiento: «Emprender con talento»</p>	<p>A.3.1.1. Formación en nuevas tecnologías y redes sociales:</p> <p>A.3.1.2.- Personas desempleadas</p> <p>A.3.1.3.- Formación a profesionales y personal técnico</p> <p>A.3.1.4.- Formación a emprendedores</p> <p>A.3.1.5.- Formación a empresarios (incluyendo comercio local)</p> <p>A.3.1.6.- Formación para la creación y gestión de empresas:</p> <p>A.3.1.7. Curso on-line de Gestión de la PYME Sostenible «GPS» para emprendedores/as.</p> <p>A.3.1.8. Formación para el autoempleo y la creación de empresas: Formador de formadores para la creación, gestión y consolidación empresarial.</p> <p>A.3.1.9. Formación en responsabilidad social en la empresa.</p> <p>A.3.1.10 Formación para dirigir a empresas hacia la sostenibilidad:</p> <p>A.3.2.1. – Formación y animación sociocultural</p> <p>A.3.2.2. – Formación en comercio</p> <p>A.3.3.1. Puesta en marcha de comunidades de prácticas, comisiones de expertos y grupos de trabajo en materias que afecten al plan estratégico.</p> <p>A.3.4.1.- Creación plan de empresa</p> <p>A.3.4.2.- La negociación</p> <p>A.3.4.3. Jornadas, encuentros y grupos de trabajo, bajo el formato de taller, en diferentes aspectos profesionales y temáticos relacionados con el mundo de la empresa.</p>	<p>L.E.3 F O R M A C I Ó N PARA PROFESIONALES Y TÉCNICOS</p>

RUTA PROGRAMAS CAMINO A SEGUIR	PDI (PUNTO DE INTERÉS) ACCIONES POR DONDE VAMOS A PASAR	DESTINO LINEAS ESTRATEGICAS A DONDE QUEREMOS LLEGAR
<p>P.4.1. Desarrollo de productos y servicios</p> <p>P.4.2 Formación y actualización profesional</p> <p>P.4.3. Difusión y comercialización</p>	<p>A.4.1.1.- Catalogación de actividades, rutas y servicios turísticos en la Comarca</p> <p>A.4.1.2.- Diseño de programas turísticos específicos por la comarca (realización de 6 rutas de 1 día, 4 rutas de 2 días y 2 rutas de 3 días)</p> <p>A.4.1.3.- Diseño de rutas auto-guiadas en formato digital.</p> <p>A.4.2.1.- Curso «Proyectos para el turismo sostenible»</p> <p>A.4.2.2.- Curso «Interpretación y monitoria para el turismo sostenible»</p> <p>A.4.2.3.- Curso «Los recursos turísticos en la L'Horta Sud»</p> <p>A.4.2.4.- Seminario «calidad y sostenibilidad en la actividad de ocio-recreo»</p> <p>A.4.2.5.- Jornada «buenas prácticas ambientales en el sector hostelería»</p> <p>A.4.2.6.- Jornada «buenas prácticas ambientales en el sector restauración»</p> <p>A.4.3.1.-. Creación de una página web que integre «rutas, lugares y eventos» de interés en la comarca</p> <p>A.4.3.2.-. Plan de difusión y apoyo a la comercialización para las empresas turísticas de la comarca</p> <p>A.4.3.3.- Plan de impulso al turismo intercomarcal: programa «Conoce l'Horta»</p> <p>A.4.3.4.-. Campaña de información ciudadana sobre los recursos de l'Horta. .</p>	<p>L.E. 4</p> <p>IMPULSO DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA, RECREATIVA Y CULTURAL</p>

RUTA PROGRAMAS CAMINO A SEGUIR	PDI (PUNTO DE INTERÉS) ACCIONES POR DONDE VAMOS A PASAR	DESTINO LINEAS ESTRATEGICAS A DONDE QUEREMOS LLEGAR
<p>P5.1. Recuperar el saber hacer agrícola de la comarca</p> <p>P5.2. Desarrollador un modelo de agricultura local de calidad</p> <p>P5.3. Crear estrategias y herramientas para la distribución de productos agrícolas en los diferentes ámbitos (de lo local a lo global)</p>	<p>A.5.1.1. Estudio viabilidad económica de parcelas agrícolas</p> <p>A.5.1.2.- Catálogo de suelo agrícola disponible en la comarca de l’Horta Sud y gestión de la oferta y demanda.</p> <p>A.5.2.1. Formación técnica para la mejora de la agricultura</p> <p>A.5.2.1.1.- Modelos agrícolas locales (tradicionales)</p> <p>A.5.2.1.2.- Curso Agricultura ecológica</p> <p>A.5.2.1.3.- Curso / taller mejora de la calidad de los productos agrícolas</p> <p>A.5.2.1.4.- Curso técnicas comerciales en agricultura</p> <p>A.5.3.1. Distribución de productos agrícolas en la comarca</p> <p>A.5.3.2.1-Grupos de consumo</p> <p>A.5.3.2 2.-Ferias/Mercados (itinerantes) productos agrícolas locales</p> <p>A.5.3.2.3- Introducción de productos en espacios/comercios existentes</p> <p>A.5.3.2.- Marketing</p> <p>A.5.3.2.1- Promoción de los productos locales</p> <p>A.5.3.2.2- Promoción de la Marca Horta Sud</p> <p>A.5.3.2.3- Difusión Web de puntos de venta de productos locales .</p>	<p>L.E. 5 DESARROLLO DE LA AGRICULTURA LOCAL Y ECOLÓGICA</p>

RUTA PROGRAMAS CAMINO A SEGUIR	PDI (PUNTO DE INTERÉS) ACCIONES POR DONDE VAMOS A PASAR	DESTINO LINEAS ESTRATEGICAS A DONDE QUEREMOS LLEGAR
<p>P.6.1. Promoción del emprendimiento y la innovación con el objetivo de conseguir un modelo futuro de desarrollo sostenible en la comarca</p> <p>P.6.2. Diseñar e implementar acciones educativas desde temprana edad dirigidas a fomentar la cultura emprendedora</p> <p>P.6.3. Formación para un nuevo perfil de gestor empresarial adaptado al nuevo modelo de desarrollo sostenible.</p>	<p>A.6.1.1.- Talleres de motivación para el autoempleo «GENER@r cultura emprendedora »(también relacionada con la A.1.1.1 y A.3.4.1)</p> <p>A.6.1.2.- Taller de innovación para personas y organizaciones innovadoras</p> <ul style="list-style-type: none"> • A.6.1.2.1. «Ice Break»- «Atrévete a soñar» • A.6.1.2.1. «La Regresión creativa» <p>A.6.2.1.- Escuela de Emprendedores Sostenibles.</p> <p>A.6.3.1. Nuevos empresarios sostenibles, un nuevo modelo..</p>	<p>L.E. 6 FERTILIZACIÓN DE UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO</p>

Las Acciones (concretas) planteadas en los diferentes Programas se presentan mediante fichas que contienen el objetivo, público o sector al que se dirigen. En las mismas se muestran códigos que permiten ubicarlas dentro del Plan de Acción, así como el número de acciones a desarrollar.

6.04.001 Indica la Línea Estratégica . Programa . Acción concreta, a la derecha en color se muestra, para su identificación rápida, la Línea Estratégica (cada color está asociado a una línea estratégica)



Se presentan símbolos como referencia al plazo de actuación de cada acción.

Ejemplos;

Línea 2:

2 Emprendimiento	
4	<p>Asesoramiento personalizado financiero, apoyo a la iniciativa emprendedora, asesoramiento individualizado, acompañamiento a emprendedores, para ir a la puesta en marcha de su idea de negocio, mejora de la Competitividad Empresarial y adaptación al entorno de las Empresas existentes.</p> <p>(3 municipios cada 15 días y un día en la mancomunidad)</p>
11	<p>Vitamina para Emprender: -Genera Cultura Emprendedora. -Descubre el emprendedor que llevas dentro, "el Emprendedor 5 estrellas"</p>
11	<p>Vitamina para Emprendedores. Foto de tu plan de Empresa, de la A a la Z. Llenazlo! Dinamización y marketing desde las redes sociales. Dinámicas Colaborativas y de Networking.</p>
11	<p>Vitamina para empresas con Emprens.</p>

NATURALEZA CULTURAL	FICHA ACCIÓN	7	13
Línea 2: Emprendimiento		Programa	
<p>El objetivo de esta línea de acción es promover el emprendimiento, el desarrollo de la iniciativa empresarial y el crecimiento de las empresas existentes, para ir a la puesta en marcha de su idea de negocio, mejora de la Competitividad Empresarial y adaptación al entorno de las Empresas existentes.</p>		<p>El objetivo de esta línea de acción es promover el emprendimiento, el desarrollo de la iniciativa empresarial y el crecimiento de las empresas existentes, para ir a la puesta en marcha de su idea de negocio, mejora de la Competitividad Empresarial y adaptación al entorno de las Empresas existentes.</p>	
Objetivos		Indicadores	
<p>Objetivo 1: Fomentar la cultura del emprendimiento y mejorar la competitividad de las empresas existentes.</p> <p>Objetivo 2: Apoyar a la puesta en marcha de nuevas iniciativas empresariales.</p> <p>Objetivo 3: Mejorar la competitividad de las empresas existentes.</p>		<p>Indicador 1: Número de empresas beneficiarias de la línea de acción.</p> <p>Indicador 2: Número de empresas que han iniciado un nuevo negocio.</p> <p>Indicador 3: Número de empresas que han mejorado su competitividad.</p>	
Actividades		Medidas de seguimiento y evaluación	
<p>1. Asesoramiento personalizado financiero.</p> <p>2. Asesoramiento individualizado.</p> <p>3. Acompañamiento a emprendedores.</p> <p>4. Puesta en marcha de nuevas iniciativas empresariales.</p> <p>5. Mejora de la competitividad de las empresas existentes.</p>		<p>1. Seguimiento de las empresas beneficiarias.</p> <p>2. Encuestas de satisfacción.</p> <p>3. Análisis de datos estadísticos.</p>	
Recursos humanos		Nº de personas	
<p>1. Personal de atención al cliente.</p> <p>2. Personal de asesoramiento.</p> <p>3. Personal de gestión de proyectos.</p>		<p>1. Personal de atención al cliente.</p> <p>2. Personal de asesoramiento.</p> <p>3. Personal de gestión de proyectos.</p>	
Recursos materiales		Indicadores de seguimiento y evaluación	
<p>1. Material de promoción y difusión.</p> <p>2. Material de asesoramiento.</p> <p>3. Material de gestión de proyectos.</p>		<p>1. Número de empresas beneficiarias.</p> <p>2. Número de empresas que han iniciado un nuevo negocio.</p> <p>3. Número de empresas que han mejorado su competitividad.</p>	

Línea 4:

4 Formación y Mejora de la Empleabilidad	
10	<p>Charlas al "Candidato 5 estrellas"</p> <p>-Situarte en el Mercado Laboral, 5 claves para encontrar empleo. -Hazte visible en el Mercado Laboral, 5 pasos para llegar a la entrevista de trabajo. -Desata tu Talento en la búsqueda de Empleo desde las competencias profesionales, 5 cosas que lo definen.</p>
6	<p>Desarrolla tu potencial para la búsqueda de empleo 2.0</p> <p>"Curso de LinkedIn, una red profesional para que el empleo te encuentre"</p> <p>"Curso de redes sociales para la promoción profesional y la búsqueda de Empleo. "Haz que el Empleo te encuentre (marca personal)".</p> <p>Uso del correo electrónico (gmail) y herramientas google para tu productividad personal.</p>
2	<p>Cursos Herramientas colaborativas para técnicos/as.</p>
1	<p>Curso on-line semipresencial de Gestión de la PYME Sostenible "GPS" para emprendedores/as.</p>

Línea 4: Formación y Mejora de la Empleabilidad	Programa
<p>El objetivo de esta línea de acción es mejorar la empleabilidad de la población, a través de la formación y el desarrollo de competencias profesionales, para que puedan encontrar empleo y mejorar su calidad de vida.</p>	<p>El objetivo de esta línea de acción es mejorar la empleabilidad de la población, a través de la formación y el desarrollo de competencias profesionales, para que puedan encontrar empleo y mejorar su calidad de vida.</p>
Objetivos	Indicadores
<p>Objetivo 1: Mejorar la empleabilidad de la población.</p> <p>Objetivo 2: Desarrollar competencias profesionales.</p> <p>Objetivo 3: Promover la formación continua.</p>	<p>Indicador 1: Número de personas que han mejorado su empleabilidad.</p> <p>Indicador 2: Número de personas que han desarrollado competencias profesionales.</p> <p>Indicador 3: Número de personas que han participado en cursos de formación.</p>
Actividades	Medidas de seguimiento y evaluación
<p>1. Charlas al "Candidato 5 estrellas".</p> <p>2. Cursos de formación.</p> <p>3. Cursos de herramientas colaborativas.</p> <p>4. Cursos de gestión de la PYME sostenible.</p>	<p>1. Seguimiento de las personas beneficiarias.</p> <p>2. Encuestas de satisfacción.</p> <p>3. Análisis de datos estadísticos.</p>
Recursos humanos	Nº de personas
<p>1. Personal de atención al cliente.</p> <p>2. Personal de asesoramiento.</p> <p>3. Personal de gestión de proyectos.</p>	<p>1. Personal de atención al cliente.</p> <p>2. Personal de asesoramiento.</p> <p>3. Personal de gestión de proyectos.</p>
Recursos materiales	Indicadores de seguimiento y evaluación
<p>1. Material de promoción y difusión.</p> <p>2. Material de asesoramiento.</p> <p>3. Material de gestión de proyectos.</p>	<p>1. Número de personas que han mejorado su empleabilidad.</p> <p>2. Número de personas que han desarrollado competencias profesionales.</p> <p>3. Número de personas que han participado en cursos de formación.</p>

En nuestra evaluación participan, tanto los representantes municipales (alcaldes/as, concejales/as), como personal técnico/a, representantes sociales, y los/as usuarios/as del servicio.

Toda la información la podemos encontrar en la recién estrenada web y en las redes sociales:

<http://mancohortasud.es/>

<https://www.facebook.com/mancohortasud?fref=ts>

Somos conscientes de que los planes estratégicos responden a un plan de acción de distinta perspectiva temporal: 4 años (media de España), 5 años (Soviéticos) y 7 años (Franceses).

Al plantear esta estrategia en base a 2 años, un periodo de tiempo corto, debemos proponer las acciones a realizar, en base a la finalidad última del mismo, sin olvidar las necesidades planteadas en el contexto actual, y dejar una hoja de ruta marcada, para la continuidad y evaluación de la misma.

No obstante a día de hoy, los resultados ya son alentadores, ya que los objetivos marcados, y los resultados esperados a corto plazo, cuentan con una buena evaluación, así como vemos que existen modelos económicos y productivos que empiezan a tener peso, y visibilizarse en nuestra comarca.

Estos resultados los presentaremos en nuestra participación en las jornadas, en caso de ser seleccionados.

PARTE PARTE

LA POLÍTICA Y LA EVALUACIÓN.
DIMENSIONES TEÓRICAS DEL DESARROLLO LOCAL

CAPÍTULO 13

DE LA GESTIÓN REPRESENTATIVA A LA GESTIÓN PARTICIPATIVA. VALORACIÓN DE PROPUESTAS DE PROGRESO A NIVEL LOCAL

Juan Antonio Rodríguez del Pino
Departament de Sociologia i Antropologia Social
Universitat de València

RESUMEN

A partir de la experiencia iniciada durante la II República Española, se desarrolló incipientemente un modelo de intervención en las políticas socio-económicas del territorio más participativas que combinaban pedagogía y toma de decisiones. Este proceso se truncó con el golpe de Estado y la posterior dictadura. En la actualidad se ensayan diferentes modelos de participación ciudadana a nivel local, pero ¿llegan a ser plenamente democráticos o por el contrario detrás de la pátina democrática se esconden formas de representación que observan más los intereses de los sectores de control local más que a la ciudadanía como grupo de interés local? ¿Es posible establecer controles y fórmulas más plurales?. El desarrollo local, tradicionalmente relacionado con los elementos económicos locales, debe tener una mayor visión y poder articular formas de participación comunitaria como instrumento de desarrollo integral del territorio.

PALABRAS CLAVE: Política, gestión, desarrollo local, participación, ciudadanía, progreso.

«Si la República no hubiera venido para mudarlo todo, no merecería la pena haberla traído. Luis Jiménez de Asúa –catedrático de Derecho penal, diputado en las Cortes constituyentes por el PSOE y presidente de la comisión parlamentaria que redactó el proyecto de Constitución de 1931». (en Escudero, R: 2013)

I. INTRODUCCIÓN

Como señala Pérez, «la participación ciudadana (...) se encuentra íntimamente relacionada con la democracia participativa. El objetivo de esta es la integración de todos los sectores de la sociedad (entidades territoriales, ciudadanos, organizaciones y entidades, expertos...) en los procesos de toma de decisión (2013: 2)

Por ello, la participación ciudadana supone la toma de decisiones que afectan a la colectividad y denota la calidad de todo sistema democrático, afectando al grado de compromiso que las personas adquieren con él. «De la mayor o menor distancia entre la ciudadanía y los núcleos de poder, del fomento o no de herramientas democráticas que vayan más allá de elegir a sus representantes políticos cada cierto tiempo, dependerá una mayor implicación e identificación de las personas con el sistema; una mayor cultura democrática, en definitiva», escribe Escudero (2013).

La participación política ha sido, por tanto, un elemento de interés en el desarrollo del Estado Español desde principios del siglo xx, y esta ha sido una carrera preñada de obstáculos que muestra diferentes hitos a lo largo de la historia más reciente. Un ejemplo de ello lo observamos en la inclusión dentro de la Constitución de la II República del voto femenino¹, esto supuso un cambio radical en su momento, dando voz y voto a un sector de la población infravalorado y tradicionalmente relegado a un status socialmente infantilizado «calla y aprende». Se afirmaba en aquellos tiempos (Léase la Casa de Bernarda Alba de Federico García Lorca) y que parecen ahora lejanos. Pero esto no es más que una muestra de un intento de modernización de un país a través de una mayor participación.

Así, la reforma del Estado fue mucho más allá del mero cambio de la forma de gobierno. España no sólo se convirtió en una República sino que estableció unos

¹ El artículo 36 afirma que «los ciudadanos de uno u otro sexo, mayores de veintitrés años, tendrán los mismos derechos electorales conforme determinen las leyes» (Constitución de la República Española, 9 de diciembre de 1931).

principios, creó unas instituciones e inició un proceso con los que se perseguía una amplia y profunda democratización de la política y la sociedad. Elementos importantes de esta democratización, aparte de la constatación de que España se define como una *República democrática de trabajadores de todas las clases* (art. 1) (Sánchez, 10-11: 2003).

Es en este punto, señala Escudero, donde más se puede apreciar el modelo diferente de sociedad política hacia el que conduce cada una de las constituciones. Mientras que la constitución de 1931 parecía buscar una ciudadanía participativa y comprometida con la gestión de la res pública, el texto de 1978 prefiere limitar la participación ciudadana a la elección de los gobernantes, los parlamentarios y los representantes políticos.

Las dos constituciones recogen en su articulado el principio de la soberanía popular. La Constitución de 1931 establece en su primer artículo que todos los poderes de la República emanan del pueblo y, consecuentemente con ello, en el pueblo reside la potestad de crear leyes y en el presidente de la República la personificación de la nación. Establece, por tanto, el principio fundamental de la soberanía popular.

Por su parte, la actual Constitución señala que la «soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado». Aunque ambos textos aluden con diferentes términos al principio de soberanía popular, los términos utilizados, opina el autor, marcan la diferencia entre el espíritu de los dos textos constitucionales.

La Constitución de 1978 se queda con la expresión de «soberanía nacional», propia de la «retórica liberal decimonónica», antes que con el término «soberanía popular», de mucha mayor «raigambre democrática». Esta diferencia, explica Escudero, sirve para que desde la Constitución del 78 se insista, ya desde el inicio, en la idea de la unidad de España como fundamental del orden constitucional, poniendo por tanto un límite sustantivo a la soberanía popular. La declaración parece rotunda y tiene dos interpretaciones: la voluntad popular nunca podrá romper la unidad de España o si no se respeta la unidad nacional, no habrá democracia.

La Constitución de la República, escribe Escudero, lejos de configurar un programa utópico o irreal, contenía lo máximo a lo que se podía llegar por la vía del reformismo en la España de la época en términos de políticas sociales y avances democráticos. El espíritu de aquel texto constitucional de 1931 trató de romper las ataduras que habían llevado a España al desastre en que se encontraba a comienzos

del siglo XX, para así construir una sociedad más libre, igualitaria, solidaria, participativa y responsable.

2. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL SIGLO XXI

Tras esta mirada comparando el pasado, volvemos de nuevo la mirada al presente. Es evidente que en el último lustro ha confluído en la sociedad española un declive económico y una pérdida de la capacidad de los políticos para generar expectativas nuevas e ilusionantes en la ciudadanía. La sensación de «engaño» cobra cada día mayor sentido.

La legislación española, en los diversos niveles de gestión política, plantea la necesidad de fomentar la mayor participación ciudadana. Es cierto que se han buscado nuevas fórmulas, a partir de modelos exportados desde los países hispanoamericanos, que en España ha tenido a lo largo de los años de democracia su desarrollo a partir de los análisis de la participación comunitaria de diversos autores (AnderEgg, 2006 o Marchioni 2006). Y se ha logrado en muchos casos, experiencias a nivel local de un mayor acceso a la participación por parte de la población, por ejemplo a través de los Consejos Municipales de Participación Social o Ciudadana. Aunque estos intentos e instrumentos han resultado escasos y anecdóticos.

Si bien estos consejos locales de participación ciudadana recogen las aspiraciones y demandas de ciertos grupos y asociaciones implantadas o que intervenían en el ámbito local. A nuestro entender la población, en su conjunto, no se ha sentido a representada en estos espacios. Esto se debe a que, a la larga, han dejado de cumplir su cometido principal puesto que se mantiene, en esencia, un modelo de gestión municipal cercano al modelo de ciudadano-cliente.

Como contrastaron, en su momento, los miembros del colectivo IOÉ, entre la ciudadanía existe «una escasa participación directa en los asuntos públicos (...) que contrasta con la opinión mayoritaria de que «es necesario introducir mecanismos para que los ciudadanos participen más directamente en las decisiones políticas» (2007: 162) Idea que queda, en cierta manera, desmantelada a partir de 2011 con la aparición del movimiento ciudadano del «15 M» promovido por la plataforma ciudadana «¡Democracia real ya!». Desde este movimiento se plantean ciertas innovaciones, tales como:

- La incorporación de referéndums obligatorios y vinculantes en temas de gran interés para la ciudadanía.
- Modificación de la Ley Electoral para garantizar un sistema representativo y proporcional.
- Democracia interna de los partidos políticos.

Y si bien estas y otras reivindicaciones no han provocado una modificación legislativa, sí han supuesto un toque de atención a ciertas fuerzas políticas que observan la necesidad de modernizar las estructuras y las fórmulas de relación con la ciudadanía.

Tal y como indicaban del Pino y Colino (2003: 41-42) en un estudio realizado para la Fundación Alternativas², se puede observar como la intervención pública y ciudadana pasa por diversas fases o niveles de actuación:

- Una definición conjunta de los problemas donde se aclaren cuestiones como: en qué temas o en qué tareas deberían participar los ciudadanos y cuáles son previsiblemente susceptibles
- Desconcentración o descentralización de responsabilidades de gestión local a los barrios o distritos o asociaciones de ciudadanos
- Cambio cultural comprensivo que supondría un proceso de aprendizaje conducente a que los decisores locales trataran de acercarse a los ciudadanos por propia iniciativa y consideraran su implicación más como un enriquecimiento de la vida política que como un recorte de sus competencias o un peligro para las rutinas políticas establecidas.

Como continúan señalando para lograr alcanzar estos objetivos, «no se requiere una gran reforma constitucional ni de los regímenes locales. Más bien pequeñas reformas son posibles y necesarias en el marco de los actuales regímenes locales» (del Pino y Colino, 2003: 43), para lo cual proponen 75 medidas concretas de actuación local.

² La Fundación Alternativas, es una entidad que se define como un «lugar de encuentro, colaboración y debate entre el mundo académico, los investigadores, los responsables públicos y las demás personas interesadas en la mejora de nuestra vida social colectiva» y que tienen «el objetivo de hacer propuestas a los partidos políticos y otros actores económicos y sociales con la intención de que éstos las incorporen a la toma de decisiones». Para más información: <http://www.falternativas.org/>

Con estas propuestas, así como otras realizadas por otros investigadores, se pretende reducir el impacto que, según el colectivo IOÉ, se puede observar en la actualidad en lo que ellos han denominado el «nuevo discurso hegemónico de la modernización neoliberal» que han definido como «unidimensional en lo macro y pluridimensional en lo micro, que apela a la igualdad de oportunidades frente a la «inevitable» desigualdad y reivindica la capacitación de cada cual a la hora de resolver sus problemas (en este sentido es neoliberal)» (Colectivo IOÉ, 2007: 163)

Con todo, es evidente que propuestas para acercar más la gestión local a la ciudadanía, haciéndolos más partícipes de existen de forma más o menos explícitos, desarrollados según el perfil más o menos democrático, y participativo, del gobierno local.

De esta manera, encontramos ejemplos de iniciativas de participación ciudadana desde experiencias de democracia directa, como son la elaboración de los presupuestos locales; hasta las experiencias deliberativas de los llamados «jurados ciudadanos», que suponen un instrumento para valorar la opinión de la ciudadanía sobre una problemática pública concreta.

En cualquier caso, no dejan de ser anecdóticas dentro del amplio entramado de municipios del Estado Español. Son sólo algunas comunidades autónomas y dentro de estas, algunos municipios, los que ensayan fórmulas de gestión local más entroncadas con los intereses de la ciudadanía. El resto de municipios o bien ni se lo plantean, o bien se amparan en la supuesta desafección de la ciudadanía en lo que a temas políticos concierne³.

3. ¿CÓMO ACTUAR?

Es evidente que existe un interés por el discurso participativo que «es objeto de un fetichismo general fundado en la idea de apertura del poder y la porosidad de las instituciones públicas ante la sociedad civil. (Pero) La práctica participativa debería comportar una transformación profunda de los modos de producción de políticas»

³ «Los ciudadanos afirman los principios democráticos aunque sin implicarse personalmente en ellos y adoptando, más bien, una actitud pasiva y dependiente, con escasa capacidad de intervención social; por otra, legitiman con su voto a los representantes políticos, al acudir masivamente a las urnas cada cuatro años, pero luego desconfían de ellos.» (Colectivo IOÉ, 2007:162)

(Ruano, 2010: 95). Esto significa a nuestro modo de entender, la necesidad de desarrollar una pedagogía política, donde por un lado, la ciudadanía desee participar activamente y, por otro, la clase política tome conciencia de esa realidad y no como una simple «moda pasajera», para ello habrá que proponer medidas concretas y factibles que fomenten la participación, así como la transmisión horizontal en la gestión municipal y la aplicación factible de las decisiones tomadas.

El desarrollo local como marco teórico, metodológico e instrumental y las Agencias de Desarrollo Local, como institución, pueden servir de puente que conecte las demandas sociales y comunitarias y las propuestas políticas locales. Que realicen esa función de nexo entre dos mundos que en la actualidad parecen muy alejadas y discordantes.

En este sentido el equipo de gobierno debe ser tenido en cuenta no como una instancia superior a la del resto de la ciudadanía sino como uno más inter pares, teniendo en cuenta el carácter limitado y temporal de sus cargos.

Para ello, la participación debe concretarse en medidas que fomenten y estimulen la participación a través de la información como base del desarrollo de la comunidad en democracia participativa, como las recogidas por del Pino y Colino (2003):

- El gobierno central y/o los gobiernos autonómicos deberán elaborar, con la aportación de académicos, expertos y políticos, una guía de actuación municipal (Guía para la Promoción de la Participación Ciudadana en el Gobierno Local) en la que aunque no se prescriben, sí existan recomendaciones sobre algunas técnicas útiles en función de distintas situaciones, temas, tamaño de los municipios, impacto querido, ...
- Adoptar una carta local de la ciudadanía o una carta local de la democracia, en la que se contengan los principios y se detallen los instrumentos de desarrollo de la ciudadanía local, con el compromiso de reconocer dicha ciudadanía a todos los habitantes.
- Otorgar a cada nuevo ciudadano empadronado en un municipio una carpeta de bienvenida en la que se explique de modo claro quién gobierna, qué competencias tiene, un desglose de los presupuestos municipales, qué proyectos hay en curso, las direcciones y teléfonos de los partidos políticos, asociaciones ciudadanas, ONG, etc., y cuál es el organigrama político y administrativo del municipio.

- La práctica de los «contratos de mandato» mediante los cuales los candidatos a las elecciones municipales podrán ser evaluados por los ciudadanos sobre una base cierta, escrita y concreta.
- Iniciar procesos formativos y de sensibilización entre los trabajadores municipales en temas de participación ciudadana.
- Crear comisiones de usuarios de servicios o, incluso, fomentar la creación de comités de usuarios: por ejemplo, comisiones o comités de usuarios del agua, de comedores escolares o de transportes públicos. Estos instrumentos deberán contribuir a aumentar la transparencia y la intervención de los usuarios, así como a mejorar cualitativamente la respuesta de los servicios públicos a las demandas y sugerencias previamente planteadas.
- Obligatoriedad de la elaboración de Memorias e Informes participativos para las decisiones que tengan especial trascendencia en el municipio⁴.

Estas medidas, en último término, pretenden «abrir los ámbitos de poder al diálogo, tanto político como social. Se organizan espacios que contribuyen a la intensificación del intercambio entre, por un lado, las asociaciones, la ciudadanía, los movimientos y las organizaciones sindicales y, por otro, las fuerzas políticas y los representantes institucionales» (Alegretti, y Langelier, 2011: 1) Pero la realidad, desde Porto Alegre (1989), nos continua demostrando, una y otra vez, que dependiendo de quién sea el interlocutor, habrá una mayor una receptividad, lo cual sigue dejando demasiado margen a la incertidumbre. Y por el contrario, es demasiado importante para dejar la decisión final en la buena fe del gobernante de turno.

4. CONCLUSIONES:

Resulta evidente que no se puede, ni se debe, promover cambios de manera unilateral desde arriba, puesto que muy probablemente resultará sospechoso de control por parte del poder establecido.

⁴ Del Pino y Colino, 2003: 45-54. Recogen un total de setenta y cinco medidas concretas tanto a nivel nacional como a nivel local; tanto medidas específicas como medidas de índole más estructural. Aquí hemos destacado las que consideramos más específicas desde el punto concreto y local.

Por lo cual supone un ejercicio de mayor enjundia democrática favorecer y estimular la participación democrática en el mayor número de ámbitos posibles por parte de la ciudadanía.

En este sentido, el Desarrollo Local puede y debería ampliar sus competencias actuales, cada vez más limitadas en lo que se ha venido en denominar «funciones impropias», dándole una nueva función de interlocutor entre los actores –actrices– sociales. Dada varios elementos que le dan valor. A saber, su posición privilegiada de analista y planificador del territorio, qué necesidades tiene, cuáles son sus demandas, etc. y, a la vez, en su calidad de servidores públicos– directamente o subcontratado.

A nivel local, la clase política elegida, deberá de tomar, con el soporte estructural de la Agencia de desarrollo local existente, tres medidas básicas, claras y sin fisuras demostrando así su talante democrático y favorecedor de la participación, a saber:

- *Transparencia* clara en la gestión municipal. Que toda la información esté expuesta a la ciudadanía a través por ejemplo de la página web municipal.
- Promover espacios de *participación* tales como los que más arriba ya se han explicitado, así como promover que el pleno municipal sea un foro ciudadano de interlocución válido.
- Desarrollar medidas que estimulen la participación ciudadana. Evitando la anomía y pasividad de la población que se plasma en la entrega del poder cada cuatro años, se debe de fomentar la *pedagogía* democrática mediante el estímulo del debate y la participación en los temas locales a través de fórmulas más formales y lentas (las consultas), como de otras más dinámicas y directas (asambleas, grupos de expertos....)

En cualquier caso, hay que aprovechar la actual coyuntura social, económica y cultural, donde surge, cada vez más, una población con deseos de poder tomar las riendas de su destino y que actúa con la convicción de no dar un cheque en blanco a los políticos de turno. Ello implica, por tanto, redefinir las propias fórmulas de gobierno local donde los poderes públicos dejen atrás prácticas añejas y obsoletas prácticas y acepten su rol como meros servidores públicos (servidores de la república)⁵ y, por tanto, impulsen con valentía la participación real y directa de la ciudadanía, como medida de profilaxis e higiene democrática.

5. BIBLIOGRAFÍA:

- AnderEgg, E. (2006): *La problemática del desarrollo de la comunidad*. Buenos Aires: Lumen.
- Alegretti, G. y Langelier, S.(2011): «Aubagne: desafíos de la democracia participativa» Pp. 1-4. En *Le Monde Diplomatique en Español*. Octubre 2011.
- Colectivo IOÉ (2007): «La participación política de los españoles: democracia de baja intensidad» Pp. 149-163. En *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*. Número 99
- Del Pino, E. y Colino, C. (2003): *Las nuevas formas de participación en los gobiernos locales*. Madrid: Fundación Alternativas.
- Escudero, R. (2013): *Modelos de democracia en España 1931 y 1978*. Barcelona: Editorial Península.
- Marchioni, M. (2006): «Democracia participativa y crisis de la política. La experiencia de los planes comunitarios» Pp. 213-224. En Cuadernos de trabajo social. Número 19
- Musitu, G. y Buelga, S. (2004): «Desarrollo Comunitario y Potenciación». En Musitu, G.; Herrero, J.; Cantera, L. y Montenegro, M. (Eds.): *Introducción a la Psicología Comunitaria*. Pp. 167-195. Barcelona: UOC
- Pastor, E. (2004): «La participación ciudadana en el ámbito local, eje transversal del Trabajo Social Comunitario» Pp. 103-138 En *Alternativas: cuadernos de trabajo social*, número 12
- Pérez, C. (2013): «Análisis de la participación ciudadana en España» Pp. 1-17. En *Revista Digital CEMCI*. Número 21.
- Ruano, J.M. (2010): «Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana» Pp. 93-108. En *Revista de Política y sociedad*. Volumen 47, número 3.
- Sánchez, G. (2003): «El reformismo republicano y la modernización democrática» Pp. 5-44. En *Pasado y memoria. Revista de Historia Contemporánea*. Número 2.
- Sermeño, A. (2006): «Democracia y participación política: Los retos del presente». Pp. 7-33. En *Andamios. Revista de Investigación Social*. Volumen 2, número 4.

⁵ La palabra actual «república» proviene del latín «res publica», es decir, «cosa pública o del pueblo».

- Valero, S. (2012): *Reformismo, radicalización y conflicto interno en el socialismo español. La Federación Socialista Valenciana durante la Segunda República y la Guerra Civil (1931-1939)* Tesis Doctoral. Valencia: Universitat de Valencia.
- Valero, S. (2011): «Socialismo valenciano y poder local. El proceso de constitución de gestoras durante 1936» Pp. 111-124. En González, E. y Navarro, R. (eds.): *Congreso internacional La España del Frente Popular: política, sociedad, cultura y conflicto en la España de 1936*. Getafe: Universidad Carlos III.
- Observatorio internacional de democracia participativa. En línea: www.oidp.net/fr/v_publicaciones_1.php

CAPÍTULO 14

ECOSISTEMA ECONÓMICO INTEGRAL E INCLUSIVO.

Raúl Contreras y Núria González
Níttua. Plataforma para el cambio social

RESUMEN

El desarrollo de un territorio es trabajo y responsabilidad de todos aquellos que lo integran. Sólo desde la cooperación, en la aportación de soluciones a las necesidades y problemas, se puede hablar de un desarrollo satisfactorio y de cumplimiento de los objetivos rectores de cualquier comunidad. La corresponsabilidad explica perfectamente la mejor manera de alcanzar valor compartido.

Cuando vemos el territorio como uno, entendemos que no podemos gestionarlo desde un único criterio, el financiero. El desarrollo se nutre de valor financiero pero también de valor social y de valor medioambiental. No es posible un desarrollo ordenado, responsable y sostenible sin una gestión integral de mismo. Para poder gestionarlo debemos primero medirlo. La gestión económica no es ajena a esta máxima, al contrario, es la que más debe adaptarse para introducir nuevos valores en su modelo de gestión. De esta forma, las posibilidades económicas del territorio, que son sociales y financieras, se ven ampliadas lejos del crecimiento por el crecimiento que ha mostrado su clara obsolescencia. Un ecosistema económico integral e inclusivo, posibilita que el modelo esté al servicio de las personas y del planeta, de todas las personas por igual y del conjunto del planeta como uno.

PALABRAS CLAVE: valor social; SROI; corresponsabilidad; valor compartido; innovación socio-económica

I. INTRODUCCIÓN

El modelo de desarrollo actual, en crisis, requiere de una transformación importante que dibuje otro escenario diferente al vigente, claramente mostrado como caduco. Realmente la sociedad no está esperando que se tome una decisión de cambio, éste se está produciendo en su interior, pasando casi desapercibido para muchos.

UN ECOSISTEMA ECONÓMICO INTEGRAL E INCLUSIVO es una propuesta que, si bien ya tiene historia, necesita todavía una construcción teórica que dé soporte y apoye su desarrollo. En este proceso nos situamos cuando nos centramos en la necesidad de conocer, reconocer, valorar y valorizar la aportación social y medioambiental de una acción. Valor social y el valor medioambiental, que desde aquí sumamos en la expresión valor social.

Todos los actores de un territorio, abordan desde diferentes perspectivas y funciones los problemas que la sociedad tiene que resolver y todas las necesidades que debe cubrir. Este es el principio de la corresponsabilidad social, ese espacio donde se crea valor compartido. Pero para que esto sea una realidad, ese ecosistema económico integral debe avanzar. Llegaremos a la corresponsabilidad desde la acción y las concreciones reales del proceso.

Hablamos de la construcción de un nuevo ecosistema, en el que el valor social se posiciona junto al financiero para construir un modelo económico diferente, sostenible, en el más exigente sentido del término.

«El valor social es el resultado generado cuando los recursos, procesos y políticas se combinan para generar mejoras en la vida de las personas o de la sociedad en su conjunto». (Contreras, R., González, N. y Valcárcel, M., 2010: 009).

Si queremos construir un sistema económico con valor social, necesitamos saber crear, medir y gestionar ese valor. La creación de valor social es la acción fundamental de las entidades sociales, de la administración pública y de las empresas. Resulta sin embargo difícil hacerlo, cuando las herramientas que utilizan cada uno de ellos son ajenas al conocimiento del valor social. Es necesario innovar en estos tres ámbitos: creación, medición y gestión.

Las entidades sociales y determinados servicios públicos son los que mejor saben crear valor social. Su conocimiento debe ser transferido hacia el resto de

la administración pública y a las empresas. Sin embargo, la medición es algo que no ha logrado pasar del establecimiento de algunos indicadores cuantitativos de resultados operativos, lejos de explicar el cambio logrado. La gestión del valor social como valor económico, es el último de los requerimientos que no puede ser abordado sin conocer previamente el valor creado.

Es por lo tanto la medición del valor social, donde centramos el interés de este documento por ser en el tiempo una condición necesaria que no está en las mesas de los diferentes actores.

¿POR QUÉ MEDIR?

Son muchos recursos los que se aplican a la resolución de problemas y necesidades no cubiertas y sin embargo, qué difícil resulta conocer la realidad de los problemas y de lo que se hace por resolverlos. Lo primero que debemos procurar es que se conozca. Se dice que lo que no se conoce no existe, y aún siendo completamente falso, en cierta medida y para ciertas personas es así. Lo que no conocemos no ocupa espacio en nuestro pensamiento ni pesa en nuestras decisiones, lo que aunque no anule la realidad sí la oculta. Necesitamos mostrar los problemas que existen y lo que aportamos para su solución. Cuando se conoce lo que se hace es cuando podemos avanzar hacia el reconocimiento. Reconocer exige dimensionar, relacionar, considerar dentro de un conjunto. Reconoceremos un valor, en la medida en que éste se nos muestre de una forma tal, que nos permita saber además de su naturaleza, su dimensión y su importancia relativa en el conjunto de nuestro ecosistema. Sólo desde el reconocimiento pasaremos a la valoración. ¿Qué es lo que apporto a esta sociedad? Pregunta que encontrará su respuesta en una correcta valoración. Si además hablamos del sistema económico, entonces vamos a requerir una valorización o monetización que nos facilite la introducción de estos valores sociales en el valor económico.

Ahora ya podemos hablar de un ciclo económico cerrado que genera retornos que lo retroalimenta y que está compuesto por un ciclo del valor financiero, otro del valor social y otro del medioambiental. Los tres juntos permiten el desarrollo corresponsable de un territorio, la construcción de un ecosistema económico integral e inclusivo.

La ausencia del valor social en el económico, lleva al sistema a tomar decisiones erróneas. Pensemos en cualquier decisión tomada en la distribución

de unos recursos limitados entre diferentes posibles destinos. Es el caso diario del consumidor, la distribución de subvenciones, la compra a proveedores de la administración o de la empresa... El esfuerzo de un ciudadano por mantener un modelo personal de consumo responsable, la empresa que desde su plan de responsabilidad social controla su cartera de proveedores o la administración en la compra pública pueden verse totalmente frustrados cuando el valor social no es parte del valor económico. En un mundo en el que la exportación de costes es ordinaria, los precios de los bienes y servicios no incluyen todos los costes que se generan en el proceso de producción. Cuando el coste social y medioambiental se resuelve, dejando el daño para el futuro o trasladándolo lejos de nuestro territorio, estamos permitiendo la exportación de costes en el tiempo y en el espacio. Finalmente esos costes se pagan por terceros hoy o pasado mañana. Que estos costes no sean parte del escandallo que realiza el productor para calcular el precio, hace que los precios no sean justos y que las elecciones de aplicación de recursos que se realicen, en función de esos precios incompletos, sean incorrectas.

La administración pública, y por lo tanto los contribuyentes, junto a los países más distantes del llamado primer mundo serán los que tendrán que pagar todos los costes que no se incluyeron en los precios. ¿Cómo ejercer un consumo, compra, responsable cuando los precios no reflejan la estructura real de costes?

Que todos los costes y beneficios se incluyan en el modelo, exige su conocimiento, su medición. Se trata de una condición necesaria aunque pueda no ser suficiente.

¿PARA QUÉ MEDIR?¹

El resultado de una medición nos permite utilizar ese conocimiento en diferentes ámbitos de la gestión económica y social, en la búsqueda de resultados concretos. Veremos cuatro aplicaciones del valor social, una vez lo hemos conseguido medir, que mejorarán los resultados para aquel que se ha ocupado en conocer la realidad de

¹ Extraído del artículo titulado «_____» realizado por Contreras Comeche, R. para la revista CIRIEC (2014).

su aportación. El orden de la exposición de esos cuatro usos no es casual, están ordenados en función del impacto que sobre el sistema pueden tener. Empezamos por aquella aplicación que, siendo de interés, es la que provoca menor cambio social.

- Justificación de la inversión.
- Mejora de la comunicación.
- Gestión de la eficiencia.
- Gestión integral de la economía.

El ordenar las aplicaciones por su interés social no quita valor a ninguna de ellas, es importante saber que no estamos ante un proceso que sólo aporta resultados cuando se alcanza el máximo en su aplicación, si no que cada una de las aplicaciones tiene valor en sí misma. Ciertamente, conforme agregamos aplicaciones, mejora el resultado y lo hace de forma conjunta. La aplicación para alcanzar un sólo objetivo tiene sentido social y económico.

- Justificación de la inversión.

Esta es la primera aplicación que exponemos y es lo suficientemente significativa en sus resultados como para ser, hasta la fecha, la que ha motivado la mayoría de las mediciones realizadas. Las posibilidades de esta aplicación han despertado el interés del Parlamento Europeo, que ha aprobado un modelo de medición para apoyar directivas como puede llegar a ser la de Contratación Pública. También es la motivación que lleva al Parlamento Británico a aprobar la Ley del Valor Social (Public Services (Social Value) Act. 2012).

La justificación de la inversión es una necesidad que tiene la empresa, la entidad social y la administración pública. La escasez de los recursos, avoca a cualquier gestor de fondos a la necesidad de construir una base argumental sólida para la correcta distribución de estos. En una primera fase, cuando el gestor tiene que distribuir sus recursos entre diferentes opciones, y todas ellas son generadoras de valor social, la medición de este facilita la correcta elección de los proyectos destinatarios de los fondos. Esta situación se da en:

- Entidades sociales que deben elegir entre diferentes proyectos aquellos a los que destinar sus fondos propios.

- Empresas que tienen una fundación desde la que distribuyen fondos entre proyectos propios y de otras entidades sociales.
- Administraciones públicas, tanto en la distribución de subvenciones como en la aplicación de políticas de compra pública con impacto, enmarcado todo ello en la transversalidad de las políticas sociales y medioambientales.

La medición *ex-ante*, previsión, facilita un potencial resultado social de la inversión permitiendo de esta manera, que la elección del gestor en el destino de los fondos cuente con mayores posibilidades de acierto. La medición es una herramienta que facilita la comparación entre proyectos y aporta objetividad a la decisión del gestor.

En una segunda fase, una vez ejecutados los proyectos, la medición nos aporta justificación frente al inversor. Conocido el resultado del proyecto, conoceremos el valor social que se ha generado y podemos relacionarlo con el volumen de recursos aportados de forma que sabremos cuál es la relación entre lo invertido y lo generado. Esa relación, es la que se trasladará hacia los órganos de decisión que hicieron apuesta por un proyecto determinado frente a otros. Sin esta justificación *ex-post*, el uso de la medición para la distribución de los recursos quedaría sin un contraste que permitiera conocer las desviaciones positivas o negativas de los proyectos, en relación a las previsiones. El análisis de la comparación permitirá mejorar el proceso en el futuro y dota de validez a la herramienta de medición como criterio acertado de distribución.

- Mejora de la comunicación.

La homogenización del lenguaje es una condición para la comprensión y el entendimiento. Mundos que se consideran mayoritariamente tan distantes como es la empresa y las ONGs, requieren un esfuerzo extraordinario en su relación por los serios problemas de comunicación. El objetivo de la empresa termina siempre en una cuenta de explotación y en un balance patrimonial. Para alcanzar este objetivo, la empresa se introduce en un proceso económico que se explica en un lenguaje creado *ex-profeso*. La ONG, generalmente, analiza la realidad desde el cumplimiento de sus objetivos que pueden haber sido evaluados narrativamente o, en algunos casos, con algunos indicadores cuantitativos de resultados operativos. La administración pública aporta otro criterio, que es el cumplimiento del presu-

puesto y su ajuste a ley. Desde esta diversidad, es dificultoso encontrar los espacios de beneficio mutuo que son aquellos que permiten mantener soluciones a los problemas a lo largo del tiempo.

La homogenización del lenguaje facilita, a todos los actores de un territorio, situarse ante una necesidad común y aportar una solución de valor compartido. Éste es garantía de la correcta evaluación de la necesidad desde todas las partes, condición necesaria para alcanzar una solución idónea. La CORRESPONSABILIDAD SOCIAL es una realidad que requiere el entendimiento entre todos los intervinientes. Un solo problema, una sola sociedad, una propuesta compartida.

La medición valora y valoriza la aportación social y medioambiental de una acción o un conjunto de ellas. Esta valorización permite relacionar los datos empresariales con los de la administración y con los de las entidades sociales. No podemos llegar a plantear un valor compartido, si no trabajamos todos en la búsqueda de un objetivo común que se pueda explicar desde la realidad de cada uno de los intervinientes y encaje en su objetivo, o en algunos de sus objetivos.

Asimismo, la homogeneidad del lenguaje también facilita conocer la distribución de un valor compartido entre las partes que se han implicado en la generación del valor. Poder distribuir el valor entre los actores, facilita identificar los retornos y posibilitar que cada actor pueda cerrar un ciclo desde la aplicación de criterios de justicia y equidad. Este es el ciclo del valor social.

Conocer – Reconocer – Valorar – Valorizar – Retornar

Esta función, básica y de gran importancia, de la medición ha de ser un criterio a tener en cuenta ante la elección de la metodología que mejor puede servir al objetivo de la medición.

- Gestión de la eficiencia.

Conforme avanzamos en las utilidades de la medición, vamos sumando las previas para aportar un mejor resultado social y medioambiental. Las entidades sociales, las administraciones públicas y las empresas, en sus aportaciones sociales, trabajan desde el saber hacer de sus técnicos, la claridad de objetivos de sus gestores y el rigor en la implementación de sus proyectos. Sin embargo, desde este saber hacer, lo más que cualquiera de ellos puede saber sobre su aporte social, vendrá escrito

en términos de eficacia puesto que no cuentan con metodologías que les permitan aportar resultados desde el conocimiento de la eficiencia.

La eficiencia es la que ha de permitir saber que nuestra gestión es hoy la mejor posible. Son muchos los casos en los que podemos identificar como indicadores operativos, no aportan información de cambio social ni de rentabilidad social de la inversión. Por ejemplo, cuando replantamos un bosque recién quemado con 10.000 plántones, no tenemos información sobre cuántos de ellos sobrevivirán el periodo inicial, no sabemos si esos eran todos los que se podían plantar y todos los que podían sobrevivir, o el resultado podría haber sido mejor con otro método de repoblación forestal.

La eficiencia en la generación de valor social aporta siempre un beneficio diferencial positivo en la consecución del objetivo social buscado. Gestionar, sin un control de la eficiencia, es como tocar de oído que, aún reconociendo que los hay muy afinados, significa volcar una responsabilidad del mejor resultado en los profesionales para lo que no cuentan con herramientas adecuadas. La gestión eficiente asegura la maximización del resultado social. Es la reducción de costes, la posibilidad de mejorar los procesos en la búsqueda de esa eficiencia, la optimización de los recursos y consecuentemente, la mejora del resultado general. Cuando el criterio de eficiencia se extiende a nivel macro en un territorio, mejora el rendimiento del conjunto, evita las duplicaciones de procesos, facilita la coordinación entre los actores y la especialización de los mismos, aportando cada uno al proceso aquello donde más valor social añadido crea.

Conocer la eficiencia en los procesos, y hacerlo desde esa unidad de lenguaje, permite reconocerse como especialmente preparado para la ejecución de algunas de las partes del proceso general como diferencial sobre otras posibles entidades. La especialización exige la cooperación, la creación de valor compartido para alcanzar el bien común. La complejidad de los procesos de generación de valor social puede ser resuelta desde la integración de todo el proceso en una única entidad o desde la cooperación y la ejecución compartida, donde cada actor aportará aquello para lo que está mejor preparado. La realidad nos muestra que las pequeñas entidades, mayoría absoluta tanto en entidades sociales, administraciones públicas y empresas, que abordan procesos complejos de manera integral, muestran carencias que una gestión desde la eficiencia visibilizará. Las grandes estructuras mejor dotadas de recursos y por lo tanto, con mayores posibilidades de tener profesionales especializados en todas las partes del proceso de creación de valor

social, pueden aportar mejores resultados de cambio es decir, ser más eficientes. Sin embargo, su gran estructura se traduce en rigidez e inercias complicadas de modificar, dificultando la adaptación de estas estructuras a la cambiante situación social. El sistema necesita de herramientas que permitan el control eficiente de la gestión para la correcta dimensión de los proyectos, en función de la realidad de los territorios.

La búsqueda de la eficiencia en la gestión del valor social tiene como resultado la maximización del valor social. Especialización, cooperación y responsabilidad social compartida se traducen en reducción de costes en cada entidad, pero mucho más en el conjunto. Mejora los resultados, ya no los operativos sino los de cambio, lo que directamente aporta una relación entre el euro invertido y el resultado.

- Gestión integral de la economía.

El modelo económico vigente se caracteriza por la maximización del beneficio. Este objetivo es cada vez más cuestionado no en su fundamento, sino en su aplicación. Cuando ese beneficio buscado es exclusivamente el beneficio para el capital (el beneficio financiero), sin tener en cuenta cómo se consigue, es cuando la aplicación del fundamento se enfrenta a la propia naturaleza de la economía que debe estar al servicio de la persona y el planeta.

La realidad actual nos muestra los serios problemas que encuentra un sistema así enfocado hacia el rendimiento financiero para ser viable y mucho más, para ser SOSTENIBLE en el uso más estricto del término. Un sistema construido sobre la maximización del rendimiento del capital exclusivamente, exige el crecimiento constante para poder retroalimentar el ciclo financiero.

Que el aporte de valor social se haya identificado en el espacio de las buenas voluntades, de lo humano, de lo altruista, de aquello que no es rentable financieramente, posiciona antagónicamente a las empresas frente a algunas áreas de la administración pública y de las entidades sociales. La medición del valor social persigue el cambio en este posicionamiento sin sentido social ni económico. Reconocer el valor hasta valorizarlo, y hacerlo en un lenguaje homogéneo, nos permite además de comparar, sumar. El ciclo del valor social y el medioambiental construido conforme a un esquema complementario del económico-financiero, permite el desarrollo de la sociedad sin necesidad de tener que crecer por crecer en un entorno finito como es el planeta en el que se soporta el sistema.

Desde el momento en el que podemos hablar de rendimiento de los recursos aplicados a los procesos, la integración de las partes es posible. El ciclo financiero, el social y el medioambiental, nos aportan como resultado un ciclo económico integral. Un ecosistema económico inclusivo que busca la maximización del resultado, pero del resultado integral. Un resultado que amplía la capacidad de todos los actores para el desarrollo de sus actividades, pudiendo hacer crecer su actividad por el incremento del rendimiento social o medioambiental, y no sólo del financiero. La gestión coste/beneficio que todo gestor económico profesional conoce y sabe realizar aportando el máximo beneficio, especialmente las empresas, implementado en los ámbitos social y medioambiental introduce una vía de desarrollo económicamente rentable que aporta una salida diferente a una situación de crisis del modelo vigente.

La medición del valor social es condición necesaria para alcanzar la suma de los valores, de los ciclos. En el momento actual en el que esta metodología es una innovación socioeconómica que inicia su implementación generalizada, plantear el triple balance como final puede parecer irrealizable, utópico sin embargo, la fundamentación económica para esta argumentación aporta solidez suficiente para plantear esta, como una propuesta sensata desde un punto de vista social y económico.

En la evolución de esta innovación, es evidente que deberemos pasar de una medición desde una perspectiva o índice, a diferentes ratios de medición, y donde el objetivo cercano es el planteamiento de una contabilidad social. Contabilidad construida de tal manera, que los distintos balances puedan sumarse en un triple balance o un balance económico integral.

¿CÓMO MEDIR?

La medición, aún siendo una innovación y estando poco implementada, cuenta ya con diferentes metodologías que se pueden aplicar. Cada metodología puede ser la óptima, en función de para qué estamos midiendo. Si, como estamos planteando, queremos llegar a un ecosistema económico inclusivo, necesitaremos de un método que nos permita trabajar el valor en un entorno microeconómico y con capacidad de sumar. Debe trabajar en el binomio coste/beneficio.

De entre los diferentes métodos, nuestra propuesta es el uso del SROI (Retorno Social de la Inversión/Social Return On Investment). Este método muestra las siguientes ventajas:

- Trabaja desde el análisis coste/beneficio.
- Monetiza el valor, en la medida que le es posible, facilitando su incorporación al análisis económico integral.
- La transparencia del método es base del análisis.
- Es estandarizable y por lo tanto, útil para la toma de decisiones ante diferentes opciones.
- Pueden hacerse cortes temporales en el análisis, apoyando con ese conocimiento la gestión.
- Es fácil de usar y calcular, no siendo el proceso especialmente costoso.
- Puede realizarlo cada actor si adquiere el conocimiento.
- Es el método base que fundamenta el modelo de medición aprobado por el Parlamento Europeo.
- Aporta información suficiente para la toma de decisiones.
- Existe oferta formativa para adquirir el conocimiento del uso del método.

Una vez hemos medido el valor social, estaremos en disposición de aplicarlo en diferentes espacios del sistema económico.

El desarrollo de la nueva estrategia española de RSE (Responsabilidad Social de la Empresa), así como las modificaciones de directivas europeas en relación a la compra pública o la información no financiera de las empresas, han de encontrar en la medición una respuesta a su implementación. Conceptos como el «Coste del ciclo de la vida» en la Directiva Europea 2014/24/UE de contratación pública o el «Valor compartido» de la Estrategia Española de RSE, tendrán en la medición del valor social una respuesta adecuada de contenido para estos conceptos.

Partiendo de que la administración pública es a la vez gestor del dinero público, prestador de servicios sociales y medioambientales, empleador y productor de servicios y además, en el desarrollo territorial es un actor clave, es quizá aquel en el que mejor podemos plantear algunas opciones de aplicación del valor social en su gestión, cuando ya lo hemos medido y necesitamos gestionar. Propuestas que planteamos sobre la administración y que son fácilmente extrapolables a empresas o entidades sociales por la naturaleza múltiple de la administración.

APLICACIÓN DEL VALOR SOCIAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La siguiente enumeración no cierra las posibilidades de gestión del valor social, sino que identifica algunas que son significativas para el desarrollo de un territorio. Son aplicaciones que repercuten sobre todos los actores del territorio en diferentes medidas:

- Cláusulas sociales.
- Distribución de subvenciones.
- Captación de capital.
- Control de eficiencia en los servicios sociales y medioambientales.

CLÁUSULAS SOCIALES

La aplicación de cláusulas sociales en la contratación pública está regulada en la Ley General de Contratos del estado (Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre). En ella se reconoce la capacidad de la administración para introducir condicionantes sociales y medioambientales en la contratación pública. Esto lo puede realizar mediante la reserva de mercados, de la baremación con una discriminación positiva o de un condicionado social y medioambiental en la adjudicación.

La normativa ha sido cuestionada reiteradamente por las empresas y llevada a los tribunales por competencia desleal. Aún no habiendo prosperado positivamente ninguna de las denuncias, la consecuencia es que no se aplican prácticamente estas cláusulas en el estado. Situación que se acoge a la discrecionalidad de su uso que plantea la ley. La administración opta en consecuencia, por evitar problemas no aplicando estas cláusulas sociales.

La introducción del valor social y medioambiental, como método de gestión de las cláusulas sociales, posibilita que la discriminación positiva no se aplique, como se ha realizado hasta la fecha, en función de marcos jurídicos, Centros Especiales de Empleo o Empresas de Inserción, sino por el valor neto generado por el licitante. Esto permite a cualquier actor económico, que reúna los requisitos de la plica en función de su aportación neta de valor social y medioambiental, optar a la aplicación de esas cláusulas sociales. La situación cambia, eliminando la posible discriminación que plantean las empresas ordinarias y por lo tanto, el elemento

de conflicto desaparece. La posición de la administración cambia, al desaparecer el riesgo de conflicto y aplicará estas cláusulas con mayor asiduidad. El uso de las mismas, maximiza el resultado integral de la administración.

Trabajar la aplicación de cláusulas sociales utilizando la medición del valor social y medioambiental consigue:

- Mejorar el acceso de cualquier agente económico al beneficio de la aplicación de estas cláusulas y sus beneficios.
- Expandir el reconocimiento del valor social y medioambiental en el mundo empresarial ordinario como reacción a su valorización y conversión en valor económico.
- Sumar puntos en la baremación de las plicas como discriminación positiva, sea cual fuere la vía elegida en la aplicación.
- Ser fuente de valor como respaldo de una certificación de la empresa que posibilite el acceso a los beneficios. Valor social/medioambiental medio anual neto positivo.
- Mejorar los beneficios para las personas y para el planeta.

DISTRIBUCIÓN DE SUBVENCIONES

La distribución de los presupuestos destinados a subvencionar los programas complementarios a la acción pública directa, reviste una gran dificultad por la carencia de referencias. Baremaciones diversas se suceden en las convocatorias para elegir y justificar la distribución de los recursos. Los indicadores utilizados no dejan satisfecha a la administración, que siempre termina por regular la forma de realizar el gasto y solicitar la justificación del mismo en lugar de exigir resultados. La medición del valor social aporta una metodología que permite una distribución lógica y rentable de los, cada vez más, escasos recursos públicos. Es una metodología que aporta el conocimiento sobre la eficiencia en la inversión de los recursos públicos.

La medición del valor social/medioambiental como herramienta para la gestión de las subvenciones públicas posibilita:

- Sumar en la baremación de la selección de solicitudes a financiar por una orden determinada. Introduce de esta manera, un criterio de eficiencia en la aplicación de los recursos públicos.
- Incluir una condición excluyente para la solicitud de subvenciones, más allá de

lo previsto en la legislación vigente. Esta condición se apoyaría en la existencia de la certificación antes expuesta.

- El objetivo a largo plazo, es la sustitución del sistema actual de subvenciones para la gestión de algunos servicios públicos por la contratación mercantil de la creación de valor social y medioambiental en los ámbitos y condiciones que la administración fije que vendrán vinculados a la medición como identificador del resultado. De esta manera, se eliminaría la precariedad en la que entidades sociales y pequeñas administraciones se ven obligadas a sobrevivir.

CAPTACIÓN DE CAPITAL

La administración pública se encuentra en estos momentos con una debilidad financiera elevada. La falta de recursos bloquea la ejecución de servicios de primera necesidad y la de programas de inversión con un valor social y medioambiental alto por tratarse, estos últimos, de inversiones de largo plazo. Para evitar que estos servicios o estas inversiones dejen de realizarse por falta de liquidez, es posible recurrir al mercado privado para captar el capital necesario. Este capital resulta complicado de conseguir, si su rentabilidad buscada parte de los niveles de las inversiones financieras en los mercados y se analiza como en estos. Una forma de atraer este capital es por el valor social o el impacto que la inversión producirá en paralelo al rendimiento financiero. Las inversiones con impacto son hoy, un espacio de captación de capital que ha atraído la atención de las entidades financieras.

El inversor va a requerir de un conocimiento del retorno de su inversión, lo que hace imprescindible la medición del valor social y medioambiental como sistema de justificación frente al inversor.

Estas vías de captación de capital pueden utilizar diferentes herramientas, algunas de las cuáles enumeramos aquí:

- Obligaciones con impacto.
- Bonos de impacto.
- Capital riesgo social.
- Fondo de garantía social.

CONTROL DE LA EFICIENCIA DE LOS SERVICIOS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES

La introducción de la medición en los sistemas de gestión de los servicios sociales y medioambientales, posibilita controlar la eficiencia en la producción de los mismos. Sin el conocimiento del valor social aportado, es imposible hablar de eficiencia en la gestión de estos servicios, sólo se alcanzará a hablar de eficacia.

El uso de una metodología que permite realizar cortes de análisis lo capacita, no sólo para la previsión y el análisis de resultados sino también, para el monitoreo del proceso. Esto significa tener información para la corrección de aquellas acciones que no estén aportando el resultado esperado. El control de la eficiencia mejora el resultado final y consecuentemente el impacto de todas las medidas que se apliquen apoyadas en esta metodología.

El cumplimiento de los diferentes cometidos de la administración pública mejora sus resultados con la aplicación del valor social y la construcción del ecosistema económico inclusivo. Lo mismo ocurre con las entidades sociales y con las empresas, ya que sus intereses se ven fortalecidos desde la ampliación de su ámbito de actuación y gestión.

CAPÍTULO 15

LA INVESTIGACIÓ SOCIAL COM A ELEMENT ESTRATÈGIC PER AL DESENVOLUPAMENT LOCAL. UNA DÈCADA D'EXPERIÈNCIA DE L'AJUNTAMENT DE CATARROJA I LA SITUACIÓ ACTUAL.

Juli Antoni Aguado i Hernàndez,
Agent de Desenvolupament Local, Ajuntament de Catarroja i Departament de Sociologia i Antropologia Social, Universitat de València. jaguado@catarroja.es

M^a José Carretero Jiménez
Directora de l'Àrea de Participació Ciutadana i Serveis a les Persones,
Ajuntament de Catarroja. mjcarretero@catarroja.es

Josefa Peris Dosaigüe
Directora del Servei de Desenvolupament Local i Participació Ciutadana,
Ajuntament de Catarroja. pperis@catarroja.es

RESUM

Aquest treball reflexiona sobre l'observatori socioeconòmic del Servei de Desenvolupament Local de l'Ajuntament de Catarroja que articula, dins del mapa de processos de l'entitat, un sistema d'avaluació i seguiment de l'evolució i la dinàmica de diferents aspectes del municipi i del seu entorn, mitjançant una estructura integrada d'indicadors que genera coneixement sistemàtic i permanent de la realitat sobre la qual s'actua. Naix alhora que el Pla Estratègic que elabora un sistema d'indicadors i un diagnòstic del municipi i, així mateix, inclou un sistema d'avaluació dels programes i actuacions de l'Àrea de Serveis a les Persones. Es tracta d'una estratègia de millora i d'obertura

d'espais nous de l'administració local que està experimentant el mateix procés d'«incertesa» que la resta d'actuacions de desenvolupament local, per la qual cosa pot ser un bon punt de partida pràctic per a reflexionar sobre el nostre futur.

PARAULES CLAU: investigació social, desenvolupament local, crisi, innovació estratègica

I. INTRODUCCIÓ

Hui, igual que a la fi dels anys setanta i principis dels huitanta, quan s'inicia l'actual model de desenvolupament local (DL), l'economia i la societat espanyola afronten importants transformacions i problemes econòmics, socials i institucionals. No obstant això, la crisi que experimentem des de fa uns anys no és una variació cíclica més de l'economia, sinó fruit de la «globalització econòmica»; és a dir, d'un desequilibri «global» que ha afectat, en major o menor grau, a tots i a tots els sectors.¹

De forma complementària, la situació actual pot percebre's des de la perspectiva de la «societat informacional», segons la qual la base material i simbòlica de les nostres societats no descansa exclusivament en un tipus d'economia o d'institucionalitat política sinó també, cada vegada més, en l'ús ampliat de la informació i del coneixement. Encara que en la societat informacional no «tot» està basat en, ni depèn de, la informació. De fet, les conseqüències de la seua utilització per part de la lògica especulativa del sector FIRE² —inseparable de la globalització financera—, vigent des dels anys 80, són molt «materials» (Castells, 1996, GEAN, 1997), com pot observar-se clarament en les conseqüències de la crisi.³

No obstant això, malgrat els trenta anys transcorreguts des de l'inici del model

¹ Per a una descripció dels trets de la crisi actual en relació amb l'àmbit del DL, remetem, entre altres, a: Vázquez Barquero (2012) i Aguado (2014)

² Finance, Insurance and Real Estate; és a dir, Finances, assegurances i negoci immobiliari.

³ Aquesta mundialització financera ha permès la propagació dels seus efectes tòxics —títols hipotecaris subprime— des dels seus inicis als Estats Units als sistemes financers de quasi tots els països del món desenvolupat originant, al mateix temps, una crisi hipotecària i una altra financera i de liquiditat

de DL, en aquest àmbit s'actua en moltes ocasions basant-se en la intuïció, voluntat o predisposició, sense comptar amb una base d'informació tècnic-científica actualitzada i contínua per a la presa de decisions que asseure l'èxit de les intervencions, prestant escassa atenció a la recerca d'indicadors socials de referència i a un procés retroalimentat d'informació que afavorisca la millora del model.

Sobre aquesta base, el present text reflexiona sobre l'observatori socioeconòmic del Servei de Desenvolupament Local i Participació Ciutadana (SDLPC) de l'Ajuntament de Catarroja que articula, dins del mapa de processos de l'entitat, un sistema d'avaluació i seguiment de l'evolució i la dinàmica del diferents aspectes del municipi i del seu entorn, mitjançant una estructura integrada d'indicadors que genera coneixement sistemàtic i permanent de la realitat sobre la qual s'actua. Es tracta d'una estratègia de millora i d'obertura d'espais nous de l'administració local que està experimentant el mateix procés de «incertesa» que la resta d'actuacions de DL, per la qual cosa pot ser un punt de partida concret per a reflexionar sobre el futur del DL.

Per tant, la descripció d'aquest sistema d'informació s'exposa, de forma contextualitzada, en relació amb les problemàtiques i manques que existeixen en l'àmbit del DL en matèria d'investigació social, als quals s'afegen les noves dificultats sorgides en el marc de la crisi econòmica i de les polítiques implementades per a fer-li front.

2. L'EXPERIÈNCIA DE CATARROJA

Aquesta experiència consisteix en un servei en gran part intangible, alhora que suficientment flexible per a adaptar-se a les necessitats i els diferents tipus, nivells de desenvolupament i grandària dels municipis, que pot enfortir la creació de mètodes d'obtenció i tractament d'informació i l'oferta d'aquest recurs, de manera estructurada.⁴

⁴ Aquest text actualitza el sistema d'informació permanent que es descriu de manera més detallada als textos d'Aguado, Carretero i Peris (2012), Aguado i Parreño (2012) i Calvo i Aguado (2012), als quals remetem.

2.1. El sistema d'informació socioeconòmica

En concret, el SDLPC té com a finalitat, igual que moltes altres agències de DL, el foment de la creació d'activitat econòmica i ocupació en la població mitjançant l'assessorament a la creació d'empreses, l'orientació en la recerca d'ocupació, el suport al sector empresarial, la promoció del comerç local i, de forma diferenciada a altres agències, l'ús de les noves tecnologies i la realització d'estudis socioeconòmics.

Per a desenvolupar els seus objectius –i els de la localitat–, articula un sistema d'informació, mitjançant la configuració d'una estructura integrada d'indicadors que habilita per a obtenir coneixement sintètic a partir de dades primàries, produïdes per la pròpia entitat, i dades secundàries, proporcionades per organismes dedicats a eixa tasca, tant en general com sectorials. En el nostre cas, sobre l'evolució i la dinàmica dels principals aspectes del municipi i del seu entorn, obeint a una construcció teòrica i a una anàlisi prèvia a la seua elaboració.

Concretament, els objectius de l'observatori són: 1) la construcció d'un sistema d'indicadors, 2) que permeta recopilar informació socioeconòmica del municipi i del seu entorn, sistematitzar-la i estructurar-la, dissenyar eines per a facilitar la interpretació de les dades, analitzar-les i divulgar als «clients» tant interns com externs un coneixement detallat i permanent de la realitat sobre la qual s'actua, i 3) que s'emmarque dins del mapa de processos de l'Ajuntament.

2.2. Pla de treball i metodologia

- Antecedents i marc

L'antecedent més immediat de l'observatori és l'Estudi Socioeconòmic 2000-2001. Després d'aquesta primera sistematització i compilació d'indicadors amb informació de diferents fonts externes i internes, la meta ha sigut que els estudis per a descobrir buits de mercat –sobre activitats econòmiques, població aturada, etc.–, puguin convertir-se en una tasca sistemàtica i permanent i es puguin tindre dades actualitzades contínuament per a evitar desfasaments. Inclou, a més, un sistema d'avaluació dels programes i actuacions de l'àrea de Serveis a les Persones⁵ i altres àrees de l'entitat.

⁵ Aquesta àrea de l'ajuntament comprèn, a més del servei de DL, els d'Educació, Cultura, Joven-tut, Festes i Esports i de Benestar social.

No obstant això, aquest treball s'emmarca en un projecte més ampli, complementari al *Pla Estratègic «Catarroja 2010»* que elabora un sistema d'indicadors i enquestes als ciutadans i un diagnòstic mitjançant la tècnica DAFO amb la finalitat d'elaborar un pla de treball per a arribar a l'escenari de futur desitjat.⁶ Però, sobretot, es tracta d'una estratègia d'un servei de DL que, pas a pas, ha anat sent assumida per l'organització i que ningú posa hui en dubte.

- Metodologia

Els passos seguits per al desenvolupament i implantació del sistema d'informació socioeconòmica han sigut els següents (figura 1):

FIGURA 1: *PASSOS PER A LA IMPLANTACIÓ DE L'OBSERVATORI SOCIOECONÒMIC DE CATARROJA*

Pas	Descripció	Exemple	Observacions
1	Anàlisi de les fonts documentals municipals	Matrícula de l'IAE, Padró municipal, llicències d'obra	Data, freqüència d'actualització, pla d'explotació, «qualitat» de les dades
2	Informació d'altres observatoris i fonts	SERVEF, INE, IVE, Argos, La Caixa	Revisió d'altres observatoris
3	Disseny del sistema d'informació i anàlisi dels indicadors	Criteris de qualitat: senzills, simples, clars i comprensibles, fàcilment obtenibles, validesa, fiabilitat, mesurables, representativitat, rellevància, comparabilitat, flexibilitat, modulables, desagregació territorial, orientats a col·lectius, informatitzats i automatitzats; estables, eficients i predictius	
4	Pla d'anàlisi dels indicadors	Considerant les fonts de dades, la seua dimensió, els seus components i la seua periodicitat	
5	Creació d'índexs i/o ràtios	Demogràfics, activitat econòmica, mercat de treball, etc.	

Font: SDLPC, Catarroja.

⁶ Aquesta Alhora, aquest pla estratègic està vinculat amb el de la pròpia Administració Municipal (2003-2010) que, així mateix, inclou el Pla de Millora Contínua (1997-2005) i el de Qualitat Total (European Foundation for Quality Management -EFQM-) (2002-2005).

- Estudis realitzats

La necessitat de comptar amb informacions suficients que garantisquen la implementació de les polítiques sobre el territori, ha portat a què s'elaboren investigacions en àmbits com: planificació estratègica i participació ciutadana, avaluació dels serveis municipals, estudis i informes socioeconòmics i anàlisis de l'impacte de les tecnologies de la informació. Es tracta d'estudis amb un plantejament metodològic rigorós i un cost raonable que consisteixen en un procés d'observació dels esdeveniments i desafiaments del municipi –comparant les seues tendències amb les que es produeixen a la comarca, la província i la comunitat autònoma– perquè faciliten l'anàlisi, la reflexió i la gestió rellevants per al desenvolupament del territori.

A més dels estudis socioeconòmics –biennals–, s'han realitzat diferents investigacions monogràfiques de caràcter primari en relació amb els ciutadans, els potencials usuaris de serveis o els seus beneficiaris directes. Per a eixa tasca, s'han emprat tècniques d'investigació quantitatives i qualitatives com: enquestes amb qüestionari precodificat, tant d'opinió com de satisfacció; entrevistes en profunditat; grups de discussió; observació participant, etc.

Aquestes tècniques s'han aplicat a l'anàlisi de diferents àmbits de l'organització –avaluacions dels serveis d'atenció al ciutadà, de l'àrea de serveis a les persones, etc.–, socials –joves, dones, majors, associacionisme, noves tecnologies o hàbits de consum i oci– i econòmics –usuaris del servei de creació d'empreses, teixit empresarial del polígon, establiments comercials i de serveis del nucli urbà, etc. A l'anterior cal afegir els informes socioeconòmics realitzats a demanda per a la implantació de projectes empresarials i qualificats I+D, els relacionats amb activitats municipals –projectes de la UE, educatius, etc.– i altres informes.

Aquest nivell d'investigació intern es complementa amb la demanda d'estudis a consultores externes o universitats –de València, Politècnica de València– com l'Enquesta biennal de Qualitat de Vida i satisfacció amb els serveis, el Pla de Mobilitat Urbana Sostenible, el Pla d'Acció Comercial, l'Enquesta de Satisfacció dels serveis públics –neteja, seguretat, zones verdes i trànsit– o el Pla Estratègic indicat (figura 2).

FIGURA 2: ESTUDIS REALITZATS PEL SDLPC-CATARROJA (2002-2014)

Planificació estratègica i participació ciutadana	<ul style="list-style-type: none"> • Pla Estratègic de Catarroja 2010 • Consultes ciutadanes • Pla d'Acció Comercial • Altres
Avaluació dels serveis municipals i qualitat	<ul style="list-style-type: none"> • Pla de millora contínua i Pla de qualitat total (EFQM) • Creació i manteniment del Sistema d'Indicadors de qualitat del SDLPC • Enquesta Qualitat de vida i satisfacció amb els serveis • Altres enquestes de Satisfacció dels serveis públics • Avaluació dels serveis municipals: Oficina d'Atenció al Ciutadà, Serveis a les persones • Altres
Estudis socioeconòmics	<ul style="list-style-type: none"> • Estudis socioeconòmics biennals • Enquesta anual als usuaris del servei de creació d'empreses • Estudis biennals del teixit empresarial del polígon • Guia comercial i de serveis del nucli urbà (anuals) • Altres
Altres estudis socials	<ul style="list-style-type: none"> • Estudi sobre joves i comerç local • La Catarroja dels majors: estudi sobre la població major de la localitat • Estudi sobre hàbits d'oci i temps lliure
Tecnologies de la Informació i la Comunicació	<ul style="list-style-type: none"> • Associacionisme i tecnologies de la informació • Dones i tecnologies de la informació
Informes socioeconòmics	<ul style="list-style-type: none"> • Implantació de projectes empresarials en la localitat i projectes I+O • Relacionats amb activitats municipals: projectes de la UE, educatius, altres • Altres informes

Font: SDLPC, Catarroja.

3. EL MARC TEÒRIC I NORMATIU

Aquest observatori s'emmarca teòrica, formal i normativament en les tesis d'experts en la matèria.⁷ En primer lloc, des d'una perspectiva teòrica, en les seues tesis sobre els programes, serveis i funcions de les agències de DL, treballs recents destaquen que l'anàlisi del territori –tant el diagnòstic previ a les actuacions com el seguiment, avaluació i control dels resultats⁸– és necessari per a conèixer les seues potencialitats i comptar així amb informacions suficients, en quantitat i qualitat, per a la concreció i la valoració d'unes actuacions adequades a la realitat, que permeten actuar en determinada orientació. D'altra banda, arribem a conclusions similars si considerem les característiques formals dels agents de DL, els seus trets professionals o les seues funcions.⁹ És, per tant, una de les pedres angulars de funcionament del DL.

De fet, aquests trets dels gestors del DL i de les seues actuacions són recollits per les diferents normatives, en les quals s'afirma que una de les funcions d'aquests agents és la «prospecció de recursos ociosos o infrautilitzats, de projectes empresarials i iniciatives locals d'ocupació» o asseveracions molt semblants.¹⁰

4. EL MODEL DE DESENVOLUPAMENT LOCAL

En l'àmbit del DL, des del punt de vista empíric, els professionals donen una importància a la realització d'aquests estudis en el seu treball (23'5%) que és supe-

⁷ El context teòric i normatiu en el qual s'emmarca el sistema d'informació que descrivim es desenvolupen en: Aguado, Carretero i Peris (2012), Aguado i Parreño (2012) i Calvo i Aguado (2012); encara que ací s'actualitza.

⁸ Per exemple, la revisió de les polítiques d'ocupació per la qual apostem (Aguado, 2014), passa pel mesurament i la reorientació per a la seua adequació a la realitat (Calvo i Lerma, 2009).

⁹ Sanchis et al., 2001; Calvo i Lerma, 2008, 2009; Calvo, 2009; Esparcia, 2009; Calvo i Martínez, 2012; Galiana, 2012; Martínez i Calvo, 2012b; PAPE, 2012; Rodríguez Gutiérrez, 2012.

¹⁰ Són recollits per l'Ordre Ministerial de 1994, Reguladora de les Iniciatives Locals d'Ocupació i els Agents de Desenvolupament Local i les diferents normatives autonòmiques posteriors —com l'ordre anual de la Generalitat Valenciana. Però també per la EEE (2011), el PAPE (2012 -i posteriors-) o pel PAVACE II (2008).

rior o similar a l'assignada a la realització d'altres tasques.¹¹ En el mateix sentit, pot destacar-se la demanda de formació en metodologia i tècniques d'investigació per part dels agents i la seua manca de formació específica en aquest àmbit.¹²

No obstant això, malgrat la importància atorgada a aquests estudis en el seu treball, només un 18,7% de les agències realitzen algun tipus d'estudi (el 81,3% no en realitzen cap). D'elles, sols l'11,1% utilitzen sistemes formals mitjançant l'aplicació d'un procés estandarditzat (el 66,7% empren sistemes informals –basats en mesuraments parcials, l'experiència d'anys anteriors o en la percepció personal del tècnic– i el 22,2% no n'utilitzen cap –per falta de temps o per considerar que no és necessari–) i només el 12% dels agents mesuren els efectes dels programes d'ocupació que desenvolupen.¹³

En definitiva, els tècnics actuen en moltes ocasions basant-se en la seua intuïció, voluntat o predisposició, sense comptar amb una base d'informació tècnic-científica que assegure l'èxit de les intervencions (Calvo i Lerma, 2008). Per tant, pot afirmar-se que, transcorreguts trenta anys des dels seus inicis, una de les debilitats del model de DL és que ha ajornat la seua vessant analítica i ha prestat escassa atenció a la recerca d'indicadors socials de referència, per la qual cosa no ha comptat amb un sistema d'informació actualitzat i continu per a la presa de decisions. Això impossibilita i limita la planificació adequada de les polítiques que s'implementen, ja que es fan sense l'anàlisi de la realitat específica i de l'entorn abans d'actuar o sense conèixer els seus resultats, per la qual cosa no pot afirmar-se rotundament la millora social dels programes. Amb altres paraules, el model d'intervenció pública en el DL no pot oferir els efectes més adequats i ajustats i les garanties suficients per a aconseguir els objectius proposats per no comptar amb un procés retroalimentat d'informació que facilite la millora del model (Calvo i Martínez, 2012; Calvo i Aguado, 2012).

¹¹ Sanchis et al., 2001. Per exemple, superior a la realització de tràmits (17,7%) i a la gestió interna (5,9%), i similar a la d'administració de recursos (23,5%), orientació sociolaboral (23,5%) i difusió d'informació (23,6%).

¹² Vid. Aguado, Carretero i Peris, 2012; Aguado i Parreño, 2012; Calvo i Aguado, 2012.

¹³ Calvo i Lerma, 2008: 8, 32, 2009: 244-245; Calvo, 2009: 148, 150-151.

5. AVANTATGES DE LA INVESTIGACIÓ SOCIAL APLICADA EN L'ADMINISTRACIÓ LOCAL

En aquest sentit, malgrat la situació descrita, l'experiència de Catarroja mostra com l'observatori socioeconòmic es diferencia d'altres actuacions de DL pel fet d'aportar informació objectiva per a actuar o per a avaluar els programes municipals i, a més, posa de manifest que aquestes actuacions proporcionen, entre d'altres, una sèrie d'avantatges a l'Administració com les següents:

FIGURA 3: AVANTATGES DE LA INVESTIGACIÓ SOCIAL PER A LA AALL

a) Novetat i innovació, noves funcions de l'Administració, avantatges d'oferir un servei com aquest, etc.
b) Base de dades obtingudes científicament que permeten parlar amb objectivitat.
c) Coneixement rellevant per a l'acció mitjançant l'anàlisi dels principals vectors dels processos de DL.
d) Millor ajust dels programes aplicats a la realitat del territori.
e) Anticipació als problemes.
f) Qualitat en el servei, adaptació als usuaris i determinació dels processos a seguir.
g) Millora de la satisfacció dels usuaris dels serveis: ciutadania i departaments municipals.
h) Major eficiència de les activitats de DL i projecció exterior.
i) Millora de la capacitat per a justificar les tasques davant els òrgans oficials.
j) Detecció i avaluació dels recursos endògens i contacte amb els agents econòmics i socials.
k) Afavorir a les empreses i als emprenedors, suport als mateixos.
l) Transversalitat de l'administració, actuació horitzontal, disseny de processos i protocols d'actuació.

Font: *Aguado, Carretero i Peris (2012) i Calvo i Aguado (2012)*

Aquest plantejament per part d'un servei de DL, que fa uns anys era una «rara», no sols ha sigut assumida per l'organització, per la qual cosa ningú el posa en dubte en l'actualitat, sinó que ens ha permès «crear escola» i modificar relacions sectorials amb la Administració autonòmica.¹⁴

Així mateix, s'ha convertit en una mostra del canvi de la gestió de l'organització

¹⁴ Aguado, Per exemple, pel que fa a la producció pròpia, davant l'increment de la població en edat escolar, en les reunions de planificació educativa amb la Conselleria d'Educació, les dades que es

municipal en àmbits com el del DL. De fet, els ajuntaments de xicoteta o mitjana escala i, dins d'ells, les agències de DL, estan en condicions de convertir-se en una de les principals fonts d'informació per als agents econòmics i els col·lectius socials dels municipis davant les noves problemàtiques i demandes ciutadanes, mitjançant la creació de sistemes d'informació socioeconòmica, motivats, en general, per les transformacions actuals en el context socioeconòmic –globalització i crisi econòmic-financera, societat informacional– i a l'Administració Local –noves competències i models de gestió.¹⁵

En efecte, la incorporació del sistema d'informació socioeconòmica al servei de DL és un pas «lògic», una oportunitat innovadora per a les polítiques en la matèria dins de les transformacions que ha experimentat l'Administració municipal des d'una visió prospectiva i estratègica i una postura proactiva mitjançant un servei que aporta un valor afegit a les polítiques públiques amb un cost raonable, com una eina d'anàlisi i de programació en la seua preocupació per millorar la gestió en els serveis públics, per mitjà d'un procés d'adaptació d'aquests a les necessitats de la ciutadania.

No obstant això, per a aquesta tasca són necessàries eines que aporten un valor afegit a les polítiques públiques amb un cost raonable. Estem parlant, per tant, d'investigacions socials modestes, adaptades a aquest tipus d'entitats, amb una dimensionalitat adequada i que permeta conèixer la qualitat de les dades aportades. De fet, en el nostre cas, gran part de la producció pròpia es basa en la inexistència de dades o en la falta de significativitat de les existents. Com indica l'art. 4.4 de la EEE (2011):

L'enfocament local és un marc idoni per a la detecció i l'aprofitament de noves possibilitats productives no explotades encara, per la qual cosa resulta imprescindible impulsar i gestionar en ell actuacions que tinguen per objecte la creació d'ocupació i l'activitat empresarial.

es tenen en compte són les de l'ajuntament, per la qual cosa pot afirmar-se que ha existit un canvi de relacions amb l'Administració autonòmica. La utilitat de la informació s'observa, així mateix, en el fet que la Corporació local aporte dades al consell escolar per a la zonificació de l'alumnat dels col·legis. Pel que fa a la investigació externa, per exemple, ens consta que l'Enquesta de Qualitat de Vida biennal és esperada per la població ja que quan es retarda, són els ciutadans els que pregunten quan va a realitzar-se la pròxima..

¹⁵ Aguado, Carretero i Peris, 2012; Aguado i Parreño, 2012; Calvo i Aguado, 2012.

6. OPORTUNITAT: INNOVACIÓ ESTRATÈGICA

No obstant l'indicat, l'anàlisi i la síntesi d'informació no són capacitats que puguen aconseguir-se, desplegar-se o administrar-se de manera aïllada. Han de tindre com a base una necessària perspectiva innovadora que ha de dirigir l'actuació d'aquests agents, incloent el del pensament estratègic, holístic i organitzacional o operatiu, i el trasllat i implantació d'eixa visió general a tot el seu treball, inserint les xicotetes decisions quotidianes en eixe context estratègic, tant a mitjà com a llarg termini.¹⁶

En aquest sentit, les mancances en coneixement útil per a l'acció poden convertir-se en una oportunitat de futur, per a les agències de DL, utilitzant la ciència social aplicada en l'àmbit de les administracions públiques. D'una banda, en tant disciplina que consisteix en un sistema d'idees assentades provisionalment –el coneixement científic, sempre sotmès a revisió– i, d'altra banda, com a activitat productora de noves idees –investigació científica. Així, aquesta tasca pot considerar-se de forma semblant a la *invenció estratègica*, que actuaria de forma semblant a l'imperatiu ètic d'H. von Foerster (1988; vid. Ibáñez, 1997), ampliant les eleccions futures possibles que creen nous contextos d'actuació per a l'elaboració de noves eines d'anàlisi social per al DL, adoptant les mesures adequades i eficaces per a fer front la nova realitat.

Però, per a traçar noves alternatives, segons J. Ibáñez (1997), cal conjugar dues operacions: una distinció –una frontera que les genere: un nou servei, una nova forma de gestió o un model propi i diferenciat de ciutat– i una indicació –una preferència per un dels costats de la frontera: l'elecció entre estratègies de via estreta o ampla. En un context de crisi global com l'actual, l'estratègia de via estreta consistent en pressionar a la baixa sobre els costos dels factors –la que s'està implementant des dels poders públics– i la de via àmplia resideix en impulsar un procés actiu d'aprenentatge i creativitat. Si optem per la segona, que és el nucli bàsic de la innovació, aquesta exigeix la transformació del soroll en sentit. Però hui el lloc de la innovació s'ha desplaçat de l'espai de l'individu a l'àmbit social, a la trobada d'agents en l'àrea de la circulació de la informació. D'ací la importància del projecte que descrivim.

¹⁶ Esparcia, 2009; Galiana, 2012; Rodríguez Gutiérrez, 2012.

7. REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

- Aguado, Juli Antoni. (2014): «Las políticas de Desarrollo Local frente a la crisis en la actualidad», *Congreso Internacional ¿Qué dicen las Ciencias Sociales sobre la crisis?*, Bilbao: Asociación Vasca de Sociología y Ciencia Política, julio.
- Aguado, Juli Antoni; Carretero, M^a José y Peris, Josefa. (2012): «La investigación social como elemento constitutivo de la administración proactiva: el ámbito de DL de Catarroja», en Bañón, Rafael; Sánchez, Gema; y Tamboleo, Rubén (Dir.): *Participación, democracia y gestión de la escasez: experiencias de gobiernos territoriales, de gestión de la innovación y del cambio, y de políticas y servicios públicos*, Madrid: Instituto Complutense de Ciencia de la Administración, pp. 216-223.
- Aguado, Juli A. y Parreño, Vicent. (2012): «El futuro de los agentes de DL», en Martínez, A. y Calvo, R. (coords.): *Valoraciones técnicas y repercusiones territoriales sobre el ejercicio profesional del DL*, Alzira (Valencia): Ed. Germania, pp. 111-129.
- Calvo, Ricard. (2009): «Reflexiones sobre el modelo de desarrollo local: Propuesta de un decálogo de retos de futuro», *Investigaciones Regionales*, nº 14, Asociación Española de Ciencia Regional: 133-153.
- Calvo, Ricard y Aguado, Juli Antoni. (2012): «Aportaciones a la construcción de un modelo de DL: La experiencia del ayuntamiento de Catarroja», *GAPP. Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nueva Época, nº 7, enero-junio, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), pp. 149-172.
- Calvo, Ricard y Lerma, Ignaci. (2008): «Políticas de empleo a nivel local: la necesidad de medir los efectos», *Revista Universitaria de Ciencias del Trabajo*, nº 9: 23-39.
- Calvo, Ricard y Lerma, Ignaci. (2009): «Políticas activas de empleo en tiempo de crisis: una visión crítica desde lo local», *Lan Harremanak, revista de relaciones laborales*, nº 20-21, Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco: 227-250.
- Calvo, Ricard y Martínez, Antonio. (2012): «Empleo y desarrollo desde lo local: un análisis DAFO de 25 años de actividad de los AEDL en la Comunitat Valenciana», en Martínez y Calvo (coords.) (2012a), pp. 147-201
- Castells, Manuel. (1996): *La era de la información. (Vol. 1) La sociedad red*, Madrid: Alianza.

- EEE. (2011): Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre, por el que se aprueba la *Estrategia Española de Empleo 2012-2014*, Boletín Oficial del Estado, nº 279, Ministerio de Trabajo e Inmigración , 19 de noviembre.
- Esparcia, Javier. (2009): «La formación para el desarrollo local. Reflexiones desde el perfil profesional y las ofertas formativas en desarrollo local», en AGE-ULL: *La organización territorial del Desarrollo Local en España (y algunos ejemplos iberoamericanos)*, Asociación de Geógrafos Españoles y Universidad de La Laguna: 271-310.
- Foerster, H. Von. (1988): «Construyendo una realidad», en Watzlawick et al., *La realidad inventada*. Extractos en Ibáñez, J. (Coord.), (1998b), *Nuevos avances en la investigación social* (II), Barcelona, Proyecto A Ed.
- GEAN. (1997): «La construcción de la sociedad europea de la información para todos nosotros». *Informe final del Grupo de Expertos de Alto Nivel*, Information Society Promotion Office, Comunidad Europea, Abril.
- Galiana, Sergio. (2012): «La diversidad del desarrollo local. Experiencias y escenarios», en Martínez y Calvo (coords.) (2012a), pp. 239-276
- Ibáñez, J. (1997): *A contracorriente*, Madrid: Fundamentos.
- Martínez, Antonio y Calvo, Ricard (coords.) (2012a): *Valoraciones técnicas y repercusiones territoriales sobre el ejercicio profesional del desarrollo local*, Alzira (Valencia), Ed. Germania.
- Martínez, Antonio y Calvo, Ricard. (2012b): «Introducción», en Martínez y Calvo (coords.) (2012a), pp. 17-22
- PAPE. (2012): *Plan Anual de Política de Empleo 2012*, Madrid, Servicio Público de Empleo Estatal, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 16 de mayo.
- PAVACE II. (2009): *Pacto Valenciano por el Crecimiento y el Empleo II* (2009-2013), Valencia: Conselleria d'Economia, Hisenda i Ocupació.
- Rodríguez Gutiérrez, Fermín. (2012): «Desarrollo local, respuesta sistémica a una crisis geopolítica», en Martínez y Calvo (coords.) (2012a), pp. 25-43
- Sanchis, J.R., et al. (2001): «El Agente de Fomento en el proceso de Desarrollo local y, en especial, en la creación y desarrollo de empresas: un estudio empírico aplicado al conjunto del Estado español», *Informe final del proyecto de Becas de ayuda a la investigación de la UNED*.
- Vázquez Barquero, Antonio. (2012): «Prólogo», en Martínez y Calvo (coords.) (2012a), pp. 11-15

PARTE QUINTA

LA POLÍTICA Y LA EVALUACIÓN.

DIMENSIONES INTERNACIONALES DEL DESARROLLO LOCAL

CAPÍTULO 16

POLÍTICAS DE DESARROLLO LOCAL EN ESPAÑA E ITALIA: DEL ANÁLISIS A UNA PROPUESTA PARA EL FUTURO¹

Anna Giulia Ingellis, Ricard Calvo,
Universitat de València
giuliana.ingellis@uv.es; ricardo.calvo@uv.es

Lidia Greco**, Franco Chiarello,
Università degli studi di Bari «Aldo Moro»
lidia.greco@uniba.it; franco.chiarello@uniba.it

RESUMEN

En las últimas tres décadas, las políticas de desarrollo local se han difundido en toda Europa a través de numerosos programas comunitarios. La actual crisis económica ha generado cambios profundos en las políticas económicas promovidas por la Unión Europea, dejando el desarrollo local en un segundo plano con respecto a las políticas de austeridad. Sin embargo, los dudosos resultados de estas últimas, llevan a interrogarse sobre la importancia que hubiera tenido en este momento unas dinámicas de desarrollo local consolidadas. Todo tipo de balance acerca de las políticas de desarrollo local, por lo tanto, puede tener en este momento una gran relevancia. Con esta contribución se propone comparar dos modelos de

¹ Este texto es fruto del intercambio de experiencias realizado entre 2013-2014 entre los profesores firmantes de ambas universidades, a partir de un proyecto de intercambio docente Erasmus Teacher.

desarrollo local. Uno realizado en un país, como Italia, donde el desarrollo local movió sus primeros pasos y otro, como España, en que se incorporó más tarde. La comparación se realizará a partir de la evaluación de dos experiencias, estudios e investigaciones desarrolladas en el Mezzogiorno y en la Comunitat Valenciana. ¿Cuáles son las principales características de los dos modelos? ¿Cuáles las debilidades más relevantes de los programas realizados? ¿Qué aprendizaje podemos conseguir de la comparativa realizada?

PALABRAS CLAVES: políticas de desarrollo local; «governance» multinivel; debilidades; propuestas de mejora; análisis de políticas públicas.

I. INTRODUCCIÓN

La crisis económica europea de los últimos años ha tenido un efecto devastador sobre las políticas de desarrollo local (en adelante pdl). Tanto los programas europeos orientados a este tipo de actuaciones, como el discurso en general de las directrices económicas comunitarias han visto desaparecer por completo el tema del desarrollo local. Las recetas económicas orientadas a luchar contra a la crisis han pasado a ser en su mayoría de naturaleza macro económica dirigidas a cambiar la estructura y el funcionamiento de los estados nacionales: como ejemplos no cabe más que referenciarlos a la introducción en los textos constitucionales de cada país del fiscal compact, o al control de la deuda pública, o a la nueva regulación del trabajo etc. De hecho esta orientación de la Comisión Europea está generando un nuevo proceso centralizador por parte de los estados en un intento de controlar el gasto público de las administraciones periféricas y garantizar su ajuste a los parámetros europeos. Son recetas que están en marcha desde hace varios años sin que hayan mostrado ninguna eficacia, ya que ninguno de los países más afectados por la crisis realmente ha salido de ella incluso cuando han aplicado las medidas dictadas por la Comunidad Europea. A pesar del fracaso de estas políticas macroeconómicas, no acaban de tomar relevancia las voces de quienes proponen otro tipo de política.

Las políticas de desarrollo local, que en otros momentos históricos han representado una alternativa al fracaso de las políticas macroeconómicas (como es el caso de la situación vivida en los '80 tanto en España como en Italia, como veremos

más adelante) en la actualidad han desaparecido del debate político institucional y, a mirarlo bien, también de la producción científica. Si se intenta realizar una revisión bibliográfica se nota como después del 2006-2007 encontramos muy poco.

La crisis parece haber eliminado del todo a las políticas de desarrollo local, aunque un análisis más en profundidad de la producción científica disponible al respecto nos dirá que las pdl han llegado a la crisis económica siendo ellas en una fase crítica, en una fase en la que se estaba cuestionando sus resultados y eficacia y este dato tiene que haber acelerado de alguna forma su desaparición.

Frente al fracaso continuado de las políticas económicas de austeridad se puede proponer las pdl como alternativa, pero en ningún caso sin haber realizado un profundo análisis de sus debilidades o haberlas situado en el contexto socio-económico post crisis.

Por todo ello, la ocasión parece muy propicia para intentar una aproximación del estado de las pdl antes de la crisis con el intento de aprender lecciones que puedan facilitar su reintroducción en esta fase de estancamiento económico, probablemente en una relación nueva y distinta con la intervención estatal.

El intento de este artículo es ofrecer una revisión crítica de dos de los modelos de políticas de desarrollo local en Europa. Después de un análisis de cada uno de ellos en una óptica comparada, se procederá a identificar sus puntos débiles y a ilustrar las propuestas para el futuro que de ello se desprende.

2. ORÍGENES, CARACTERÍSTICAS Y DEBILIDADES DEL CASO ESPAÑOL

En la década de los ochenta, la necesidad de dar solución a los problemas de crisis económica, de desigualdades regionales y desempleo existentes en el territorio español, fue el punto de inflexión que originó la aparición del desarrollo local en España. La adecuada prospección del territorio, el análisis y la movilización de las potencialidades locales así como la construcción de un entorno favorable dirigido a fomentar y dinamizar la actividad productiva a nivel local fueron las principales características del modelo español. A la situación originaria de crisis económica, se sumaron diversos factores estructurales que confluieron y posibilitaron el afianzamiento de este nuevo modelo para el desarrollo.

Determinante fue en este sentido, la incorporación de España en 1986 a la Unión Europea (U.E.) –Comunidad Económica Europea (C.E.E.) por aquellos momentos–, que apostaba ya por modelos de desarrollo local a través de programas

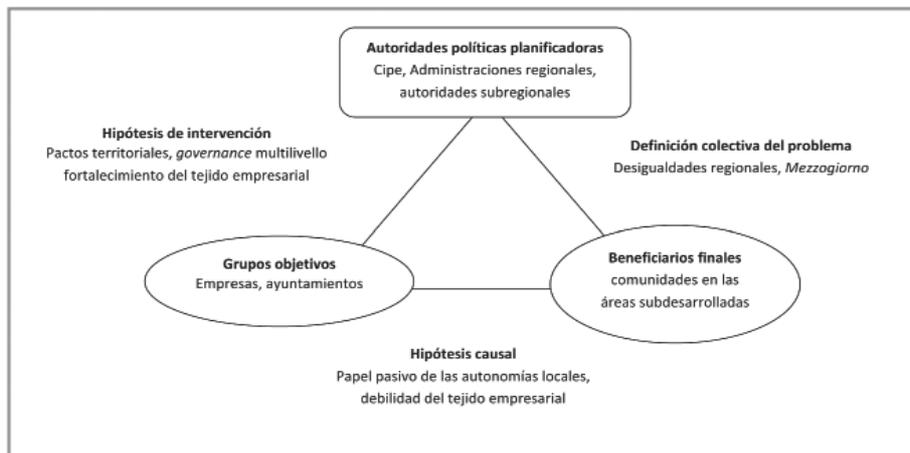
específicos, iniciativas y ayudas financieras. La aparición, en la segunda mitad de la década de los ochenta, del modelo de políticas activas para el empleo de matriz europea, también representó un factor relevante en la implantación de las políticas locales de desarrollo. En palabras de López-Aranguren (2006), la pertenencia a la Unión Europea ha sido y sigue siendo un impulso y una ayuda extraordinariamente positivos para la implantación y desarrollo de las políticas activas de empleo en España. Ellas se centraron en el apoyo a la búsqueda activa del trabajo a través de la empleabilidad, el fomento del autoempleo empresarial y una mejor interrelación entre la oferta y la demanda de empleo a través de acciones tales como la orientación profesional y el apoyo en la búsqueda de empleo, entre las más destacadas. A ello se unió la inoperatividad observada de las políticas macroeconómicas para combatir los efectos de la crisis. Las actuaciones macro no eran capaces en aquellos momentos de contrarrestar los efectos devastadores de la crisis, lo que afianzó todavía más la idea de que las políticas de intervención social se debían definir desde una perspectiva microeconómica. Lo genérico –general– perdía fuerza y dejaba de tener validez absoluta para cualquier situación, escenario o territorio, abriendo la puerta a actuaciones concretas y adaptadas a cada una de las realidades en las que se podían encontrar las distintas unidades territoriales

La democratización de la administración pública española en la década de los ochenta es otro de los factores a tener muy presente en este breve repaso, ya que permitió el inicio de un proceso de descentralización competencial, funcional y organizativo. La asunción de competencias por parte de las Corporaciones locales posibilitó la aparición de un nuevo escenario para la implementación de las políticas activas de empleo (Calvo y Lerma, 2009). Sin lugar a dudas es el momento histórico en el que el empleo adquiere una dimensión social nueva, convirtiéndose en uno de los indicadores de bienestar social más destacados hasta nuestros días. Una sociedad que pretenda ofrecer a sus conciudadanos niveles óptimos de bienestar social no puede hacerlos compatibles con altas tasas de desempleo. Y es en este nuevo planteamiento, donde el nivel local se oferta como el ámbito idóneo para la lucha contra el desempleo, ya que será el que mayor cercanía y competencia oferte en la detección de las necesidades del territorio y de la población, y en buscar su ajuste en origen. La generación de riqueza social de abajo a arriba (Alburquerque, 2002), se convierte en una máxima de actuación en la que elementos como el territorio o la población se posicionan como estratégicos y fundamentales para su consecución. El objetivo genérico de las iniciativas de desarrollo local fue desde el

principio reforzar la capacidad de una zona geográfica concreta buscando sus vías autónomas de desarrollo, intentando crear las condiciones favorables para su crecimiento, y fijando así la mejora de sus condiciones de vida de la población en ese espacio (Femp, 2005). Por tanto desarrollo local significa crecimiento económico y productivo, pero también mejora en términos sociales.

En general el desarrollo empieza ya a concebirse como un proceso localizado de cambio social y crecimiento económico sostenible, que tiene por finalidad el progreso permanente de la comunidad y de cada individuo integrado en ella (Valcárcel-Resalt, 1992). Se trata de una filosofía de fondo muy común en los distintos países, siendo el reflejo del enfoque europeo, pero el proceso de implementación de las pdl en cada país les ha dado rasgos distintos. Utilizando el modelo de análisis del «triángulo de base los actores» (Knoepfel et al., 2001:70) en el gráfico 1 encontramos la descripción del modelo español en términos de relaciones entre los actores de la política y la «teoría del cambio social» (Mény y Thoenig, 1998:140ss) que lo fundamenta.

GRAFICO 1: *EL «TRIÁNGULO DE BASE DE LOS ACTORES»: EL MODELO DE DESARROLLO LOCAL ESPAÑOL*



FUENTE: ADAPTACIÓN DE KNOEPFEL ET AL, 2001:70

Los factores que más influencia tuvieron en el afianzamiento de las pdl en España han sido también los que más marcaron su modelo: descentralización de la pública administración y nuevo protagonismo de las Corporaciones locales como mediador entre los actores del territorio, lucha al desempleo y cambio de paradigma de las políticas por el empleo. Por tanto el modelo español tiene una orientación muy marcada a la creación del empleo, y actúa preferentemente sobre los actores públicos (corporaciones locales) potenciando su papel dinamizador. Concretamente será a través de la figura profesional del Agente de Empleo y Desarrollo Local (AEDL), que las pdl se activaran. Se trata de técnicos que serán contratados por las Corporaciones locales y deberán desempeñar la labor de movilización de actores y recursos del territorio y de la población en su área de referencia. Centrándose el modelo en una profesionalidad específica, además novedosa y sin un curriculum bien codificado, resalta su carácter marcadamente personalista con sus consecuencias positivas como la flexibilidad, las actuaciones just in time, el conocimiento directo del contexto y la generación de una red de relaciones pero también con unas considerable vertiente negativa. A partir de un análisis DAFO del modelo de pdl español (debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades) efectuado por Calvo y Martínez, (2012) en el grafico que sigue se presentan las debilidades y los principales factores que han amenazado el correcto desarrollo de las pdl y su éxito.

GRAFICO 2: *LOS PUNTOS DÉBILES DEL MODELO (ELIMINABLE)*

DEBILIDADES	AMENAZAS
<ul style="list-style-type: none"> • Personalismo centrado en los AEDL • Clientelismos subvencionado (costumbrismo) • Falta de autonomía operativa y decisional • Naturaleza experimental de la actividad y juventud de la profesión • Falta de reconocimiento social de la actividad 	<ul style="list-style-type: none"> • Modelo sin objetivos y asistémico • Modelo cortoplacista • Dependencia de la política • Ausencia de una regulación adecuada • Modelo estático de oferta (repetitivo) • Tipos y características de los programas

FUENTE: ADAPTACIÓN DAFO- CALVO Y MARTÍNEZ, 2012

Las debilidades observadas muestran un modelo con importantes carencias que han limitado sustantivamente los efectos alcanzados por el mismo en este tiempo. Entre ellas, destacamos factores como el desconocimiento innato con el que ha convivido la actividad desde sus inicios y que no ha hecho sino aportar un elevado grado de incertidumbre a la misma, o la máxima identificación del técnico con la actividad que ha supuesto un excesivo personalismo acotando sus posibilidades. También muy destacado ha sido el clientelismo subvencionado en el que ha impregnado la actividad, fruto en su mayoría de una dependencia del poder político (decisional y operativo).

Por lo que respecta a los aspectos no favorecedores de la evolución externa del modelo, cabe mencionar: a) operativamente su cortoplacismo; b) económicamente su dependencia de la existencia de subvenciones y ayudas; y c) estructuralmente, la inexistencia de unos objetivos definidos ni de un sistema de actuación claro. Y todo ello ha originado una depreciación social del modelo, no reconociéndose en todo este tiempo su contribución al desarrollo socioeconómico.

Pese a todas estas limitaciones el modelo también ha tenido muchos aspectos ventajosos. Entre ellos destacamos su configuración como un modelo público que ha conseguido implantación territorial con una presencia sobre el territorio muy destacada (próxima al 90 por cien en 2012), adquiriendo una importancia operativa en el desarrollo del modelo de políticas activas de empleo (más del 60 por cien de los programas implementados lo han sido desde el nivel local). Por tanto ha demostrado su capacidad de sobrevivir, pese a las muchas dificultades existentes, adaptándose, experimentando –en ocasiones incluso innovando– sobre el territorio y actuando desde la proximidad que su posición ventajosa les ofrecía.

3. ORÍGENES, CARACTERÍSTICAS Y DEBILIDADES DEL CASO ITALIANO

A pesar de las numerosas experiencias previas realizadas en varias áreas geográficas italianas con los *distritos industriales* (Beccatini, 2000) en los setenta, son los años ochenta los que marcan la transición hacia una política de territorialización del desarrollo en Italia. Empieza de hecho en este periodo el proceso de desarticulación del espacio económico nacional que lleva a la multiplicación de los niveles de regulación y al mismo tiempo deja ya ver las dificultades del «*Mezzogiorno*» –toda el área meridional de la península– en encontrar un propio lugar y papel en el proceso de acumulación post-fordista. Los factores que generaron este proceso de cambio fueron

esencialmente tres: la crisis del sistema fordista y de su modelo social, las dinámicas extremadamente positivas manifestadas por los *distritos industriales* que los propusieron como válidas alternativas al desarrollo promovido por las grandes empresas y el proceso de integración europea que apuesta decididamente por políticas regionales.

Aunque en la Ley 64/1986 sigue persistiendo una perspectiva nacional del desarrollo, con ella el gobierno central trasfiere la responsabilidad del desarrollo a las regiones y a las autonomías locales. Desde el enfoque de la intervención directa se pasa al de las micro-intervenciones indirectas, desde políticas donde el Estado fungía de motor del desarrollo, se pasa a políticas que enfatizan el papel protagonista de las empresas y de los sistemas locales (Martinelli, 1998). El diseño de la nueva política regional se completa en el 1996 con la introducción de la denominada *programmación negoziada*. A partir de ella se genera una serie de instrumentos como son los Pactos Territoriales y los Proyectos Integrados Territoriales (PIT) que generaron una transformación del escenario realmente radical y que se realiza coherentemente con las indicaciones de la Unión Europea. Las intervenciones de reequilibrio territorial interesan ahora las áreas débiles de todo el territorio nacional y no solamente el *Mezzogiorno*. El planteamiento territorial al desarrollo implica también que las administraciones regionales, los municipios y otras instituciones sub-regionales tienen ahora entre sus tareas las de definir las estrategias y los programas de desarrollo a través de asociaciones económicas-sociales. El objetivo no es sino intervenir en la oferta de servicios colectivos para mejorar la dotación de los territorios (Trigilia, 2005; Barca, 2006) y mejorar su competitividad a través de su infraestructuración social. Todo ello perseguido según una lógica multinivel, que incluye la política europea y la estatal aunque muchas de las decisiones políticas son delegadas a la periferia, mientras que al nivel central solo queda la tarea de programar, coordinar y controlar. Incluso para el *Mezzogiorno* por tanto se abre el camino –todo para recorrer– de la «primacía del desarrollo local» (De Rita e Bonomi, 1998: 12). Además, siguiendo la deliberación del CIPE² y los acuerdos sobre políticas de ingresos y de ocupación a finales de los noventa/ inicio de los años dos mil, los gobiernos regionales vuelven a participar activamente entre los actores institucionales dedicados al desarrollo local,

² «Comité Interministerial para la Programmación Económica .

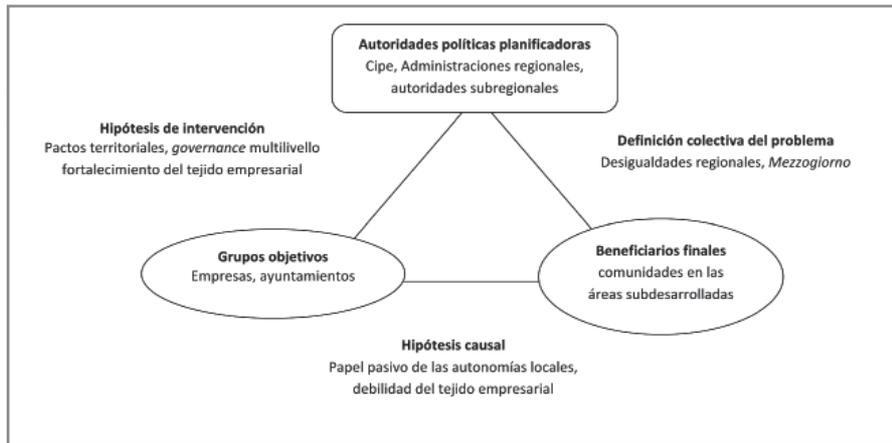
después de una primera fase de ‘fricción regulatoria’ en la que había prevaecido la acción de los niveles subregionales (De Vivo, 2005).

En la primera década de este siglo la orientación que subyace a la política regional queda claramente reflejado en el *Quadro Strategico Nazionale* (2007-2013)³, documento marco de programación, que vuelve a subrayar la centralidad de los territorios. Los objetivos de fondo de la política de desarrollo son: contribuir a la producción de bienes colectivos públicos y de red, conjugar el nivel local y central, promover el proceso de innovación y acumulación del conocimiento. En el *Mezzogiorno*, la política regional tiene que promover la oferta de servicios colectivos en los ámbitos considerados esenciales para la calidad de vida, para la igualdad de oportunidades y para las inversiones de las empresas. Por contra se afirma la inadecuación de la perspectiva que une el desarrollo a la disponibilidad de factores, como el trabajo y el capital, mientras que la reactivación de las actividades económicas y productivas se asocia a la restauración de las condiciones de legalidad y de confianza en el contexto.

La debilidad del tejido empresarial, el papel pasivo y no responsable de las autonomías locales y la falta de dialogo e interacción entre los actores locales se identifican como la causa de la condición de sub desarrollo de algunas áreas y por lo tanto se decide implementar el modelo de desarrollo local a partir de esa visión. El fortalecimiento del tejido empresarial a través de ayudas, el nuevo protagonismo que se le otorga a las autonomías locales y a nuevos organismos subregionales como la *agenzia de gestione* de los Pactos territoriales, y la metodología de los pactos como modalidad de *governance* de los procesos caracterizan el modelo de intervención de las pdl en Italia.

³ Una importante novedad de ese QSN es la unificación de la planificación de los instrumentos de intervención y de los relativos recursos financieros con el fin de diseñar una estrategia unitaria de medio plazo (DPS, 2007).

GRAFICO 3: *EL «TRIÁNGULO DE BASE DE LOS ACTORES»:*
EL MODELO DE DESARROLLO LOCAL ITALIANO



FUENTE: ADAPTACIÓN DE KNOEPFEL ET AL, 2001: 70

Al Sur, queda el problema de la difícil traducción en práctica de estas opciones estratégicas: con respecto a las áreas de los distritos industriales, aquí falta justamente la capacidad de regulación del bien común que se considera como pre-condición/requisito del desarrollo. Junto a la fragmentación de las intervenciones, se han detectado muchos más límites tales como los escasos resultados en la reducción de las desigualdades económicas regionales, el uso ineficiente de los recursos, el bajo perfil del gasto público. Sobre todo en los análisis relativos a los pactos territoriales, las dimensiones consideradas han sido múltiples: la escasa selectividad en la elección de los proyectos, la fragmentación de las intervenciones, la mala gestión de los recursos. Se han encontrado incluso pactos territoriales colusorios, orientados exclusivamente a la búsqueda de dinero y con una mínima recaída a nivel colectivo (Cerase, 2005; Chiarello, 2005; De Vivo, 2001; DPS-Uval, 2002; Cersosimo e Wolleb, 2001; Barbera, 2001). A pesar de un enfoque sistémico en la programación de las pdl en Italia, orientado a la mejora de todos los elementos (servicios, relaciones, redes), capaces de promover una mejora en la calidad de vida, en muchos casos, las intervenciones han acabado por convertirse en instrumentos de ayuda a las empresas y a la ocupación más que a la creación de capital social y de otros factores de contexto. Consideraciones de naturaleza defensivas y cortoplacista han prevalecido sobre aquellas estrategias y de largo plazo.

Una serie de razones explican porque solo se han conseguido los objetivos de forma parcial. Una primera cuestión se refiere a la cuota y a la calidad de la financiación pública dirigida realmente al desarrollo del *Mezzogiorno*: resulta sistemáticamente inferior a la presupuestada, con una tendencia a reducirse y a privilegiar los incentivos para las empresas más que inversión en infraestructuras para el desarrollo y mejoras de los bienes comunes. Esto ha favorecido una actitud oportunista por parte de las empresas que, acabada la financiación, han delocalizado igualmente la producción, no dejando casi nada de la inversión pública realizada en el territorio. Un segundo aspecto se refiere a los sistemas productivos y a los proyectos locales de desarrollo. A diferencia de la gran variedad de recorridos y de conversión productiva realizada en las áreas conocidas como «*Terza Italia*»,⁴ al Sur, para muchos sistemas productivos la reestructuración se ha traducido en reducción de las dimensiones de las empresas, ralentización de la producción y dificultades en la distribución de los productos. (Viesti, 2007). El área acentúa de hecho la especialización sectorial y geográfica ya presente en el conjunto del país, además de presentar un panorama productivo caracterizado por organizaciones muy pequeñas y con un bajo nivel de estructuración. Además la principal palanca competitiva, utilizada por las empresas del Sud de Italia, tradicionalmente centrada en una buena relación «calidad-precio» se encuentra desde hace muchos años en fuerte dificultad a causa de nuevos competidores globales mucho más *eficientes* en el uso de esta estrategia competitiva como China o países emergentes en general.

4. APRENDER DEL PASADO CON UNA MIRADA AL FUTURO: GOVERNANCE MULTINIVEL Y DESARROLLO LOCAL

Los significativos límites que han manifestado las políticas de desarrollo local en ambos países, inducen a dudar de que tenga sentido volver a plantearlas como alternativa viable, tal cual fueron propuestas en su momento. Sin embargo el fra-

⁴ Estrategias de recolocación que se han centrado en: búsqueda de nuevos mercados, internalización de filieras productivas, con un desplazamiento de las redes de suministro hacia países emergentes, el abandono de la producción industrial a favor de la erogación de los servicios y la agrupación/asociación empresarial (Basile e Giunta, 2004; Becattini e Dei Ottati, 2006; Fondazione Nord-Est, 2009).

caso de las actuales políticas macroeconómicas de austeridad indica que merece la pena retomar el tema y que las políticas de desarrollo local están llamadas nuevamente a volver a tener un papel clave y fundamental en una nueva política del crecimiento europeo.

En la experiencia italiana los resultados insatisfactorios de la larga fase de aplicación de las pdl y la falta actual de una política regional, han generado un debate que enfrenta las posiciones centralistas con las localistas, las políticas que privilegiaban la automaticidad e uniformidad de las intervenciones y aquellas centradas en los distintos contextos (Chiarello, 2006). En este sentido, las decisiones políticas tomadas con la crisis sitúan el debate sobre estos temas en Italia en una fase de *impasse*. Por su parte, en España, el debate parece estar atascado en un enclave financiero, la crisis no ha hecho sino destruir la estructura previa generada y sustentadora del modelo de desarrollo local, no articulándose un debate al respecto.

Por otro lado, la evaluación de la implementación realizada en las últimas décadas, nos permite pensar que probablemente el debate dicotómico local/supralocal, exógeno/endógeno, no está del todo clarificado, y que además el discurso centrado en lo local ha acabado por evolucionar hacia un localismo autárquico (Trigilia, 2005). Por otro lado ha corrido el riesgo de convertirse en un enfoque territorial impersonal (Barca, 2006), en cuanto se ha dado por descontado de partida que todos los territorios tuviesen conocimientos y preferencias propias y pudiesen perseguir caminos hacia el desarrollo prescindiendo de una perspectiva más amplia. El localismo no aporta nada positivo al proceso, privando a los distintos territorios de una capacidad de hacer que les permita desarrollarse. Como escribe de forma convincente Bagnasco (2005), es necesario tener una visión más global y general del desarrollo.

En el caso de España, analizado en profundidad por Calvo (2012), muchos de los límites estructurales del modelo de pdl descienden de su enfoque esencialmente individualista centrado en la figura del técnico AEDL, como responsable del desarrollo del territorio: modelo que ha evolucionado a un personalismo no útil a largo plazo, caracterizado por un grado de experimentalidad muy alto, donde la responsabilidad del desarrollo de las pdl se dejaba a su creatividad e iniciativa, sin marcar ni unos objetivos claros, ni unas pautas o estructura de gestión clara. El cortoplacismo ha sido una consecuencia obvia de este implante. Esto, junto a la precariedad de las posiciones laborales de los AEDL, ha expuesto el modelo al clientelismo y a la dependencia de la política y de sus intereses de más bajo perfil. La escasa planificación, propia de este modelo, ha además obstaculizado las prácti-

cas de evaluación eliminando un recurso de autoajuste fundamental, como podía ser la evaluación de los resultados y de los procesos.

A tenor de ello, parece claro que si lo que interesa es retomar las pdl como herramienta para impulsar el crecimiento, no se puede prescindir del conocimiento de estos límites. La conciencia de esas dificultades, que han caracterizado su aplicación, nos lleva a recomendar que su replanteamiento empiece por la definición, de antemano, de unos objetivos claros que permitan el correcto desarrollo y ejecución del modelo, que se implementen a partir de una planificación, posiblemente a través del enfoque o Modelo del Marco Logico (MML)⁵ (Ortegón et al., 2005). La presencia de una planificación permitiría alcanzar un elevado nivel de claridad en la acción de los AEDL y en el desarrollo de las políticas, además de mejorar los resultados a través de la generación de unos mecanismos de control y mejora continua. Finalmente creemos que una propuesta de futuro para las pdl en España no pueda prescindir de la consecución de una estructura definida y reconocida, de una adecuada vertebración del actual modelo de desarrollo económico y social a nivel local, imposible sin la implicación de todos los órganos administrativos responsables en la materia (europeos, nacionales, autonómicos y locales).

Por otra parte, y aunque las estrategias de implementación han sido muy diferentes en ambos territorios, podemos detectar la presencia de una misma pauta en la definición del problema social a tratar (Subirats, 2012): en ambos casos se ha actuado directamente sobre la vertiente fenomenológica del problema social detectado: el desempleo en España y la debilidad de tejido empresarial, de falta de innovación y capacidad de transformación en el *Mezzogiorno* italiano. Se ha actuado por lo tanto sobre los síntomas y los actores más involucrados en ellos (desempleados en un caso, empresas en el otro) y no en las causas sistémicas o los prerequisites del desarrollo de la comunidad como pueden ser, la competitividad de las empresas y su capacidad de innovación en un caso o capital social y orientación a la persecución del bien común en el otro. Otra opción hubiera sido mejorar las infraestructuras del territorio para hacerlo más competitivo y atractivo para las empresas y para mejorar la calidad de vida de la población.

⁵ Se trata de un modelo inicialmente utilizado por la USAID, la agencia de cooperación de Estados Unidos, pero actualmente muy utilizado para todo tipo de proyecto y de políticas públicas en especial modo por la Comisión Europea.

A pesar de una tensión sistémica originaria, más marcada en Italia pero no ausente del todo en España, en la implementación real de las pdl ha prevalecido una visión del Estado como aparato técnico-administrativo (débil y tampoco muy eficiente) o como simple distribuidor de recursos para los actores locales, más que la visión de un Estado, escala activa, que se interroga acerca de las prioridades estratégicas que pueden contribuir a la mejora económica del país y de sus áreas menos desarrolladas en particular. La perspectiva de los escribientes es que la deriva clientelar ha sido posible a causa de la debilidad de los contenidos-la debilidad de la política y de su capacidad de propuesta- más que una cuestión técnica de distribución de las tareas de «quien hace que».

Más allá de cuestiones meramente formales, es necesario no olvidar que el desarrollo es en primer lugar una cuestión socio-política que tiene que ver con el tipo de sociedad que se quiere construir y no una operación de ingeniería institucional (Veltz, 1998). En un significativo artículo de hace algunos años, Mutti (1991) recordaba que históricamente es el Estado que tiene el papel de favorecer la acumulación capitalista y esto confiere al mismo una cierta autonomía estratégica en la formulación de las políticas y en la capacidad administrativa. Eso sugiere que la regulación estatal tiene que ejercer un papel coherente, selectivo y eficaz. No se trata de solicitar el regreso al pasado, pero sí de asumir que los recursos necesarios para el desarrollo hoy en día solamente en parte pueden crearse desde un nivel institucional o desde otro. No se puede olvidar la relación estricta que actualmente tienen los estados nacionales con la Comunidad Europea en términos de vínculos y recursos y que la mayoría de los procesos sociales y económicos ya no tienen un alcance nacional sino global. El desafío de las políticas consiste precisamente en favorecer el posicionamiento eficaz del territorio dentro de las redes trans-territoriales que pueden incidir de manera significativa sobre el valor producido por el «sistema local» (Trigilia, 2005). Esto va a ser posible en la medida en que el centro (el Estado), por su parte, conseguirá tener un papel de planificación orientada a la calidad, de dirección y de mediación de conocimientos, saberes y competencias entre el nivel local y global (Barca, 2006). Se trata de aspectos que van más allá del carácter funcional de cada territorio o de cada institución (Rullani, 2008), que no pueden ser dejados a la buena voluntad de los actores locales y menos a figuras profesionales cuya precariedad marca su debilidad, pero reenvían de hecho a un compromiso intenso de la política (Trigilia, 2005).

Como conclusión final, todo lo expuesto en esta reflexión comparada nos lleva

a elaborar y proponer al debate algunas indicaciones para el futuro de las pdl. A partir de ella se podría ampliar el estudio comparativo a otros países de Sur Europa en particular, para elaborar unas indicaciones para la inclusión de este tipo de actuaciones en la planificación europea de los fondos para la cohesión y el desarrollo regional de los próximos años:

- Integración de las pdl en un cuadro global con dirección del Estado que oriente las peculiaridades locales a valorizar, basándose en el conocimiento del escenario global.
- Una política nacional y local que tenga visión estratégica y de largo alcance además de una nueva fuerte orientación al bien común (un estado que no sea solo un gestor), como antídoto al cortoplacismo.
- Actuaciones más sistémicas y centradas en organizaciones más que en personas, figuras profesionales y en la continuidad de una acción flexible, más que en la repetición de programas siempre iguales sin un horizonte temporal claro.
- Amplitud de los sujetos coparticipantes en la programación local, como antídoto al clientelismo.
- Trabajo no dirigido a un colectivo en particular, sino a la mejora de la calidad de vida y de los servicios –bien social colectivo–, del capital social, de los prerrequisitos del desarrollo.

5. BIBLIOGRAFÍA

- Albuquerque Llorens, F. (2002), *Desarrollo económico territorial. Guía para agentes*. Sevilla, Instituto de Desarrollo Regional. Fundación Universitaria.
- Bagnasco, A. (2005), *Isole nella corrente*. Bologna, Il Mulino, n. 1, pp. 157-164.
- Barbera, F. (2001), «Le politiche della fiducia. Incentivi e risorse sociali nei patti territoriali». *Stato e Mercato*, n.3, pp. 413-449.
- Barca, F. (2006), *Italia frenata*. Roma, Donzelli.
- Beccatini, G. (2000), *Dal distretto industriale allo sviluppo locale*. Torino, Bollati Boringhieri.
- Calvo Palomares, R. (2012), *AEDL (Agente de Empleo y desarrollo Local): un estudio de su realidad profesional*, Alzira (Valencia), Editorial Germania, pp.82-119.

- Calvo Palomares, R. y Lerma Montero, I. (2008), «Agentes de desarrollo local y políticas de empleo: un análisis cualitativo. El estudio de casos de la Ribera Alta», *Revista de Treball, economia i societat*, nº 47, Valencia, pp. 9-29.
- Calvo Palomares, R. y Martínez Puche, A. (2012), «Empleo y desarrollo desde lo local: un análisis DAFO de 25 años de actividad de los AEDL en la Comunitat Valenciana», en Martínez-Puche, A. y Calvo, R. (coords.) (2012), *Valoraciones técnicas y repercusiones territoriales sobre el ejercicio profesional del desarrollo local*. Alzira (Valencia), Editorial Germania, pp. 147-201.
- Cerese, F. (coord.) (2005), *Lo sviluppo possibile*. Milano, F. Angeli.
- Cersosimo, D. e Wolleb, G. (2001), Politiche pubbliche e contesti istituzionali. Una ricerca sui patti territoriali. *Stato e Mercato*, n. 3, pp.369-412.
- Chiarello, F. (coord.) (2006), Il pendolo meridionale. *Sociologia del Lavoro*, n.101., pp. 7-15.
- Del Monte, A. e Giannola, A. (1978), *Il Mezzogiorno nell'economia italiana*. Bologna, Il Mulino,.
- De Vivo, P. (2005), *Ricominciare: Il Mezzogiorno, le politiche, lo sviluppo*. Milano, F. Angeli.
- De Rita, G. e Bonomi, A. (1998), *Manifesto per lo sviluppo locale. Dall'azione di comunità ai patti territoriali*. Torino, Bollati Boringhieri.
- Diamanti, I. (1994) Localismo. *Rassegna Italiana di Sociologia*, XXXV, n. 3, pp. 403-424.
- DPS (2007), *Rapporto annuale del DPS- 2007*. Roma
- Guelpa, F. et al. (2007), I distretti industriali italiani nel quinquennio 2001-2005 en Viesti, G. (coord.) (2007), *Le sfide del cambiamento*. Roma, Donzelli.
- Femp, (2005), *Aspectos de la intervención de las administraciones públicas locales en las políticas activas de empleo en España*. Madrid, MTAS, Colección Informes y Estudios.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F. (2001), *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Bâle, Helbing & Lichtenhahn
- López-Aranguren, L. (2006), Las políticas activas de empleo, en Vidal Fernández, Fernando (Ed.): *V Informe FUEM de políticas sociales. La exclusión social y el Estado de Bienestar en España*. Madrid, Icaria / FUEM.
- Martinelli, F. (1998), *The Governance of Post-War Development and Policy in Southern Italy*. Notes for a critical reappraisal. EURS Conference, University of Durham.

- Mény I. y Thoenig J.C.,(1998), *Politiques publiques*. Paris, PUF,140ss
- Mutti, A. (1991,) Sociologia dello sviluppo e questione meridionale oggi. *Rassegna Italiana di Sociologia*, vol. XXXII, n.2, pp. 155-179.
- Ortegón, E., Pacheco J.F., Prieto, A.(2005), *Métodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Santiago del Chile, ILPES.
- Rossi, N. (2005), *Mediterraneo del Nord. Un'altra idea del Mezzogiorno*. Bari-Roma, Laterza.
- Rossi, U. (2004), New Regionalism Contested: Some Remarks in the Light of the Case of the Mezzogiorno of Italy. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 28, n.2, pp. 466-476.
- Scott, A. e Storper, M. (2003), Regions, Globalization, Development. *Regional Studies*, vol. 37, n. 6&7, pp. 579-593.
- Subirats J. Et al. (2012), *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona, Ariel
- Trigilia, C. (1992), *Sviluppo senza autonomia*. Bologna, Il Mulino.
- Trigilia, C. (2005), *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*. Roma-Bari, Laterza.
- Valcárcel-Resalt G. (1992), El desarrollo en España. Un enfoque estratégico para la reactivación de áreas desfavorecidas, en *Información Comercial Española*, núm. 679, pp. 75-94.
- Viesti, G. (coord.) (2007), *Le sfide del cambiamento*. Roma, Donzelli.
- Viesti, G. e Prota, F. (2004), *Le politiche regionali dell'Unione Europea*. Bologna, Il Mulino.

CAPÍTULO 17

MODELO DE REGIÓN SOCIALMENTE RESPONSABLE PARA EL DESARROLLO LOCAL: EL CASO DEL NORTE DEL CAUCA EN COLOMBIA Y DE LA COMUNITAT VALENCIANA

Benjamín Betancourt¹, Johana Ciro Calderón²
Grupo de Investigación Previsión y Pensamiento Estratégico
Línea de investigación en desarrollo Local e Innovación social

RESUMEN

«Región Socialmente Responsable –RSR– es una iniciativa de construcción para el desarrollo local en regiones específica a partir del ejercicio colectivo de la Responsabilidad Social. La Responsabilidad Social en tanto estrategia social y económica debe ser, ante todo, un asunto de conciencia y decisión ética que a la vez representa una oportunidad para el desarrollo empresarial que se traduce en competitividad y productividad, y en elemento de diferenciación si se asume como condición del funcionamiento de los mercados. El alcance del proceso fue impactar el entorno inmediato de las empresas del Norte del Cauca, en particular los municipios de Guachené, Caloto, Villarrica y Puerto Tejada en Colombia, y a su vez determinar los factores claves para aplicar dicho modelo en la Comunitat Valenciana.

El enfoque de responsabilidad social se inspira en la propuesta del Pacto Global como iniciativa de compromiso ético destinada a que las empresas de todos los

¹ Director Grupo de Investigación en Previsión y Pensamiento Estratégico – Universidad del Valle Colombia.

² Coordinadora Línea de Investigación en Desarrollo Local e Innovación Social Estratégico – Universidad del Valle Colombia.

países acojan como una parte integral de su estrategia y de sus operaciones los 10 principios de conducta y acción en materia de derechos humanos, trabajo, medio ambiente y lucha contra la corrupción.

El primer hecho, las Regiones Socialmente Responsables como estrategia territorial de la Responsabilidad Social Empresarial (RSE) están siendo desarrolladas en distintos lugares de Colombia. En el caso particular del Norte del Cauca, la Región Socialmente Responsable surge como una iniciativa de los empresarios con el ánimo de dar respuesta a las necesidades locales y apostar a la construcción de un proceso de intervención social en el marco de una agenda regional de desarrollo, que incluya la perspectiva de múltiples actores como empresarios de las zonas francas asentadas en la zona, gobiernos locales, academia y representantes de la comunidad. Esta ponencia se propone describir el proceso de construcción colectiva de la Región Socialmente Responsable del Norte del Cauca para proponer su extracción y futura aplicación en la Comunitat Valenciana

En segundo hecho, En el caso particular de la Comunitat Valenciana, al igual que varias ciudades de España y Europa, se encuentra viviendo un momento determinante en términos de Innovación Social. El avance de este fenómeno a nivel global, asociado a la búsqueda de una sociedad más equitativa y de mayores oportunidades para todos, ha generado, entre otras cosas, el surgimiento de diversas iniciativas socioeconómicas en pos de estos objetivos y la reacción de múltiples actores sociales por dar cuenta de este fenómeno. Esta tendencia también ha tenido eco a nivel nacional, despertando un interés transversal por estas temáticas en la búsqueda del ansiado bienestar social. Particularmente, dentro del tercer sector y del sector privado, se han ido modificando las perspectivas tradicionales al incorporar nuevas dinámicas de innovación y emprendimiento social, capaces de generar valor social, y a su vez, contribuir a su propia sostenibilidad o competitividad financiera.

En este escenario, se debe mencionar que esta ponencia es fruto del trabajo investigación de los autores en el Norte del Cauca (Colombia), que ofrecen como insumo, entregar una base conceptual de manera que facilite la comprensión del análisis referido a la instalación de estas temáticas como instrumento para la Comunitat Valencia, para lo cual se revisa los principales términos, problemáticas y tendencias de este fenómeno a nivel global, para luego referirse al momento de oportunidad del contexto en la Comunitat Valenciana.

I. LA RESPONSABILIDAD SOCIAL EN ESPAÑA

«En un contexto de economía y sociedad global, caracterizado por una interdependencia cada vez mayor, el terreno de las consecuencias de nuestras acciones se amplía sensiblemente. Aumenta, por tanto, la responsabilidad de la empresa a la hora de tomar decisiones cuyas consecuencias afecten a los diferentes grupos de interés de la empresa (clientes, trabajadores, proveedores, sociedad y propietarios o accionistas).» (Fundación ETNOR, 2004: página 3)

En España, hasta el año 2003 el desarrollo de la RSE era todavía muy incipiente y embrionario. Aunque el debate público sobre la RSE llegó a España algunos años más tarde que a otros países europeos y tras la cumbre de Lisboa, a partir de 2003 el número de iniciativas promovidas por las empresas y las más diversas organizaciones e instituciones ha sido extraordinario. Ese desarrollo se ha dado además en la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas. No obstante, habrá que esperar hasta el año 2007 para que la responsabilidad social de las empresas españolas tomase cuerpo como tema relevante del debate legislativo.

Veamos cómo se ha desarrollado su normativa en el cuadro I:

LEGISLACIÓN	CONTENIDO
Real Decreto 221/2008, de 15 de febrero	Establece El Consejo Estatal de la Responsabilidad Social de las Empresas (CERSE) órgano «asesor y consultivo» del Gobierno adscrito al Ministerio de Empleo y Seguridad Social y encargado del «impulso y fomento de las políticas de Responsabilidad Social de las Empresas» en «el marco de referencia para el desarrollo de esta materia en España»
Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible	planteó nuevos retos a dicho Consejo, por la aprobación del artículo 35 referente a las obligaciones para el sector público empresarial; y el artículo 39 en lo que se refiere a la promoción de la responsabilidad social de las empresas
La Ley 50/2002 de Fundaciones	La regulación de la responsabilidad social solidaria. Las Fundaciones, el patrocinio y el mecenazgo.

Comunitat Valenciana	
La Ley 11/2009, de 20 de noviembre, de la Generalitat, de Ciudadanía Corporativa	Pretende poner los medios para que las empresas y personas profesionales autónomas interesadas puedan desarrollar los sistemas, programas y acciones que consideren oportunos. Y lo hace a través de dos herramientas fundamentalmente: la certificación de la excelencia en la ciudadanía corporativa y, a partir de estas certificaciones, anualmente, la elaboración de un Índice de Ciudadanía Corporativa como medida de fomento complementaria. Esta ley debería ser modificada en aras de la unidad de mercado.

ELABORACIÓN PROPIA CIRO 2014

Sin embargo, España presenta un considerable retraso respecto a los países europeos. Es cierto que, durante los últimos años, se ha observado que las empresas españolas han ampliado el contenido de RSE en sus memorias e informes, lo cual constata una evolución positiva al respecto, pero con significativas diferencias entre empresas, y todavía muy alejada de los niveles alcanzados en otros países europeos.

En este sentido, una de las impotencias del modelo de RSE en España es el restringido diálogo normalizado entre las empresas y la sociedad civil que se manifiesta en los iniciales procesos y políticas de RSE aplicadas. También se evidencia cómo se ha producido una confusión generalizada en la opinión pública entre la RSE y la acción social o marketing social, que en absoluto ha ayudado a gestionar adecuadamente la RSE. Además, otra carencia también observada en el mercado español es que, usualmente, las empresas no desarrollan estrategias de RSE vinculadas a sus actividades y negocios clave, sino que se plantean como un área adyacente a la gestión de la empresa, entrando en altos riesgos de discrepancias con la gestión.

Por tanto, es cierto que en España cada vez más organismos están impulsando iniciativas de diversa índole en el campo de la RSE, pero queda mucho camino por recorrer para ampliar el conocimiento de las acciones emprendidas y extender la cultura de la RSE.

No obstante, hasta la fecha, tan sólo se han aplicado de forma parcial el lenguaje, conocimientos y herramientas de la teoría financiera de la empresa en la

orientación de los procesos de decisión de los diferentes agentes económicos de cara a incorporar objetivos de RSE.

Por tanto, en España, es especialmente significativo el escaso desarrollo de los instrumentos de medición de la RSE, la dimensión parcial de algunos y el bajo nivel de implantación de la RSE. No se observa una relación entre rentabilidad económico-financiera con una mayor información de carácter social o medioambiental.

Ahora bien, en todas las modalidades de Responsabilidad Social, la asunción de las mismas por parte de las empresas se halla directamente relacionada con la dimensión empresarial atendiendo tanto a facturación como a número de empleados. Así, «el 40,5% de las empresas Socialmente responsables realizan donaciones en especie (productos y servicios); el 24% del total de las empresas de la Comunidad Valenciana. En números absolutos un total de 46.081 empresas valencianas realizan donaciones en especie a entidades cívicas y sociales³».

Por todo lo anterior, es necesario hacer una llamada a las instituciones públicas con responsabilidad en este campo, porque se hace necesario llevar a cabo políticas de difusión que contribuyan al conocimiento de esta nueva cultura empresarial que beneficia tanto a la comunidad, como a las empresas y a los trabajadores/as. Un nuevo modelo de región socialmente responsable, superando la clásica concepción de la empresa como organización que sólo busca un beneficio económico y vinculándola al territorio.

Por todo lo anterior, consideramos que es el momento propicio para abordar otras iniciativas en materia de RSE, de ahí que proponemos el modelo de regiones socialmente responsable desarrollado en Colombia, como un insumo de reflexión que invite a reemplárenos la RSE no so desde la empresa sino como una estrategia territorial que reúne valioso instrumentos en desarrollo local:

MODELO DE REGIÓN SOCIALMENTE RESPONSABLE

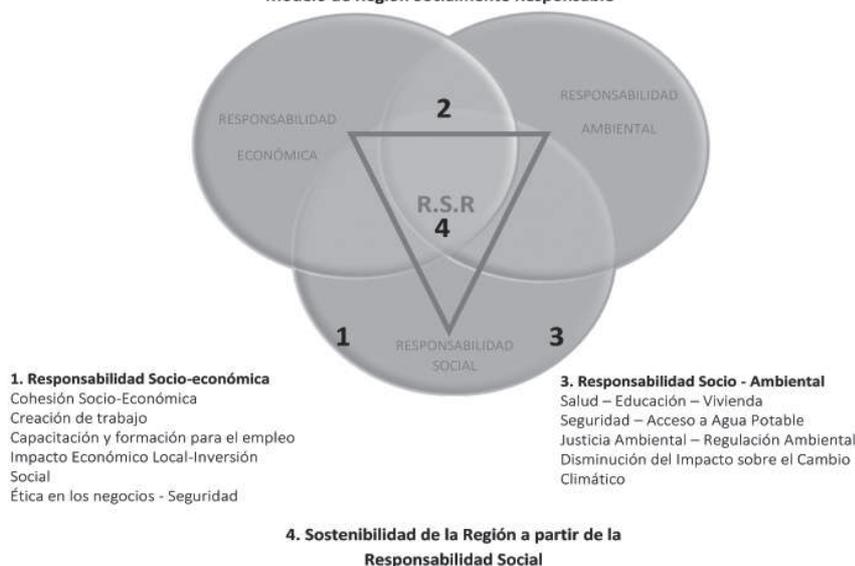
Sostenibilidad de la Región a partir de la Responsabilidad Social y la Interacción de las tres dimensiones

³ Impacto económico y social de la responsabilidad social empresarial en la comunidad valenciana (pp. 113-141) - CIRIEC

2. Responsabilidad Económica - Ambiental

Para el logro de la Eco-Eficiencia de los recursos
Administración de Productos y el Ciclo de vida del Producto.
Fortalecimiento de las Cadenas de Producción

Modelo de Región Socialmente Responsable



FUENTE BETANCOURT, B. 2010

Para maximizar su eficiencia la RS busca desplegarse a través de mecanismos colectivos asociados al funcionamiento económico. Los principales son: sectoriales, cadena de valor, temáticos y territoriales.

Las iniciativas sectoriales son de carácter de auto-regulación por parte de algún sector global de la producción o del funcionamiento económico que mediante el establecimiento de códigos y estándares de conducta busca que todas las empresas inscritas en dicho sector alcancen un comportamiento ético de acuerdo a lo definido. Las iniciativas de mayor fuerza en la actualidad son las del sistema financiero global, el sector extractivo, la agroindustria y la construcción.

En cualquiera de las dos situaciones el propósito es lograr que el conjunto de personas, instituciones y empresas que convergen en un propósito productivo o de prestación de servicios orienten sus actuaciones bajo un acuerdo ético compartido. Al igual que las sectoriales las de cadena de valor se consideran iniciativas de autorregulación.

Las iniciativas temáticas se enfocan en garantizar el comportamiento social y empresarial en algún aspecto específico de las dimensiones del desarrollo de situaciones sociales críticas. Las hay de origen de auto regulación como son el «Mandato por el Agua» y «El Cuidado del Clima» impulsadas por el Pacto Global de Naciones Unidas y las hay de carácter de Control Social orientadas por organizaciones de la sociedad civil global que buscan impulsar actitudes y prácticas sociales y empresariales que protejan derechos ciudadanos. En materia de Derechos Humanos es en donde más iniciativas de este tipo de encuentran y se relacionan con asuntos tales como la abolición del trabajo infantil, la discriminación en los entornos de trabajo, la protección de derechos laborales, de la biodiversidad, etc.

Y finalmente las iniciativas territoriales (Regiones Responsables) parten de la consideración de una región como un escenario local para el despliegue del comportamiento social general y buscan que dicha región o territorio, como un todo, logre establecer acuerdos fundamentales de comunidad de propósito colectivo y arreglos de funcionamiento social que permitan el desarrollo humano y la sostenibilidad.

Estas iniciativas si bien pueden tener impulso en cualquiera de los actores de la sociedad, se orientan a activar el marco social de tres componentes: regulación del Estado, auto regulación empresarial y control de la sociedad en general, en una única perspectiva de convergencia dentro de un territorio.

Cualquiera que sea la iniciativa, todas apuntan en esencia a lo mismo: a lograr transformaciones en la comprensión social de nuestro devenir y por tanto cambiar comportamientos, actitudes y prácticas sociales de manera que pueda construirse desarrollo humano y sostenibilidad en la sociedad.

El programa de Regiones Responsables fue creado en Colombia en 2007 como una iniciativa de la Red del Pacto Global con el ánimo de ofrecer mecanismos prácticos colectivos para el ejercicio de la Responsabilidad Social. En la actualidad «Regiones Responsables» es un programa autónomo, con organización propia, con el apoyo del Pacto Global.

Una «Región Responsable» se sustenta en la noción de «Sistema Social» que se configura en una región o territorio específico y en el que se desenvuelve la vida social, política, económica, cultural y espiritual de una comunidad. En tanto región se entiende como un sistema interdependiente entre sí y con el entorno natural que configura un interés común que se garantiza a través de un Contrato Social».

El contrato social de una Región Responsable se enfoca, en principio, en cuatro elementos básicos:

- Ciudadanía responsable: activación del ejercicio cívico de los ciudadanos que asumen sus responsabilidades frente al colectivo y ejercen de manera activa y constructiva sus deberes y derechos.
- Economía responsable: funcionamiento económico basado en la ética, la justicia social, la cohesión social y la equidad, se reducen los impactos y se agrega valor colectivo expresado en desarrollo humano y sostenibilidad.
- Educación para la responsabilidad: formación de líderes y ciudadanos capaces de conducir a la sociedad hacia el rumbo del desarrollo humano y la sostenibilidad.
- Política responsable: ejercicio transparente, participativo y eficaz de la política en un modelo democrático de múltiples niveles de gobernabilidad del desarrollo.

Una Región Responsable es aquella que logra identificar los factores objetivos y subjetivos del colectivo que favorecen o impiden el logro de propósitos de desarrollo y los transforma a partir de la conciencia de la responsabilidad social y a través de modelos público privados de movilización y participación ciudadana.

A nivel conceptual «Regiones Responsables» integra los planteamientos del desarrollo local, de la gobernabilidad pluralista y de múltiples niveles, y por supuesto, de la Responsabilidad Social.

2. EXPERIENCIA PRÁCTICA: REGIÓN SOCIALMENTE RESPONSABLE EN EL NORTE DEL CAUCA

Región Socialmente Responsable en el Norte del Cauca es una propuesta para construir de manera colectiva un modelo de desarrollo para el Norte del Cauca, teniendo como nodos articuladores los municipios de Puerto Tejada, Villarrica, Guachené y Caloto, que propicie un cambio en las condiciones sociales, económicas y ambientales que son dimensiones clave en el desarrollo de esta región, que históricamente ha tenido grandes retos con relación a sus indicadores de desarrollo, a la vez que tiene grandes potencialidades observadas en el crecimiento económico de la última década, propiciado por la Ley Páez (Ley 218 de 1995).

Este proyecto que se desarrolló en el marco del Convenio No. 163 -2007 suscrito entre Colciencias y la Universidad del Valle a través del Instituto de Pros-

pectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento, es un espacio de articulación de la Universidad con los empresarios del Norte del Cauca que preocupados por la situación de las comunidades, proponen la construcción de una agenda regional de desarrollo, que tiene como fundamento la responsabilidad social empresarial. Adicionalmente, en un ejercicio pionero para estos temas, se incluye la metodología prospectiva, para darle sostenibilidad a un proyecto de esta magnitud.

La presente investigación recoge no sólo los resultados del proyecto, sino también la aplicación de metodologías prospectivas para la realización de los talleres con los actores sociales de la región, gracias a lo cual se pudo analizar de conjunto la realidad del Norte del Cauca y las capacidades regionales para construir un plan de futuro.

El enfoque de responsabilidad social se inspira en la propuesta del Pacto Global como iniciativa de compromiso ético destinada a que las empresas de todos los países acojan como una parte integral de su estrategia y de sus operaciones los 10 principios de conducta y acción en materia de derechos humanos, trabajo, medio ambiente y lucha contra la corrupción.

Este es un estudio centrado en el ser humano. La pertinencia de esta investigación, es que recoge las voces de los actores como los niños, los jóvenes, las instituciones, los gobiernos locales, los empresarios, la academia, la comunidad en general, entre otros. Se analiza de manera profunda la realidad de la región y se identifica de forma colectiva las propuestas para atender las necesidades y superar los problemas que la afectan, construyendo escenarios de futuro posibles donde se incorporen criterios de inclusión, equidad y desarrollo de todos los actores.

3. METODOLOGÍA

Objetivos de Investigación

- Ante los retos y desafíos que ha impuesto el establecimiento del Parque Industrial y Comercial en la zona norte del Departamento del Cauca derivado de la Ley Páez y con un panorama de permanencia a largo plazo al convertir el Parque Industrial en Zona Franca, un grupo de empresarios e instituciones interesados por el desarrollo de la región inició desde el 2008 un acercamiento con la Oficina del Global Compact en Colombia, y ha logrado adelantar un proceso de

diálogo entre los diversos actores regionales para el desarrollo integral bajo el modelo de región socialmente responsable.

- En este contexto, y con la intención de consolidar estos esfuerzos se ha formulado este proyecto con el objetivo de articular a los diversos actores públicos y privados de la Región Norte del Cauca en una estrategia de Región Socialmente Responsable – RSR, para lograr el desarrollo integral de las empresas, las instituciones, los municipios y las comunidades de los municipios de Caloto, Guachené, Puerto Tejada y Villarrica. El eje central de la agenda es la Responsabilidad Social Empresarial en el marco de una estrategia de región por medio del cumplimiento de los objetivos en 5 fases así:
- FASE 1: Fundamentación de la acción.
- FASE 2: Capacidades empresariales y capacidades sociales instaladas.
- FASE 3: Escenarios de realidades y futuros
- FASE 4: Construcción de acuerdos
- FASE 5: Preparación transversal

Fases del proceso

En el proyecto se aplican metodologías prospectivas para analizar de conjunto la realidad económica, social y las capacidades regionales para construir un plan de futuro. Se combinaron métodos cuantitativos y cualitativos y se adelantó un proceso de consulta con los actores sociales de la región para el diseño y puesta en marcha del proceso de construcción que sirva de plataforma para la formación de capacidades endógenas de responsabilidad social para el desarrollo regional.

La caracterización de región es uno de los pilares fundamentales del proyecto seguido del ejercicio de prospectiva, el diseño de programas, proyectos y acciones y finalmente su socialización y compromisos de los actores.

Es un ejercicio de planeación participativa en cuatro fases: Diagnóstica y de Caracterización de la Región; Prospectiva y Estrategia; Operativa y Socialización, en todas las cuales están presentes los actores sociales.

Los elementos temáticos que alimentan el modelo de RSR son los siguientes: Dimensión Económica, Dimensión Socio-Cultural y la Dimensión Ambiental en un entorno donde la intervención del estado y la participación de las instituciones involucradas contribuyen al mejoramiento de la región (corrección por parte del profe).



Análisis comparativo de la RSE en la Comunitat Valenciana (España) Vs El Norte del Cauca (Colombia)

Laescenario de la RSE tanto en Colombia como en España o cualquier otra región del mundo, estáestipulada por el entorno en que opera la empresa. Hay una serie de condiciones con influencia determinante en el comportamiento empresarial.

No tenemos conocimiento de estudios donde se comparen las acciones de RSE entre la Comunitat Valenciana en España y el Norte del Cauca en Colombia. Sin embargo, lasituación de la RSE en las PyMEs en el Norte del Cauca y en la Comunitat Valencia por separado puede servir, aunque con limitaciones, para hacer algunas comparaciones. El estudio comparativo fue realizado con una parte del cuestionario que contiene preguntas semejantes y fue diseñado por el mismo equipo que llevó a cabo el estudio de Regiones Socialmente responsables en Colombia. Si bien las PyMEs no son indicativas de las prácticas de la gran empresa, la comparación puede dar luces sobre el papel diferente que pueden jugar las actividades responsables de las empresas. El estudio cubrió actividades de responsabilidad interna, vale decir sobre el personal, gobierno corporativo, proveedores, el consumo de recursos

(agua, electricidad, reciclaje, subproductos, etc.), actividades de responsabilidad externa (hacia la comunidad) y actividades de responsabilidad medio ambiental.

De los resultados de esta comparación se observa que hay más actividad de responsabilidad social empresarial externa en las PYME del Norte del Cauca que en la Comunitat Valenciana. Sin entrar en detalles, podemos por ejemplo analizar las razones por las cuales la empresa es responsable. En la Comunitat Valenciana las principales razones aducidas para ser socialmente responsable con la comunidad, son, mayoritariamente, de tipo ético-religioso. También en Colombia son la principal razón para ser responsable ante la comunidad, pero con menor intensidad que en Comunitat Valenciana. En el Norte del Cauca la presión de la comunidad es un poco mayor, probablemente porque hay una mayor identificación de las comunidades con la misma empresa. Las presiones de los empleados, socios y clientes juegan un papel un poco más relevante en el Norte del Cauca que en la Comunitat Valenciana, aunque en general las razones no son muy distintas.

En cuanto a las actividades de apoyo, en el Norte del Cauca se enfatiza mucho más el apoyo a la educación y a colectivos desfavorecidos, como discapacitados, las poblaciones indígenas o afro-descendientes. Ello puede explicarse por los condicionantes que mencionábamos anteriormente: porque las necesidades sociales y ambientales son más evidentes y es necesario cubrir deficiencias en la actuación del sector público. En la Comunitat Valenciana las empresas PyMES dedican muchos más recursos a actividades deportivas, en ambos casos se dedican más o menos los mismos recursos en salud, cultura y medioambiente. En cuanto a la forma, en el Norte del Cauca hace mucho más vía donaciones directas, y con más participación de empleados y gerentes, y menos vía patrocinio, que es el esquema más favorecido en la Comunitat Valenciana.

En términos generales se puede concluir diciendo que en la Comunitat Valenciana se hace más por motivos de mayor eficiencia y mejora de imagen. Con esto no quiere decir que en Comunitat Valenciana no se hace para cumplir con la legislación vigente, sino que en el Norte del Cauca se hace porque la ley lo pide, y menos por convencimiento. En el Norte del Cauca hay que forzar la actividad en RSE, a través de legislación. Eso también nos da algún indicador para el diseño de política pública. En algunos casos no hace falta tener una política pública, porque el comportamiento es espontáneo, pero en otras hay que forzar ese comportamiento.

Las razones primordiales por las cuales no se realizan prácticas de responsabilidad social en la PyME de la Comunitat Valenciana es por falta de tiempo, en el

Norte del Cauca es por falta de recursos y por falta de conocimiento de los beneficios que la responsabilidad puede traer.

Comunitat Valenciana (España)	Norte del Cauca (Colombia)
<ul style="list-style-type: none"> • Intensivas en consumo, necesidad de ahorro, reciclaje • Economías maduras • Dependencia de materias primas de otros • Políticas regionales (salud, bienestar, medio ambiente, laboral, etc.) • Presión al buen gobierno • Influencia de las partes interesadas • «Competencia» entre países • Buena infraestructura, no es un limitante • Presión a gobiernos para demostrar y forzar sostenibilidad • Globalización natural • Altos ingresos en algunos sectores • Recursos humanos capacitados • Promoción RSE en el ámbito de toda Europa que favorece a la Comunitat Valenciana • Servicios públicos relativamente amplios y eficientes • Empresa cerca del gobierno 	<ul style="list-style-type: none"> • Tratando de sobrevivir • Economías emergentes • Amplio territorio, menos necesidad de conservar • Políticas inestables, y en sostenibilidad, pobres o limitadas • Ineficiencia es tolerada, corrupción existe • Subdesarrollo de partes interesadas (stakeholders) en la RSE • Cada uno por su cuenta • Bastante preocupación hay con resolver problemas cotidianos • Sostenibilidad no es un lujo, pero no es prioridad • Aislamiento de algunos sectores, mirando hacia adentro • Desigualdad en la población es un problema (condiciona tipo de consumo) • Desconfianza de casi todos

ELABORACIÓN PROPIA

4. CONCLUSIONES

Este artículo inicia su aporte sobre la metodología y prospectiva y estratégica aplicada a región Socialmente responsable Norte del Cauca, realiza una reflexión sobre un proceso social y regional concreto, a partir de mi participación en el mismo como investigador y coordinador metodológico. En el proceso investigativo de

RSR- Norte del Cauca, los actores sociales de la región y el equipo de investigación del proyecto trabajaron conjuntamente para formular y poner en práctica el modelo de región socialmente responsable en el Norte del Cauca. El proyecto se formuló abarcando cuatro localidades: Guachené, Puerto Tejada, Villarrica y Caloto.

Se logró desarrollar los objetivos del proyecto y establecer con los actores sociales de la región, así como las localidades vinculadas al estudio, una visión de región, avanzando en el diseño de un modelo de responsabilidad social en las cuatro localidades objeto de estudio para formación de capacidades endógenas de esta manera conseguir el desarrollo local.

Este es un artículo de planificación prospectiva y estratégica del territorio, que aporta el conocimiento necesario sobre la problemática específica de la región norcaucana y ayuda a situarla en contexto, facilitar la toma de decisiones de sus líderes al reducir la incertidumbre y el riesgo derivado del desconocimiento o la intuición.

Conclusiones del análisis comparativo de la RSE en la Comunitat Valenciana (España) Vs El Norte del Cauca (Colombia)

En todas las Comunidades Autónomas de España tienen presión hacia el buen gobierno corporativo. En Colombia lamentablemente la ineficiencia es tolerada, se ha aprendido a vivir con ella, a coexistir con esa ineficiencia y aun cuando España no está exenta de corrupción, en Colombia, lamentablemente, está más generalizada.

En la Comunitat Valenciana se percibe una gran influencia de las partes afectadas, en contraste, el Norte del Cauca hay un gran subdesarrollo de esas partes interesadas.

En la Comunitat Valenciana se compite entre comunidades autónomas para subir el listón, en el Norte del Cauca cada departamento va por su cuenta.

En Comunitat Valenciana tienen una buena infraestructura, no es un factor limitante, en el Norte del Cauca hay ya bastante con la preocupación de resolver problemas.

En la Comunitat Valenciana se presiona a los gobiernos para demostrar y forzar la sostenibilidad. En el Norte del Cauca la sostenibilidad no es un lujo, pero tampoco es una prioridad.

En la Comunitat Valenciana se ve la globalización más o menos de manera natural, en el Norte del Cauca hay muchos sectores que todavía miran sólo hacia dentro.

En la Comunitat Valenciana hay altos ingresos, en el Norte del Cauca la desigualdad es un gran problema. Y aquí hay un condicionante muy claro sobre la

diferencia en el papel que debe jugar la responsabilidad social. La desigualdad es un problema, y resolverlo, aun cuando no le competa a la empresa, sí debe ser su preocupación y debe condicionar sus actuaciones.

Los servicios públicos en la Comunitat Valenciana son relativamente amplios y eficientes, pero en el Norte del Cauca hay un fallo del Estado en la provisión de los servicios, que en algunos casos es también sumamente crítico y que también condiciona la actuación de la empresa. En algunos casos se piensa que la empresa tiene la responsabilidad de resolver este fallo y aunque estrictamente hablando no es responsabilidad de la empresa, se puede ver forzada a buscar la solución. La empresa en la Comunitat Valenciana está «cerca» del gobierno. En algunas ciudades del Norte del Cauca la empresa está «dentro» del gobierno

Por último, esta comunicación propone socializar los resultados alcanzados y ponerlos a consideración de los actores sociales para incentivar un diálogo que beneficie la adaptación de este modelo y su posterior aplicación en la Comunitat Valenciana, dado que esta tiene factores de avance mayores que el Norte del Cauca, por lo cual se puede decir que si los resultados de la aplicación del modelo en el Norte del Cauca han sido tan fructíferos partiendo de un alto grado de incertidumbre, las posibilidades de éxito de este modelo en la Comunitat Valenciana pueden ser altas.

5. BIBLIOGRAFÍA

- ALBURQUERQUE F., Desarrollo económico territorial. Guía para agentes. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria, 2002.
- ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL (ACI), Los principios cooperativos del siglo XXI. CIRIEC-España. Revista de debate sobre la economía pública, social y cooperativa, nº 19, 1995, pp. 38-39.
- BAREA, J. y MONZÓN, J. L. (directores), Libro Blanco de la Economía Social en España. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992
- BAREA, J. y MONZÓN, J. L. (directores), Informe sobre la situación de las cooperativas y las sociedades laborales en España. Valencia: Editorial CIRIEC-España, 1996.
- BARREIRO, F., El modelo de Desarrollo Local y el papel de la Economía Social: un enfoque en torno a los NYE. Economía Social, Nuevos Yacimientos de Empleo y Desarrollo Local, 2002.

- BUENDIA, I y VIDAL, J., Cooperativismo y desarrollo local. Madrid: Centro de estudios Ramón Areces, Fundación Luís Vives, 2003.
- CACHÓN, L., Los nuevos yacimientos de empleo en España: una (primera) visión general. *Revista Economía y sociología del trabajo*, nº 29-30, (Ejemplar dedicado a: Nuevas necesidades, nuevas actividades y nuevos empleos: desafíos y perspectivas), 1996, pp. 124-142.
- CALVO, R. y LERMA, I., Una aproximación a las relaciones laborales-contractuales generadas por una agencia de desarrollo local (ADL): propuesta de clasificación y conclusiones críticas. *Revista Documentación laboral*, nº 80, 2007, pp. 145-155.
- CHAVES, R. y SAJARDO, A., La inserción laboral a través de la economía social en el ámbito de las políticas activas de empleo. *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*, nº 26, 1999, pp. 57-84.
- COQUE, J., Industrialización en el entorno local a través de sociedades cooperativas.
- REVESCO *Revista de Estudios Cooperativos* nº 68, (Ejemplar dedicado a: Jornadas técnicas sobre cooperativismo y desarrollo local), 1999, pp. 119-137.
- DIPUTACIÓN DE ALICANTE, Manual para la creación y funcionamiento de una Agencia de Desarrollo Local. Alicante, 2000.
- GARCÍA-GUTIÉRREZ, C., Cooperativismo y desarrollo local». *REVESCO Revista de Estudios Cooperativos* nº 68, (Ejemplar dedicado a: Jornadas técnicas sobre cooperativismo y desarrollo local), 1999, pp. 33-46
- GOMEZ, J. M. y ROMAN, A., La economía social y su contribución a la promoción del desarrollo local y regional. *Revista Universitaria de Ciencias del Trabajo*, nº 6, 2005, pp. 254-289.
- MADOERY, O., El proyecto local como alternativa de desarrollo, en Fernández, A y Gaveglio, S. *Globalización, Integración, Mercosur y Desarrollo Local*. Rosario (Argentina): Homo Sapiens, 2000.
- MORÓN, P., Los agentes de la Economía Social coordinadores y gestores de las políticas públicas: aplicación a la integración socio-laboral de jóvenes marginados. CIRIEC - España. *Revista de economía pública, social y cooperativa*, nº 24, 1996, pp. 63-90.
- SANCHIS, J. R., Dirección Estratégica de Empresas Cooperativas, Valencia: Promolibro, 2001.

CAPÍTULO 18

POLÍTICAS DE EQUIDAD DE GÉNERO EN LA COMUNITAT VALENCIANA Y EL VALLE DEL CAUCA, COLOMBIA: ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO LOCAL

Johana Ciro Calderón¹, Carolina Aranzazu Osorio²
Línea de investigación en Desarrollo Local e Innovación Social
Universidad del Valle - Colombia

«La igualdad es una necesidad vital del alma humana. La misma cantidad de respeto y de atención se debe a todo ser humano, porque el respeto no tiene grados.» Weil, Simone

RESUMEN

Con el análisis del marco normativo existente en favor de la mujer en España y la Comunitat Valenciana y Colombia y el Valle del Cauca, buscamos indagar si efectivamente el enfoque bajo el cual se enmarca, promueve el desarrollo local de sus comunidades, desde el punto de vista de su empoderamiento para la participación en el proceso de producción económica y de toma de decisiones. Reconociendo a la mujer como agente de transformación social y potenciador del desarrollo local, la presente comunicación como resumen de las principales conclusiones de

¹ Investigadora en temas de emprendimiento, desarrollo local e innovación social, licenciada en Administración de Empresas, Especialista en Marketing Estratégico, Máster en Gestión y Promoción del Desarrollo Local y Doctoranda en Desarrollo Local e Innovación Territorial.

² Investigadora en temas de planificación, prospectiva y desarrollo local, profesional en Comercio Exterior de la Universidad del Valle, Máster en Cooperación y Desarrollo Local de la Universidad de Valencia.

la primera fase de una propuesta de investigación más amplia³, busca mostrar los resultados del análisis de las políticas públicas para la Equidad de Género en Colombia y el Valle del Cauca, así como en España y la Comunitat Valenciana en relación a su concepción y enfoque. De esta manera, el documento base de la comunicación buscar ser un aporteal documento de conclusiones y recomendaciones de la investigación que pueda utilizarse como punto de partida para el diseño de futuros procesos de intervención y acompañamiento con mujeres en situación de vulnerabilidad; y que constituya de igual manera, un insumo pertinente para los planificadores a nivel de nuevos lineamientos de políticas públicas diferenciadas para la mujer en el contexto del desarrollo local en Colombia y en Comunitat Valenciana. Esta comunicación es solo una parte de la primera fase de un proyecto de investigación mucho más amplio que iniciará formalmente el próximo año. Tanto las acciones concretas, como los efectos –impactos– conseguidos a c/p con la actuación serán los resultados de la segunda fase que corresponde a trabajo de campo en Colombia entre febrero y septiembre del 2015.

PALABRAS CLAVES: Mujer, Derechos, Equidad de Género, Políticas Públicas, Desarrollo Local, Comunitat Valenciana, Colombia

I. POLÍTICAS DE EQUIDAD DE GÉNERO EN ESPAÑA Y LA COMUNITAT VALENCIANA

Lavía legislativa hacia la equiparación de derechos de hombres y mujeres en España, ha estado potentemente apoyada por los Acuerdos Internacionales y Comunitarios. Estos Acuerdos hace que se proceda en España al examen y, si es necesario, a la revisión de su legislación y de sus políticas, a efectos de lograr los ajustes necesarios para dar cumplimiento a lo dispuesto en una Directiva Europea, o con el fin de introducir un Convenio Internacional en su ordenamiento interno.

³ El análisis del marco normativo de ambos países a favor de la equidad de género, se enmarca en el proceso de elaboración del documento de contexto del proyecto “Estudio exploratorio del empoderamiento en las mujeres vallecaucanas para el posconflicto en Colombia” financiado por la AECID a realizar en colaboración con el IIDL de la Universidad de Valencia y la Universidad del Valle en el año 2015.

De modo que podemos afirmar que tanto las normas internacionales y Europeas han armonizado la legislación y las políticas nacionales respecto a la igualdad de género en el país, dirigiéndolo hacia una convergencia en los resultados, a pesar de que la trayectoria legislativa, en materia de igualdad de España, no ha sido paralela en su evolución con otros países europeos, debido a su diferencia histórica nacional, ya que en España durante la dictadura franquista es el hombre quien ocupa el centro de la organización social, desapareciendo muchos de los derechos de la mujer que estaban reconocidos en la Constitución de 1931.

Aprobada la Constitución Española en 1978, en España se producen prolíferos avances legislativos dotados de un gran dinamismo, *los derechos civiles de las mujeres españolas* se equiparan con muchos de los países europeos y se articula una legislación que pretende dar una nueva configuración tanto a la esfera privada como a la pública de hombres y mujeres, en el camino hacia una sociedad más equitativa, acortándose las diferencias de participación entre hombres y mujeres en todos los ámbitos.

Han sido leyes fundamentalmente importantes la Ley para la Conciliación de la vida familiar y profesional, Ley de violencia de género, Ley de Igualdad de oportunidades y sus homólogas francesas, estas más numerosas y concretas incorporan medidas a aplicar en caso de violación, por lo que son más efectivas en su contribución para la conquista de la igualdad.

La coyuntura de Leyes en pro de la Igualdad en España supone la declaración formal de la desigualdad entre hombres y mujeres, lo que crea un gran impulso en vía hacia la equidad real en varios sentidos, puesto que además de reconocer la desigualdad, la define y establece límites transitorios.

La adhesión de España a la Unión Europea en el año 1986, originó la realización de una serie de transformaciones y ajustes de la normativa legislativa existente en materia laboral a las directrices establecidas por la Unión Europea, en relación a la no discriminación de las mujeres en el mercado de trabajo⁴. Además de la legislación mencionada, se han aprobado una serie de Políticas Públicas que contienen medidas de Acción Positiva concretadas, fundamentalmente, a través de los Planes

⁴ Véase Cuadro I. Legislación española reguladora del trabajo de las mujeres e impulsora de acciones de igualdad, en el acápite de Anexos..

de Igualdad de Oportunidades. Desde la creación del Instituto de la Mujer, en el año 1983, se han puesto en funcionamiento cuatro Planes de Igualdad⁵.

Siguiendo las pautas de acción del Instituto de la Mujer, la mayoría de las Comunidades Autónomas contemplan medidas y planes específicos para paliar la situación de discriminación y desigualdad de las mujeres. La Comunitat Valenciana no ha sido ajena a esta tendencia y ha puesto en marcha tres Planes de Igualdad, a saber:

CUADRO III: *PLANES DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES (COMUNITAT VALENCIANA)*

Plan de Actuación del Gobierno de la Generalitat Valenciana el(1997-2000)	Las medidas planteadas se dirigen a conseguir la promoción para la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres en el ámbito laboral y fomento de la participación equilibrada de las mujeres y hombres en el proceso de toma de decisiones (Áreas 5 y 10)
Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres (2001-2004)	Medidas relativas a la igualdad entre hombres y mujeres en la vida económica, participación de las mujeres en la toma de decisiones y conciliación de la vida familiar y laboral (Áreas 5 y 6)

ADAPTADO DE SERRA YOLDI 2007 CITADO EN TRAPOTES ET AL, 2012.

Con la aplicación de la Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, el Decreto 133/2007, de 27 de julio, del Consell, sobre condiciones y requisitos para el visado de los Planes de Igualdad de las Empresas de la Comunitat Valenciana, y la Ley Orgánica 3/2007, de 2 de abril, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, se ponen en marcha políticas orientadas a hacer efectivo el principio de igualdad. Paralelo se solicita a las empresas que diagnostiquen la situación de su empresa y en función del estado de la misma, establezcan medidas orientadas a que las posibles desigualdades existentes desaparezcan o sean minimizadas.

⁵ Véase Cuadro II. Planes de igualdad de oportunidades (ámbito estatal).

Tanto en la Comunitat Valenciana como en España, aproximadamente una de cada dos mujeres de 16 y más años se ha incorporado al mercado laboral. En ambos casos⁶, esta tasa de actividad femenina todavía mantiene una diferencia cercana a los 20 puntos porcentuales con respecto a la masculina, siendo para ambos sexos ligeramente superior la media de la Comunitat Valenciana que la de la española (para las mujeres un 1% superior). Diferentes son los elementos explicativos que podríamos dar a esta constatación: una mayor presencia de las mujeres en el mundo de los cuidados, menores expectativas laborales por parte de estas, alargamiento del periodo de formación en el caso de las más jóvenes como estrategia de posicionamiento en el mercado laboral. Con todo, si bien con diferencias no muy abultadas (3 puntos), las jóvenes valencianas (las menores de 25 años) presentan una cierta mayor predisposición a incorporarse al mercado de trabajo que las jóvenes del conjunto de España.

No obstante, debemos decir que en el futuro más inmediato desde la perspectiva del desarrollo local, el empleo se observa como una de las variables más afectadas. Por una parte, porque la generación del mismo, es el complemento necesario para garantizar que la creciente incorporación de las mujeres al mercado de trabajo no se traduzca en un agravamiento del problema del desempleo femenino. Y, por otra parte, a causa de que no está claro que el frenazo económico recaiga por igual, en términos de oportunidades laborales, sobre los hombres y las mujeres.

El interés por la atención de la familia, por el fomento de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y por la conciliación de la vida familiar y laboral son calificativos comunes tanto en términos generales de España como en el conjunto de las Comunidades Autónomas. Cabe destacar, que dentro del conjunto de Autonomías, la Comunitat Valenciana es una de las pioneras tanto en normativa como en las medidas adoptadas en materia de conciliación.

2. POLÍTICAS DE EQUIDAD DE GÉNERO EN COLOMBIA Y EL VALLE DEL CAUCA

En concordancia con lo dispuesto en la Constitución Política de Colombia, el país ha ratificado numerosos tratados internacionales en materia de derechos

⁶ Carrasco, C. y otras (2013). Tiempos, trabajos y flexibilidad: una cuestión de género. Instituto de la Mujer. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid..

humanos de las mujeres, además de los instrumentos de política para la equidad de género⁷. En el año 1984 integra por primera vez el tema de los derechos de la mujer dentro de las políticas públicas de desarrollo económico y social con el Documento Conpes 2109⁸ para la mujer campesina, pasando por legislación relativa al apoyo a la mujer cabeza de familia⁹, erradicación de la violencia de género, prevención de la explotación, la pornografía y el turismo sexual con menores de edad, inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo, protección de las mujeres víctimas del conflicto armado¹⁰.

En esencia toda la normatividad se enmarca en las directrices a nivel internacional en esta materia y toma como punto de partida un diagnóstico similar sobre la situación de la mujer en el país, por lo menos en lo que respecta a las principales manifestaciones de la discriminación y desigualdad de estas frente a los hombres, de las cuales se destacan: altos niveles de violencias basadas en género, problemas para el acceso a la salud sexual y reproductiva y a la educación, dificultades para generación de ingresos y empleo decente, baja participación política y desprotección de sus derechos al interior de las instancias competentes.

Si bien los procesos de formulación de políticas en favor de la equidad de género desde el inicio de la década del noventa han sido iniciativas de todos los gobiernos, los procesos de implementación han sido discontinuos, pues, en materia de derechos de las mujeres el país ha avanzado mucho más en normativas que los reconocen, que en políticas que permitan su ejercicio real. (CPEM¹¹, 2012). Adicionalmente, tal como lo manifiesta la CPEM, no se ha logrado el impacto deseado en tanto las políticas existentes han tenido dificultades de implementación por insuficiencia presupuestaria y de recursos humanos capacitados para ello, así como

⁷ Véase Cuadro III. Legislación nacional colombiana adoptada a partir del marco normativo internacional sobre los derechos de la mujer y la equidad de género.

⁸ Consejo Nacional de Política Económica y Social.

⁹ También definida como mujer cabeza de hogar. Es un reconocimiento de la Corte Constitucional a la carga adicional de la mujer trabajadora en el ámbito familiar, cuando sus hijos o familiares dependen exclusivamente de ella. Véase la Sentencia C-184 de 2003.

¹⁰ Véase Cuadro IV. Políticas públicas en favor de los derechos de la mujer y la equidad de género en Colombia en el acápite de Anexos.

¹¹ Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

bajo nivel de apropiación social de la importancia del tema para la consecución de los objetivos de desarrollo.

No obstante, cabe resaltar algunos de los esfuerzos impulsados por el Gobierno Nacional en relación al cierre de las brechas de género a través de las acciones focalizadas como el «Programa Mujer Cabeza de Familia Microempresaria, Jornadas de Banca de Oportunidades, Plan de Capacitación Empresarial, Expoempresaria, Programa Nacional para el Desarrollo Integral de la Mujer Empresaria, Encuentros de Escritoras Colombianas, Consejos Comunitarios de Mujeres, Consejos Participativos de Mujeres Cafeteras, Jornadas de Alfabetización de las Mujeres sobre sus Derechos; Programa Integral contra las Violencias Basadas en Género; la elaboración del Plan Estratégico para la Defensa de los Derechos de la Mujer ante la Justicia; así como la creación del Observatorio de Asuntos de Género» (OAG¹², 2010).

Así mismo, desde la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer se han impulsado importantes pactos institucionales que avanzan hacia la consolidación de la equidad de género como una política de Estado, tales como el «Acuerdo Nacional por la Equidad entre Mujeres y Hombres» (octubre de 2003); «Pacto por la inclusión efectiva de las mujeres en la Política» (octubre de 2005) y la «Agenda por la Igualdad Laboral» (marzo de 2009).

Más recientemente con el Plan Nacional de Desarrollo 2010- 2014¹³ se establecieron los lineamientos de política pública nacional de equidad de género para las mujeres, así como el plan integral para garantizar una vida libre de violencias, constituyéndose en los referentes para el diseño de políticas, planes y proyectos a escala territorial en el país.

Dichos lineamientos plantean estrategias de intervención sectorial y multisectorial, de fortalecimiento institucional y de transformación cultural que permitan en conjunto la superación de las inequidades de género que afectan a las mujeres

¹² Observatorio de Asuntos de Género.

¹³ Artículo 177 de la Ley 1450 de 2011, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo «Prosperidad Para Todos 2010-2014», en el cual se expresa la voluntad del Gobierno Nacional para adoptar «una política pública nacional de Equidad de Género para garantizar los derechos humanos integrales e interdependientes de las mujeres y la igualdad de género, teniendo en cuenta las particularidades que afectan a los grupos de población urbana y rural, afrocolombiana, indígena, campesina y Rrom (gitanas)».

y les garanticen igualdad de oportunidades contemplando, un plan específico para garantizar el derecho a una vida libre de violencias (CPEM, 2012). En esta línea, la propuesta traza los siguientes ejes temáticos: Autonomía económica e igualdad en la esfera laboral y del cuidado, Construcción de paz, Participación en los procesos de toma de decisiones y en las esferas de poder, Salud integral y derechos sexuales y reproductivos, Educación de calidad con enfoque diferencial y acceso de las mujeres a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

A su vez, cada eje temático cuenta con una estrategia: plena participación en el mercado laboral con igualdad de oportunidades; conciliación de la vida familiar y laboral; la protección de los derechos de las mujeres en riesgo víctimas de desplazamiento forzado y otras violencias contra las mujeres en el marco del conflicto armado; reconocimiento y fortalecimiento de la participación y sus organizaciones en la construcción de la paz; fomento a la participación en instancias de poder y toma de decisiones; garantías en todo su ciclo vital del enfoque diferencial en el sistema de salud y en los derechos sexuales y reproductivos, del derecho a la educación con enfoque diferencial; la reducción de barreras para el acceso a la propiedad y recursos productivos; disminución de los factores de riesgo y/o vulnerabilidad frente a hábitat y ambiente; la movilización y comunicaciones para la transformación cultural y el fortalecimiento institucional.

Políticas públicas en el Valle del Cauca. El municipio de Cali, capital del Departamento del Valle del Cauca, fue pionero en Colombia en cuanto a crear la primera «Comisaría de la Mujer y la Familia» en 1987 y la primera «Oficina para los asuntos de la Mujer», modelos que fueron replicados posteriormente en otras ciudades del país Alcaldía de Santiago de Cali (2010)¹⁴. Este avance, aunque fundamental, no era suficiente para la realidad de las mujeres vallecaucanas dado que solo tenía un alcance municipal. En este sentido, la trayectoria legislativa departamental en esta materia es más reciente. Sólo hasta el año 1993 se incorporó el tema dentro de las prioridades del gobierno a través de la política departamental para la mujer (en términos generales) y la política de atención a la mujer campesina e indígena (de manera focalizada).

¹⁴ Política pública para las mujeres Caleñas: reconocimiento, equidad de Género e igualdad de oportunidades 2009-2020. Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social, Santiago de Cali.

Solo hasta el año 2006, mediante la Ordenanza 217 se crea la Secretaría de Equidad de Género para las mujeres vallecaucanas. Finalmente, en el año 2007 bajo la dirección de esta Secretaría se elaboraron los lineamientos de la Política Pública para la Equidad de la Mujer Vallecaucana. El proceso contó con la participación de mujeres de base comunitaria, de diferentes etnias y culturas y de diferentes grupos, colectivos y redes organizadas en la Confluencia de Organizaciones de mujeres del departamento. Desde el reconocimiento de la necesidad de un enfoque diferencial de intervención desde el punto de vista étnico racial (con especial atención a las mujeres afrodescendientes e indígenas), la política define como líneas prioritarias la Equidad económica, Equidad en salud, Vida libre de violencias contra las mujeres, Equidad en educación, Equidad en participación política y la Equidad en el territorio, la tierra, la vivienda y el medio ambiente.

Más adelante, en el año 2009, se establece el plan de igualdad de oportunidades para la Equidad de Género en el Valle del Cauca mediante la Ordenanza No. 282 de Mayo 18 del mismo año¹⁵ cuyas líneas de acción abordan la cooperación, desarrollo y fortalecimiento institucional e interinstitucional, la formación y participación de las mujeres en el desarrollo económico, la promoción de la participación política y ciudadana de las mujeres en la toma de decisiones, cargos de dirección y de representación en el marco de la equidad de género, la promoción y fomento de mayor participación, inclusión e integración de las mujeres en los ámbitos educativo y cultural, el fortalecimiento de los derechos de la salud, el afianzamiento y fomento de los valores familiares y la no violencia de género.

Al igual que la CPEM lo hizo en el orden nacional, la Secretaría impulsó un proceso de concertación institucional para la erradicación de la violencia contra la mujer a través de la conformación de una mesa departamental de trabajo mediante el decreto 0797 de julio 6 de 2010.

¹⁵ Gobernación del Valle del Cauca (2009). Ordenanza No. 282 de Mayo 18 Plan de igualdad de oportunidades para la Equidad de Género en el Valle del Cauca.

3. DEL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS: ALGUNAS CONCLUSIONES Y CONTRASTES

Sobre España y la Comunitat Valenciana vale la pena mencionar que a pesar de todos los esfuerzos y recursos empleados, aun se observan similares desigualdades entre los dos sexos, hecho que puede contrastarse consultando las estadísticas oficiales¹⁶ y donde se detecta la existencia de mayor afectación del desempleo en la mujeres, así mismo la mujeres presentan un mayor número de trabajos a tiempo parcial, sigue existiendo una brecha en la remuneración entre hombres y mujeres, insuficiente representación de las mujeres en los órganos directivos de las empresas, muy poca participación plena de los hombres en las responsabilidades dentro del hogar, segregación en el mercado laboral, constando sectores considerablemente feminizados; lo que nos indica que aún queda un camino por recorrer a fin de establecer un punto de partida común para que hombres y la mujeres corresponsablemente sigan avanzando en la construcción de una sociedad futura más social, desde el consenso.

Desde el punto de vista de los factores determinantes para el desarrollo local de cualquier territorio se encuentra el ámbito laboral como uno de los aspectos clave sobre los que se debe incidir. Si bien en las últimas décadas se ha producido un aumento de la proporción de mujeres en la fuerza de trabajo, este apunte por sí sólo no implica necesariamente que los mercados de trabajo estén evolucionando positivamente para las mujeres. Los datos ponen de manifiesto que si bien se ha experimentado una incorporación masiva de la mujer al mercado laboral, esta no ha sido en igualdad de condiciones; con frecuencia tienen remuneraciones más bajas que los hombres, ocupan puestos en los sectores menos productivos, no ocupan puestos de responsabilidad y la tasa de desempleo sigue siendo mayor que la masculina.

Si bien la ley establece y contempla el deber de las empresas de respetar el principio de igualdad en el ámbito laboral, la realidad ha puesto de manifiesto que ese principio –en estos momentos– es algo ajeno a las pequeñas y medianas empresas, que no tienen ningún tipo de obligación legal.

¹⁶ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_social_policy_equality/introduction

4. EL EMPLEO COMO FACTOR DINAMIZADOR DEL DESARROLLO LOCAL

«...no podemos analizar primero el desarrollo y considerar luego sus efectos para las mujeres. Al contrario, se reconozca o no, el proceso o las políticas de desarrollo afectan inevitablemente a las relaciones de género y se ven afectados por éstas en cualquier sociedad. Todas las políticas, aunque parezcan tener un carácter muy técnico o muy neutro, tendrán implicaciones connotadas por el género¹⁷.»

Por último, cuando se habla de éstas políticas es necesario tener en cuenta que requieren una transformación cultural /empresarial, que deben ser políticas trazadas, para que su acatamiento no pueda quedar sujeto a los intereses de los mandos y que exigen un cambio del sistema de valores y de los roles sociales, y que se tenga presente que este tipo de políticas favorecen la diversidad de oportunidad en materia de nuevos yacimientos de empleo.

Por otra parte sobre Colombia y el Valle del Cauca, es importante destacar algunos elementos del contexto para abordar las conclusiones del análisis de sus políticas. Por un lado, la complejidad intrínseca que implica ser un país pluriétnico y multicultural, y por el otro, claramente el conflicto armado y los altos niveles de pobreza hacen de la desigualdad, una trampa de difícil salida. Este hecho se evidencia en la naturaleza de su legislación a favor de la mujer. Aun preocupan temas esenciales para su desarrollo humano e incorporación real y efectiva al ámbito público como su seguridad física y mental, y queda mucho por recorrer en materia de conciliación de la vida familiar y la vida profesional, así como de su participación activa en los espacios de toma de decisiones.

En este sentido, el país se encuentra en pleno proceso de fortalecimiento institucional para la integración y transversalización del tema de equidad de género en la agenda de desarrollo como política de Estado. Tanto a nivel de Colombia, como del Valle del Cauca se destaca el creciente interés por la construcción participativa de las políticas, aspecto que además de darle legitimidad al proceso, constituye en sí mismo, un ejercicio pedagógico de empoderamiento de las mujeres participantes.

¹⁷ Ruth Pearson (1999): «El género cuenta en el desarrollo», en Carrasco, C. Mujeres y economía. Ed. Icaria-Antrazyt. Barcelona.

Específicamente en lo que respecta al Valle del Cauca, pese a que reconoce la diversidad étnico- racial y por tanto la necesidad de diseñar estrategias de intervención diferenciales a favor de los grupos poblaciones de mujeres más vulnerables (como las afrodescendientes, indígenas, rurales, etc), aun no logra materializar este enfoque en políticas públicas integrales dirigidos de manera focalizada a cada grupo por separado, partiendo de sus especificidades, derechos y potencialidades.

No se evidencia de igual manera, en la política pública de equidad de género vigente, la incorporación explícita del enfoque de Género en desarrollo, toda vez que omite un tema crucial como lo es el de la corresponsabilidad del hombre en este proceso. No se propone, por lo menos desde los postulados, un trabajo integral con los hombres para la concertación de estrategias reales que viabilicen los objetivos de la política.

En general, podemos concluir que:

- Claramente hay un avance en materia de visibilización y sensibilización de la problemática a nivel social, toda vez que la normativa ha ido evolucionando en la medida en que se van entendiendo las barreras a la equidad de género.
- Los convenios internacionales, pese marcar el derrotero de políticas públicas al interior de los países firmantes, no tienen un carácter vinculante. Depende de la discrecionalidad de cada gobierno regional y según la interpretación legal, de los empresarios (en el caso de la normativa referente al empleo y aportes a la seguridad social), y es allí donde inician los fallos en el complejo proceso de consecución de equidad de género para el desarrollo humano y social, y por tanto para el desarrollo local.
- Los esfuerzos han sido importantes, pero no suficientes. Las cifras sobre la violencia y otras formas de discriminación lo demuestran en ambos casos analizados. Se evidencia en este sentido, deficiencia en el conjunto de estrategias de las políticas públicas implementadas en materia de educación social para la equidad de género. Es decir, la labor básica aun es pedagógica y debe ser a todos los niveles y sectores.
- Tal como se mencionó anteriormente, el empleo visto como un factor determinante para la dinamización del desarrollo local, sigue siendo un motivo de lucha para los derechos de la mujer y la equidad de género. La forma en que se han diseñado las políticas analizadas, no ha permitido la incorporación completa, sostenible y equitativa de la mujer en el mercado laboral, toda vez que sigue exis-

tiendo un techo de cristal con respecto al hombre, que se refiere a la limitación velada de su ascenso en este aspecto.

5. BIBLIOGRAFÍA

- Alcaldía de Santiago de Cali (2010). Política pública para las mujeres Caleñas: reconocimiento, equidad de Género e igualdad de oportunidades 2009-2020. Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social, Santiago de Cali.
- Alcaldía Municipal de Palmira (2010). Política Pública de Equidad de Género para las Mujeres de Palmira. Secretaría de Integración Social, Palmira.
- Carrasco, C. y otras. Tiempos, trabajos y flexibilidad: una cuestión de género. Instituto de la Mujer. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid-2013.
- Colombia. Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (2012). lineamientos de política pública nacional de equidad de género para las mujeres. Bogotá. Disponible en: <http://www.equidadmujer.gov.co/Documents/Lineamientos-politica-publica-equidad-de-genero.pdf>
- Colombia. Departamento Nacional de Planeación- DNP (2013). Equidad de género para las mujeres, Documento Conpes Bogotá D.C., Marzo 12 de 2013
- Colombia. Departamento Nacional de Planeación, DNP (2013). Lineamientos de política pública para la prevención de riesgos, la protección y garantía de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado, Documento Conpes 3784 Bogotá D.C., 25 de Noviembre de 2013
- ___ DNP (2010). Plan Nacional de Desarrollo «Prosperidad Para Todos 2010-2014, Bogotá.
- Gobernación del Valle del Cauca (2007). Política pública para la equidad de las mujeres vallecaucanas. Desde su diversidad étnica y territorial. Santiago de Cali.
- ___ (1993). Política de atención a la mujer campesina e indígena. Departamento Administrativo de Planeación. Política social orientada a la población vulnerable. Junio de 1993, Santiago de Cali.
- ___ (1993). Política departamental para la mujer. Departamento Administrativo de Planeación. Política social orientada a la población vulnerable. Junio de 1993 Santiago de Cali.
- Gobernación del Valle del Cauca (2007). Política pública para la equidad de las

mujeres vallecaucanas. Desde su diversidad étnica y territorial. Diciembre de, 2007. Santiago de Cali.

Gobernación del Valle del Cauca (2009). Ordenanza No. 282 de Mayo 18 Plan de igualdad de oportunidades para la Equidad de Género en el Valle del Cauca. Santiago de Cali Disponible en: <http://www.valledelcauca.gov.co/asamblea/descargar.php?id=10325>

Observatorio de Asuntos de Género, OAG (2010). Informe de rendición de cuentas Periodo 2003- 2010.

Pearson, R (1999): «El género cuenta en el desarrollo».

Trapotes, R, Castillo, L & González, I (2012) Evaluación del enfoque de género y el empoderamiento de las mujeres en los proyectos de desarrollo local.

6. ANEXOS

CUADRO I: *NORMATIVA ESPAÑOLA SOBRE LOS DERECHOS DE LA MUJER
Y LA EQUIDAD DE GÉNERO*

LEGISLACIÓN	CONTENIDO	REFERENCIA
Constitución Española de 1978	Igualdad y no discriminación entre sexos. Poderes públicos: promoción de la igualdad.	Art. 9.2 y Art. 14 Art. 35
Estatuto de los Trabajadores Ley 8/1980. Texto Re-fundido RDL1/1995	No discriminación en el ámbito laboral No discriminación en las relaciones laborales Ascensos en el trabajo Igualdad de remuneración Infracciones muy graves por discriminación y acoso sexual	Art. 17.1.3 Art. 24.4 Art. 28 Art. 96.12, 14
Ley 39/1999, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras	Modifica Estatuto de los Trabajadores Modifica Ley de Procedimiento Laboral, Ley 2/95. Modifica Ley de Prevención de Riesgos Laborales, Ley 31/95. Modifica Ley General de la Seguridad Social, Ley 1/94. RDL 11/1998 Modifica Leyes Regulatoras de la Función Pública: Ley 30/84, Ley de Funcionarios Civiles del Estado y Ley sobre Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.	Capítulo 1 (arts.37, 45, 46,48,55) Capítulo 2 (arts. 108, 138) Capítulo 3 (art. 26) Capítulo 4 (arts. 38, 106, 133bis)
Ley 30/ 2003 sobre medidas para incorporar la valoración de impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el gobierno.	Los proyectos de ley y los reglamentos deben de acompañarse con informes sobre el impacto de género, así como de una memoria económica.	Arts. 1 y 2

LEGISLACIÓN COMPLEMENTARIA A LA LEY 39/1999	
LEGISLACIÓN	CONTENIDO
Real Decreto-Ley 5/2001 de 2 de Marzo	Medidas urgentes de Reforma del Mercado de Trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad.
Real Decreto-Ley 12/2001 de 9 de Julio	Contempla, por primera vez en el ordenamiento laboral español, la situación de padres y madres con hijos prematuros o que requieran tratamiento especializado.

ADAPTADO DE SERRA YOLDI 2007 CITADO EN TRAPOTES ET AL, 2012.

CUADRO II: PLANES DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES (ÁMBITO ESTATAL)

Plan de Igualdad de Oportunidades (1988-1990)	Asegurar la coherencia del ordenamiento jurídico con el texto constitucional en materia de protección y garantía de igualdad, eliminando las disposiciones legales discriminatorias.
II Plan de Igualdad de Oportunidades (1993-1995)	Avanzar desde la igualdad formal hacia la igualdad real. Promoción y desarrollo de medidas de acción positiva en los ámbitos de educación, formación y empleo.
III Plan de Igualdad de Oportunidades (1997-2000)	Introducción del principio del mainstreaming de género en todas las políticas y acciones realizadas por los diferentes agentes del gobierno.
IV Plan de Igualdad de Oportunidades (2003-2006)	Potenciar el mainstreaming de género. Medidas relativas a la igualdad entre hombres y mujeres en la vida económica, participación de las mujeres en la toma de decisiones y conciliación de la vida familiar y laboral.

ADAPTADO DE SERRA YOLDI 2007 CITADO EN TRAPOTES ET AL, 2012.

CUADRO III: *LEGISLACIÓN NACIONAL COLOMBIANA ADOPTADA A PARTIR DEL MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL SOBRE LOS DERECHOS DE LA MUJER Y LA EQUIDAD DE GÉNERO.*

LEY	DESCRIPCIÓN
Ley 51 de 1981	Ratifica la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer –CEDAW–.
Ley 82 de 1993	Expide normas destinadas a ofrecer apoyo estatal a la Mujer Cabeza de Familia.
Ley 248 de 1995	Ratifica la Convención Interamericana de Belém do Pará para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.
Ley 248 de 1995	Por la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar.
Ley 575 de 2000	Por medio de la cual se reforma parcialmente la Ley 294 de 1996.
Ley 581 de 2000	Por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la Mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del Poder Público.
Ley 679 de 2001	Por medio de la cual se expide un estatuto para prevenir y contrarrestar la explotación, la pornografía y el turismo sexual con menores, en desarrollo del artículo 44 de la Constitución.
Ley 679 de 2001	Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales y promover la equidad con el hombre.
Ley 750 de 2002	Por la cual se expiden normas sobre el apoyo, especialmente en materia de prisión domiciliaria y trabajo comunitario a las mujeres cabeza de familia.
Ley 750 de 2002	Por la cual se aprueba la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños.
Ley 823 de 2003	Por la cual se dictan normas sobre igualdad de oportunidades para las mujeres.
Ley 1009 de 2006	Por la cual se crea con carácter permanente el Observatorio de asuntos de género.
Ley 1023 de 2006	Por la cual se vincula el núcleo familiar de las madres comunitarias al sistema de seguridad social en salud y se dictan otras disposiciones.

Ley 1257 de 2008	Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de las formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los códigos de procedimiento penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones y sus respectivos decretos reglamentarios.
Ley 1413 de 2010	Por medio de la cual se regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo.
Decreto 164 de 2010	Por el cual se crea una Comisión Intersectorial denominada «Mesa Interinstitucional para Erradicar la Violencia contra las Mujeres».
Decreto 164 de 2010	Por la cual se garantiza la protección y diligencia de las autoridades en la investigación de los presuntos delitos de violencia contra la mujer y eliminación del carácter de querellables y desistibles de los delitos de violencia intrafamiliar e inasistencia alimentaria, tipificados en los artículos 229 y 233 del Código Penal.
Decreto 1930 de 2013	Por el cual se adopta la Política Pública Nacional de Equidad de Género y se crea una Comisión Intersectorial para su implementación
Ley 1639 de 2013	Por el cual se adopta la Política Pública Nacional de Equidad de Género y se crea una Comisión Intersectorial para su implementación

FUENTE: CPEM, 2012

CUADRO IV: *LPOLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE LOS DERECHOS DE LA MUJER Y LA EQUIDAD DE GÉNERO EN COLOMBIA*

Política para la Mujer Campesina, Conpes 2109	Ministerio de Desarrollo Rural, 1984
Política Integral para las Mujeres, Conpes 2626	Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia, 1992.
Política Salud para las Mujeres, Resolución 1531	Ministerio de Salud, 1992.
Política para el Desarrollo de la Mujer Rural, Conpes Social	Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia, 1994.
Política de Equidad y Participación de la Mujer, Conpes 2726.	Departamento Nacional de Planeación, 1994.
Avance y Ajustes de la Política de Equidad y Participación de la Mujer, Conpes 2941.	Departamento Nacional de Planeación, 1997.
Plan de Igualdad de Oportunidades para la Mujeres	Departamento Nacional de Planeación, 1999.
Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva	Ministerio de Protección Social, 2003.
Política Nacional Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo	Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2003.
Lineamientos de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres	Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2012.
Política de Equidad de género para las mujeres, Conpes 161	Departamento de Planeación Nacional, 2013.
Lineamientos de política pública para la prevención de riesgos, la protección y garantía de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado. Conpes 3784	Departamento de Planeación Nacional, 2013

FUENTE: CPEM, 2012

