



Què s'ha dit?

7

**I Congrés mundial sobre districtes industrials:
xarxes locals d'empreses en una economia
globalitzada**

Organitzat per l'OECD i DATAR

París, 23 i 24 de gener de 2001

QUÈ S'HA DIT, 7

I CONGRÉS MUNDIAL SOBRE DISTRICTES INDUSTRIALS: XARXES LOCALS D'EMPRESES EN UNA ECONOMIA GLOBALITZADA

ORGANITZAT PER L'OECD I DATAR

París, 23-24 de gener de 2001

Què s'ha dit? Té com a objectiu difondre els continguts d'actes (jornades, seminaris, simposis, taules rodones...) d'interès per al món local.

El contingut del dossier ha estat elaborat pel **Centre per a la Innovació Local**. El resum de les ponències és una síntesi de les notes preses per les persones que han assistit a les sessions i dels textos que van lliurar els organitzadors com a documentació.

Si esteu interessats a rebre més informació, poseu-vos en contacte amb el CIL:

ofm.cil@diba.es

Tel.: 934 020 709

© Diputació de Barcelona
Març de 2002

Disseny de la coberta: Estudi Accent
Producció: Institut d'Edicions
de la Diputació de Barcelona

Edició no venal

S'HA DIT...

Hi ha districtes industrials (DI) arreu del món

Els DI constitueixen una fórmula de cooperació entre diversos agents locals d'un territori amb l'objectiu de crear sinergies, explotar les externalitats i garantir una economia globalitzada

Les autoritats públiques poden tenir un paper clau en el procés de creació i impuls dels DI

Els DI comporten l'equilibri entre polítiques de desenvolupament econòmic i de cohesió social

Cal establir una bona cooperació entre les empreses i els sectors dels DI, però també és important assegurar la connexió dels DI amb el context econòmic mundial

Els DI poden tenir un paper clau en la creació d'ocupació de qualitat i revitalitzar el diàleg entre agents econòmics

No hi ha una única estratègia per crear DI, sinó unes quantes. Els DI es poden assentar sobre una base històrica i social, però també es poden induir

La creació dels DI no ha de ser mai un substitut de la política de control de les variables macroeconòmiques, sinó un complement

Les noves tecnologies de la informació i del coneixement, el desenvolupament de la nova economia i les concentracions regionals emergents ofereixen un marc d'actuació que és alhora una bona oportunitat per a la competitivitat internacional, i un perill real per a tots els DI que no tinguin un nivell tecnològic avançat

Els DI han de treballar perquè el valor afegit generat reverteixi clarament en el territori, han de fomentar que els beneficis empresarials també siguin beneficis socials

Els electes, per la seva posició privilegiada dins els sistemes de govern, haurien de ser els catalitzadors d'aquests processos

SUMARI

| | |
|---|----|
| Programa | 7 |
| SÍNTESI DE CONTINGUTS | |
| 1. Què són els districtes industrials i què comporten? | 13 |
| 2. Districtes industrials, territoris i representativitat | 15 |
| 3. La creació dels districtes industrials, com fer-ho, exemples, lliçons i consells | 17 |
| 4. Els districtes industrials i els condicionants de l'economia | 20 |
| 5. L'impacte de les Noves Tecnologies de la Informació i de la Comunicació (NTIC) en els districtes industrials | 21 |
| DESENVOLUPAMENT LOCAL I CREACIÓ D'OCUPACIÓ, OECD | 23 |

PROGRAMA

Dimarts 23 de gener

9.15 h Obertura del Congrés
Sr. Donald Johnston, secretari general de l'OECD
Sr. Jean Louis Guigou, director executiu del DATAR

9.45 h Obertura de les sessions
Sra. Dominique Voynet, Ministeri de Gestió Territorial i Medi Ambient,
França

10.00 h Taula rodona: «Les dinàmiques de l'aglomeració d'empreses en diferents regions del món»

Moderador: **Sr. Bruno Delaye**, director general de Cooperació Internacional i Desenvolupament del Ministeri d'Afers Estrangers, França

Participants: **Sra. Lindiwe Hendricks**, ministra per al Comerç i la Indústria, Sud-àfrica

Sr. Györg Matolcsy, ministre d'Economia, Hongria

Sra. Vasundhara Raje, ministra d'Estat per a les Petites Indústries i les Indústries Agroalimentàries i Rurals, Índia

Sr. Guillermo Rozenwurcel, secretari d'Estat per a la Petita i Mitjana Empresa, Argentina

Sr. Rudolf Buitelaar, funcionari de la Comissió Econòmica per l'Amèrica Llatina i el Carib (ECLAC)

Sr. Carlos Alfredo Magarinos, director general de l'Agència per al Desenvolupament Industrial de les Nacions Unides (UNIDO)

Comentari final: **Sr. Michael J. Enright**, Universitat de Hong Kong, Xina

12.00 h Dinar

14.00 h Taula rodona: «Els sistemes de producció local (districtes) com una resposta als nous reptes»

Moderador: **Sr. Bernard Brunhes**, consultor president de Bernard Brunhes, França

Participants: **Sr. Christian Pierret**, secretari d'Estat per a la Indústria, França
Sr. Lubomir Harach, ministre d'Economia, Eslovàquia
Sra. Maria Helena Andre, secretària confederal de la Confederació Europea de Sindicats
Sra. Catherine Barbaroux, directora per a l'Ocupació i la Formació Professional, Ministeri d'Ocupació, França
Sr. Emiliano Duch, president de l'Institut de la Competitivitat, Espanya
Sr. Arnaud Lafaille, director d'HB Industrie, president del Districte Industrial de Mecànica Club de l'Ourcq, França
Sra. Cecilia Montero, consellera del Ministeri d'Economia de Xile

Comentari final: **Sr. Alain Liepitz**, parlamentari europeu, membre del Grup Verd/Aliança Lliure Europea

16.00 h Pausa

16.30 h Taula rodona: «Governabilitat i competitivitat dels territoris»

Moderadora: **Sra. Martine Buron**, alcaldessa de Châteaubriand, França, i presidenta d'Empreses, Territori i Desenvolupament, França

Participants: **Sr. Françoise Huwart**, secretari d'Estat per al Comerç, França
Sr. José Folgado, secretari d'Estat d'Economia, Espanya
Sr. Mohamed Lyazghi, ministre de Planificació i Gestió Territorial, Marroc
Sr. Enzo Rullani, professor de la Universitat de Venècia, Itàlia
Sr. Allen Scott, professor de la Universitat de Califòrnia-Los Angeles (UCLA), Estats Units

Conclusions: **Sr. Jérôme Vignon**, assessor del president de la Comissió Europea

18.30 h Conclusions finals: **Sr. Françoise Patriat**, secretari d'Estat per a les Petites i Mitjanes Empreses, el Comerç, l'Artesania, la Indústria i el Consum, França

Dimecres 24 de gener

9.00 h Fòrums simultanis. Tema: «Els territoris»

1. «La formació de districtes industrials en els nous sectors: com gestionar la cooperació i la competitivitat en els sectors de creixement ràpid»
2. «L'organització de xarxes de petites i mitjanes empreses a l'Europa Central: els districtes industrials com a suport del desenvolupament local en les economies en transició»

-
3. «Estratègies per a la promoció de districtes industrials en els països en desenvolupament: creació de xarxes per prestar suport a les indústries emergents en el context de la globalització»
 4. «Districtes industrials i projectes de desenvolupament industrial: com crear sinergies entre les iniciatives de desenvolupament territorial»
- 10.30 h Pausa
- 11.00 h Fòrums simultanis. Tema: «Els nous reptes»
5. «Districtes industrials i les tecnologies d'informació i de comunicació: com podem beneficiar-nos d'aquests avenços tecnològics?»
 6. «Districtes industrials i informació econòmica: com les empreses que treballen en xarxa en un districte industrial poden compartir la informació econòmica»
 7. «Districtes industrials i medi ambient: la col·laboració pot comportar beneficis mediambientals?»
 8. «Districtes industrials i la difusió de les innovacions tecnològiques: com fer locals els districtes industrials productors d'innovacions?»
- 12.30 h Dinar-Debat
- Presentació: **Sr. Bernard Hugonnier**, director del Servei de Desenvolupament Territorial de l'OECD
Sr. Jean-Louis Guigou, director del Servei de Gestió Territorial del DATAR, França
- Participants: **Sr. Jacques MacMillan**, responsable de la Cooperació entre Empreses, de Xarxes i de Suport a les Empreses, Direcció General per a la Indústria, Comissió Europea
Sr. Risaburo Nezu, director del Departament de Ciència, Tecnologia i la Indústria, OECD
Sra. Ariane Obolensky, presidenta de la Junta del Banc per al Desenvolupament de les Petites i Mitjanes Empreses, presidenta del Centre per al Comerç Exterior, França
- 14.30 h Fòrums simultanis. Tema: «Els factors clau per a l'èxit»
9. «El finançament de les empreses organitzades en districtes industrials: quines pràctiques hi ha per compensar els límits del finançament actual?»
-

-
10. «Diàleg social en els districtes industrials: es poden concebre nous marcs de negociació entre empresaris i sindicats?»
 11. «Les grans firmes dins els *partners*: avantatges i amenaces»
 12. «Districtes industrials i dinàmiques emprenedores: l'emergència de nous emprenedors com una condició per al funcionament dels districtes industrials»
- 16.00 h Pausa
- 16.30 h Fòrums simultanis. Tema: «Obrir-se als mercats internacionals i els reptes de la globalització»
13. «Districtes industrials i exportacions: com poden les empreses participants en un districte industrial iniciar i potenciar el creixement de les exportacions?»
 14. «Districtes industrials i partenariats internacionals: noves formes de cooperació per a la gestió del nexa local-global»
 15. «Districtes industrials especialitzats en el metall: reestructurar un sector industrial important a través de solucions col·laboradores»
 16. «Els districtes industrials tèxtils: innovacions en l'organització, producció i recerca per estimular el desenvolupament del subsector»
- 18.00 h Clausura del congrés

SÍNTESI DE CONTINGUTS

1. QUÈ SÓN ELS DISTRICTES INDUSTRIALS I QUÈ COMPORTEN?

El districte industrial és una agrupació d'empreses i entitats públiques que interrelacionen les seves activitats

Els governs han de fomentar les condicions necessàries perquè es creïn els DI

L'expressió «districte industrial» (DI) fa referència a agrupacions d'empreses i entitats públiques en una àrea geogràfica determinada que interrelacionen estretament les seves activitats productives.

- Un DI és alguna cosa més que una simple agregació d'empreses, ja que la mateixa noció de districte implica la integració de diverses polítiques de promoció econòmica i la generació de mecanismes d'autocontrol entre les mesures econòmiques i les mesures socials.

Els DI impulsen la cooperació
entre els actors locals

- Els DI posen sobre la taula la necessitat de millorar la formació i el coneixement. Els districtes són un mecanisme per donar poder i capacitats a les empreses locals perquè puguin identificar les oportunitats i els *partners*, reduir costos i incerteses...
- Els DI impulsen la cooperació entre els actors locals, és a dir, entre tots els orga-

nismes que conviuen en una localitat o zona determinada. Aquesta cooperació implica generar solidaritat i el fet que es produeixi en un territori petit ho fa més fàcil.

- No tota aglomeració d'empreses petites i mitjanes és un districte industrial. La idea de districte industrial indica que diverses empreses s'agrupen per coordinar esfor-

Els poders públics han de proveir
els districtes d'infraestructures i tècnics

ços i activitats amb la finalitat d'aconseguir avantatges per a tothom. Per coordinar els esforços col·lectius, els DI s'acostumen a dotar d'algun mecanisme intern dins la mateixa àrea. Les agències externes de coordinació –de vegades, estrangeres– no hi acaben de tenir èxit.

- Cal distingir entre els districtes «naturals» i els districtes «induïts» per l'actuació dels poders públics. Es considera que els districtes amb una bona base «natural» són els que tenen més possibilitats de sobreviure.

-
- Segons han mostrat estudis recents, les àrees que ja disposaven d'una xarxa econòmica ben travada han tingut més possibilitats d'èxit als països que han fet front a problemes econòmics greus. En altres paraules, la involucració col·lectiva local ha estat un factor determinant per superar els problemes econòmics d'una zona concreta.
 - Els governs han de fomentar de manera constant i activa les condicions necessàries perquè es creïn els DI. L'autoritat central pot contribuir-hi amb el finançament, el comerç internacional, amb l'ajuda per a l'obtenció de les primeres matèries...
 - És necessària la intervenció dels poders públics en la configuració dels districtes? Segurament, el paper de proveïdor d'infraestructures i de tècnics seria el més acceptat.
 - El paper dels sindicats és el més difícil. D'una banda cal implicar-los en la configuració dels DI, però la mateixa política d'incentivació dels DI pot fomentar la mobilitat laboral i geogràfica dels treballadors i les treballadores sense donar-los garanties, cosa que col·loca els sindicats en una situació delicada.
 - Els DI poden jugar a favor de tres aspectes socials:
 1. augmentar l'ocupació en termes de quantitat i de qualitat;
 2. revitalitzar el diàleg entre els agents socials, i
 3. fer que el nivell central de govern canviï l'actitud a favor dels altres

nivells de govern per tal de poder articular polítiques locals o regionals.

- Pel que fa als aspectes socials dels DI, cal preguntar-se què s'ha de fer quan els districtes entren en una situació de crisi. El districte desapareix i els treballadors van a un altre districte, o bé s'ha de considerar que els districtes com a tal no poden desaparèixer perquè la dimensió social en manté la continuïtat. En aquest sentit, només des-

Els districtes amb una sòlida base «natural» tenen més possibilitats de sobreviure

apareixeria la dimensió econòmica del districte i no la social; per tant, els districtes podrien continuar. L'experiència anglosaxona representaria la primera posició mentre que l'experiència del centre d'Europa és un exemple de la segona.

- La constitució d'un DI segueix unes fases determinades:
 - a) formació del capital humà;
 - b) creació de sinèrgies, i
 - c) creació de la xarxa.
- La formació dels DI requereix un cert temps per a l'encaix entre les diverses peces. Igualment, cal temps per a la transformació dels districtes i el reciclatge de les seves activitats principals.

2. DISTRICTES INDUSTRIALS, TERRITORIS I REPRESENTATIVITAT

Cada districte té unes necessitats de formació específiques

S'ha d'establir un marc de governabilitat que defineixi les relacions entre els DI i la representació política

Davant l'augment de les barreres o dificultats per a l'exportació, cal coordinar totes les activitats locals i ajuntar les diverses habilitats disponibles: cal la involucració de la ciutadania, del territori, en la confecció i dinàmica dels districtes.

- Els districtes impliquen la gestió de la solidaritat local, en què la formació és un capítol essencial. Cada districte té les seves necessitats de formació específiques.

La ciutadania s'ha d'involucrar
en la dinàmica dels DI

- El rol de la societat civil és clau per establir el marc de governabilitat necessari. Segurament, el sistema formal no és del tot rellevant, però cal saber quina mena de relacions s'han d'establir entre els DI i el sistema de representació política, sigui el local, el regional, el nacional o l'internacional.

- El paper dels electes és essencial per poder fomentar la gestió de l'agrupació dels empresaris i la relació de confiança entre els diversos actors, confiança que serà imprescindible per al bon funcionament del districte.

Els DI han de poder dirigir
les polítiques socials

- Què poden fer les empreses per fomentar el desenvolupament local?
 1. El valor afegit generat ha de revertir en el territori. Cal recordar que cada territori és peculiar i, per tant, no es pot assumir que hi ha un valor afegit universal.
 2. Analitzar la qualitat del territori, és a dir, saber si disposa de les infraestructures adequades, tant les tradicionals com les relacionades amb les NTIC.
 3. Negoci i beneficis empresarials i beneficis socials s'han de veure en el

mateix paquet, ja que el *know-how* (expertesa determinada) funciona en una col·lectivitat específica.

4. Els electes i les autoritats poden ser els catalitzadors dels DI, però no és una tasca exclusivament seva.
- La dinàmica de la nova economia comporta una concentració regional cada

La nova economia demana
una concentració regional

vegada més gran. Aquesta concentració regional significa que cada vegada són més importants els *inputs* tecnològics i la complementarietat amb el territori. En aquest sentit, la combinació de regionalització i emergència de la nova economia implica la necessitat de trobar un nou ens que reguli el sistema.

- L'objectiu dels districtes és crear un model de desenvolupament sostenible local que equilibri les tendències regionalitzadores i per això, han de tenir a les

seves mans les polítiques socials en un sentit ampli (ensenyament, formació dels aturats, serveis socials, habitatge, etc.). És essencial l'estructura de governabilitat que s'hi creï.

- Actualment, hi ha una demanda expressa de democratització i participació que encaixa força bé en el context dels districtes industrials.
- Els districtes, que poden estar arrelats a la història, també són una construcció social, i dibuixen un *know-how* específic per a la regió o la localitat.
- El fet de fixar la residència en un lloc no és aleatori sinó que respon a uns certs patrons culturals, econòmics i socials. La creació d'un sistema de governabilitat requereix una aproximació diferent i uns conceptes revaloritzats de societat civil.
- L'acció col·lectiva actual requereix unes aproximacions i encaixos diferents entre allò públic i allò privat. Cal un canvi cultural que serveixi de catalitzador, un canvi que poden ajudar a fer els electes.

3. LA CREACIÓ DELS DISTRICTES INDUSTRIALS: COM FER-HO, EXEMPLES, LLIÇONS I CONSELLS

A Occident, la creació dels DI parteix de les necessitats de la població o de les Pimes

A països en desenvolupament, els DI es creen més aviat per iniciativa del Govern central

Els governs local i regional són els més indicats per afavorir la creació i funcionament dels DI

Els districtes s'acostumen a crear sobre una base preexistent

- Estadísticament, està comprovat que en termes generals els DI generen més llocs de treball i més estables que la implantació de grans empreses.
- No es pot planificar on apareixeran els DI, ni a través de quin procés sinèrgic, ni tampoc s'ha de voler substituir els rols naturals dels actors econòmics. És a dir, els empresaris han de fer d'empresaris, els sindicats de sindicats i els decisors polítics de decisors. Una altra qüestió són les negociacions dels interessos de cadascú.
- La creació de DI pot seguir estratègies diferents. En el món occidental l'aproximació ha estat de baix cap a dalt, és a dir, partint de les necessitats de les localitats o de les empreses petites i mitjanes. En canvi, en els països en desenvolupament o en els països en transició cap a les economies de mercat, l'estratègia ha estat més aviat condicionada des del centre.
- Als països europeus en transició cap a economies de mercat, les petites i mitjanes empreses arrossegueuen unes tradicions de funcionament passives. Els problemes per a l'organització dels DI a l'Europa central són: la manca de confiança, el fet d'estar acostumats a la producció de béns més que de serveis i la necessitat de recursos financers addicionals.
- En el cas d'Eslovàquia, la creació d'una xarxa de petites i mitjanes empreses es va fer a partir d'una economia centralitzada i va significar un trencament cultural amb el passat molt important i, con-

Els DI generen més llocs de treball i més estables que les grans empreses

cretament, amb la tradició de la planificació.

- Al Brasil, en alguns casos s'ha arribat a la situació que la globalització ha anat en contra dels districtes industrials ja existents. El desenvolupament sobre la base de districtes industrials ja hi funcionava feia temps, però el procés de globalització de la darrera dècada ha fet que algunes empreses que treballaven en un sistema de districte industrial hagin hagut de tancar -debilitant de retop el districte industrial- o de sortir-ne perquè han passat a dependre massa directament d'una empresa mare multinacional.
- En el context del desenvolupament, els districtes industrials han estat una bona estratègia per lluitar contra la pobresa.
- Els DI han d'aprendre a treballar i cooperar a diversos nivells: tant a nivell intern entre les diverses empreses que el conformen, com a nivell internacional per mitjà de la cooperació entre els diversos districtes industrials. Els districtes industrials han de millorar l'eficiència col·lectiva amb el suport de la cooperació basada en relacions formals i en relacions informals.
- Segons les estadístiques, la meitat de les petites i mitjanes empreses que es creen desapareixen al cap de dos anys. Així doncs, en termes de recursos limitats, ¿quina estratègia bàsica s'ha de seguir: fomentar la creació d'empreses o ajudar a organitzar-se en districtes industrials a aquelles que ja han superat els primers dos anys de vida?

- Els districtes industrials no sorgeixen del no-res; el seu procés de creació no és pas espontani o sense planificar, sinó que cal una actuació prèvia dels governs (inversió en infraestructures, orientació, etc.). Els DI són fruit d'una estratègia deliberada.
- Es poden detectar alguns problemes comuns entre els diversos DI: la manca de confiança entre els actors o agents, la manca de recursos (financers, de gestió, i de coneixement) per fer rutil·lar els districtes, i una comunicació pobre entre els actors.
- Arreu del món, destaca la implicació dels governs més pròxims, el local i el regional, perquè es considera que són

Els DI són una bona estratègia
per lluitar contra la pobresa

els que tenen més incentius per fer que les millores i la innovació s'esdevinguin. No obstant això, no hi ha un nivell de govern que sigui *el* millor en exclusiva.

- A l'hora de crear els DI, s'han detectat una sèrie de perills típics: a) la manca d'informació rellevant; b) la manca d'infraestructures específiques, tant físiques com de coneixements i de personal expert, i c) les dificultats per trobar la manera de facilitar la construcció de xarxes.
- No hi ha una sola política inductora dels DI que funcioni a tot arreu, però sí que hi podem distingir uns quants principis directors que convé seguir:

-
- a) construir una comunitat basada en l'interès pel desenvolupament econòmic i social del territori;
 - b) encaixar els districtes amb la resta del sistema econòmic;
 - c) tenir molt en compte la dimensió supradistricte;
 - d) establir mecanismes de control, de seguiment i de responsabilitat oberts a tots els agents;
 - e) ser conscient que els DI també poden fracassar i desaparèixer;
 - f) cal tenir un context macroeconòmic controlat o amb risc baix d'instabilitat;
 - g) cal fer una bona diagnosi de la situació i dels mecanismes de distribució dels productes;
 - h) establir un diàleg públic-privat que sigui fluid;
 - i) cal anar molt en compte a l'hora de triar models a seguir;
 - j) el districte ha de ser molt pròxim a la realitat econòmica i social del context de la localitat, i
 - k) cal que els districtes també estableixin vincles internacionals.
- Com generar un procés de desenvolupament endogen? No hi ha un únic model de desenvolupament, si de cas es pot parlar de diferents tipus de models. En tot cas, però, sí que cal que hi hagi un ens catalitzador del procés i que en sigui l'impulsor. Aquí és on les autoritats públiques poden tenir un paper rellevant.

El rol dels diversos governs pot ser diferent en funció del seu nivell.

- Sovint entren en joc diverses formes de pactes territorials i s'hi impliquen en diferent grau les institucions educatives.
- No està clar si els DI serveixen més per articular i desenvolupar recursos que ja existien, que no pas per crear-ne de

L'organització dels agents locals és fonamental per a l'èxit dels districtes

nous. No és gens estrany, però, veure com els districtes es creen sobre la base de quelcom que ja existia.

- Els factors clau per a l'èxit són:
 1. la infraestructura;
 2. els recursos humans i la seva formació;
 3. fomentar la innovació en termes tecnològics i culturals, fomentar la xarxa i l'encaix, etc.;
 4. tenir una aproximació integradora;
 5. organitzar els agents locals, i
 6. controlar la fragmentació, ja que si bé pot tenir una legitimitat en clau històrica, un districte pot requerir la integració de diverses parts que, eventualment, havien estat separades històricament.

4. ELS DISTRICTES INDUSTRIALS I ELS CONDICIONANTS DE L'ECONOMIA

La inestabilitat de la macroeconomia afecta negativament la supervivència dels districtes

El partenariat, és a dir la cooperació entre DI, pot ser una bona estratègia per millorar la posició d'una zona en el context global.

- Els DI poden ser una fórmula per fer del desenvolupament sostenible una realitat.
- Si des del primer món es vol ajudar a la creació de districtes industrials en els països en desenvolupament, cal anar amb compte de no imposar-los lògiques.
- S'ha plantejat el debat de si es poden crear DI en un context d'inestabilitat macroeconòmica, ja que els districtes no deixen de ser una solució micro. D'entrada, sembla que la inestabilitat macroeconòmica pot perjudicar la continuïtat dels eventuais districtes, ja que els pot col·locar en una posició desavantatjosa en el context internacional.
- Ara bé, els experts diuen que cal distingir entre un context d'inestabilitat macroeconòmica i un context de dificultats macroeconòmiques. Els problemes es produeixen quan els governs han optat per polítiques de foment dels districtes com a substitut de les polítiques

macroeconòmiques, i no pas com al seu complement.

- En termes econòmics i socials, s'ha de situar el desenvolupament local en un context més ampli.
- Hi ha tres variables que han de tenir en compte els districtes: a) la política pres-

Les polítiques de foment dels DI
no poden substituir mai
les polítiques macroeconòmiques

supostària; b) el funcionament del mercat al qual s'adreça, i c) un mercat de treball flexible.

- La política pressupostària del govern pot generar unes condicions més o menys favorables a la creació i desenvolupament dels districtes. El dèficit estatal, l'èmfasi en les inversions públiques, en les inversions de les NTIC, els efectes de la política fiscal, etc., són factors a tenir en compte a l'hora d'analitzar la creació i funcionament dels DI.

5. L'IMPACTE DE LES NOVES TECNOLOGIES DE LA INFORMACIÓ I DE LA COMUNICACIÓ (NTIC) EN ELS DISTRICTES INDUSTRIALS

Les NTIC afavoreixen la capacitat negociadora dels districtes

Les Noves Tecnologies de la Informació i de la Comunicació comporten la fragmentació i l'especialització, però alhora permeten l'entrada dels districtes en un mercat global.

- Les NTIC fan viable la mobilització a escala mundial de tots els actors i agents econòmics de tots els sectors d'activitat, i, a més a més, possibiliten que això passi a una gran velocitat. Ara bé, perquè aquesta velocitat sigui possible cal que, prèviament, hi hagi una xarxa de relacions socials que ho permeti.
- Les NTIC suposen un nou repte per als districtes industrials, ja que porten a posar sobre la taula l'adaptabilitat dels districtes ja existents (i basats en la vella economia) als requeriments de la nova economia.
- Les NTIC tenen diversos impactes sobre la realitat dels districtes, alguns de positius i altres de negatius. Les NTIC reforcen la tendència a la fragmentació del sistema econòmic i a una especialització notable.
- La fragmentació de l'economia implica alhora una fortalesa i una feblesa. La fragmentació comporta més flexibilitat a les petites i mitjanes empreses, però les empreses que tinguin problemes d'adaptabilitat a les noves tecnologies poden que-

dar definitivament excloses del panorama econòmic i, consegüentment, repercutir negativament en el conjunt del districte.

- Les NTIC permeten agregar les demandes de les diverses empreses del districte, fet que confereix al DI un poder de compra més alt, i per tant, una capacitat negociadora més elevada.

L'adopció de les NTIC permetrà que els districtes s'adaptin a la nova economia

- L'especialització comporta que les empreses del districte industrial es dediquin gairebé en exclusiva a una porció petita del sistema productiu i que, per tant, només comprin els productes específics que necessitin i venguin a la resta de les empreses del districte. Les NTIC permeten ara entrar en un mercat global i tenir-hi opcions.
- Els reptes més importants que cal escometre són els relacionats amb la comunicació entre les diverses empreses i els relacionats amb les NTIC. Les NTIC impliquen la fragmentació i l'especialització: el que fa que un districte tingui èxit és la mà d'obra especialitzada que genera, és a dir, el *know-how*.

DESENVOLUPAMENT LOCAL I CREACIÓ D'OCUPACIÓ, OECD

Document traduït sota la responsabilitat de
la Diputació de Barcelona a partir de la versió anglesa,
titulada: *Local Development and Job Creation*.

OCDE Observer

© OCDE, 2000.

L'OCDE no es responsabilitza de la qualitat de la traducció
ni de la coherència amb el text original.

INTRODUCCIÓ

La globalització ha esdevingut una força clau per al canvi a tots els països de l'OECD. Obre més les nostres economies, com també obre noves oportunitats, nous mercats i nova riquesa. Però també exigeix uns ajustaments més ràpids al canvi. Sovint cal fer una reestructuració estratègica per tal que els treballadors no quedin desplaçats o exclosos del mercat laboral i tampoc quedin enrere o decaiguin certes localitats. En el nou entorn econòmic, els creadors de polítiques han d'ajudar a construir regions i ciutats dinàmiques i flexibles. Han de contribuir a la transició d'uns sistemes econòmics locals tancats i individuals vers un sistema global obert i nou. Per fer-ho, és important «pensar globalment i actuar localment».

El desenvolupament local i les iniciatives per a la creació d'ocupació van aparèixer a principis dels anys vuitanta com a resposta directa a un nou fenomen, una desocupació elevada, persistent i concentrada contra la qual les polítiques nacionals semblaven incapaces d'actuar. Des d'aleshores, s'han seguit fent iniciatives locals que han evolucionat, però que representen un mecanisme important per respondre a una sèrie de forces àmplies que afecten les nostres economies i les societats actuals. Aquestes forces inclouen la globalització dels mercats, les noves tecnologies, la trans-

ferència de poders polítics dels governs centrals als locals i les societats, la importància creixent de la societat civil i l'interès renovat per un desenvolupament equitatiu i sostenible. Si s'implanten correctament, les iniciatives de desenvolupament local poden reforçar els esforços d'àmbit nacional per crear ocupació, atacar la pobresa i millorar el govern.

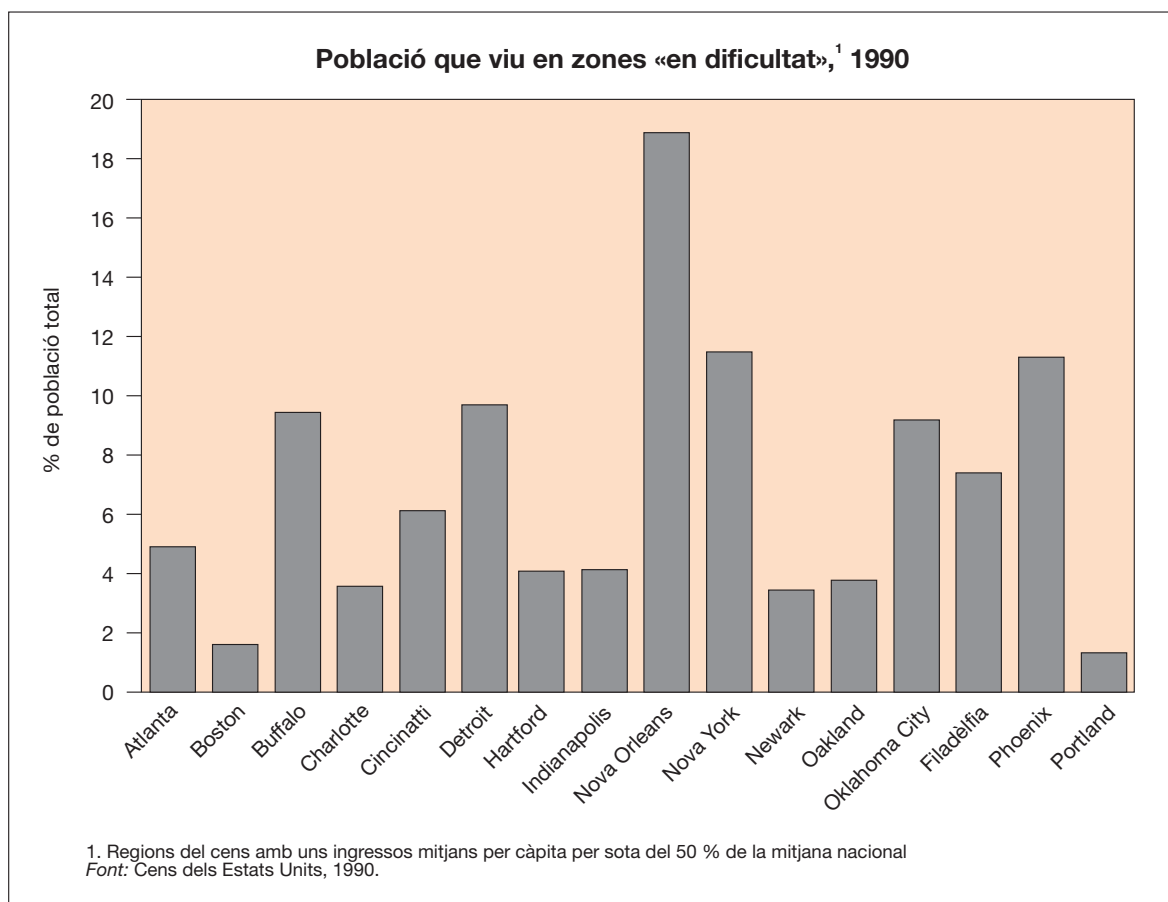
Si bé el contingut dels esforços de desenvolupament local varia, des de la promoció de la capacitat emprenedora a la batalla contra l'exclusió i les zones deprimides, també és cert que comparteixen un mètode de treball característic: mobilitzen persones i organismes locals en el disseny i l'aplicació d'iniciatives que s'ajustin millor a les necessitats locals. Les seves iniciatives poden ser subvencionades per regions o ciutats individuals, però també poden formar part d'uns programes del govern nacional que s'executin en associació amb els organismes locals. Si bé el desenvolupament local i les polítiques de creació d'ocupació no són tan antigues com moltes altres àrees d'intervenció del govern, sens dubte ja es pot extreure un gran estoc de coneixements de les regions de l'OECD. I hi ha en marxa una demanda innegablement forta d'intercanvi de coneixements sobre pràctiques òptimes i sobre les lliçons apreses amb les experiències, tant per con-

tribuir amb noves polítiques com per augmentar l'escala i l'eficàcia de les ja existents. El Programa de Desenvolupament Econòmic i d'Ocupació Local (Local Economic and Employment Development Programme LEED), del Servei de Desenvolupament Territorial de l'OECD, s'encarrega d'identificar i avaluar les innovacions en la creació d'ocupació, l'esperit emprenedor i el desenvolupament local. Aquest *Policy Brief* presenta alguns dels missatges clau extrets del treball del LEED.

Per què és important el lloc o el territori?

La importància del territori es demostra amb l'efecte desigual de la globalització sobre el desenvolupament econòmic dins

dels països de l'OECD. En els últims anys hem vist el sorgiment de ciutats i regions que han crescut ràpidament en els anomenats «nous espais econòmics», com ara Silicon Valley als Estats Units o els agrupaments industrials artesans i d'alta tecnologia del nord d'Itàlia. Aquestes zones han pogut capitalitzar les forces endògenes per explotar els mercats internacionals, com ara la presència de denses xarxes d'empreses en sectors relacionats, una cultura d'esperit emprenedor i institucions sòlides que donen suport al desenvolupament econòmic i la innovació. Però juntament amb els «nous espais econòmics» hi ha moltes zones rurals tradicionals i zones industrials del «cinturó» que no han sabut ajustar-se al canvi i experimenten un declivi. Això és cert per a l'Auvergne i la Limousine rural, a França, o

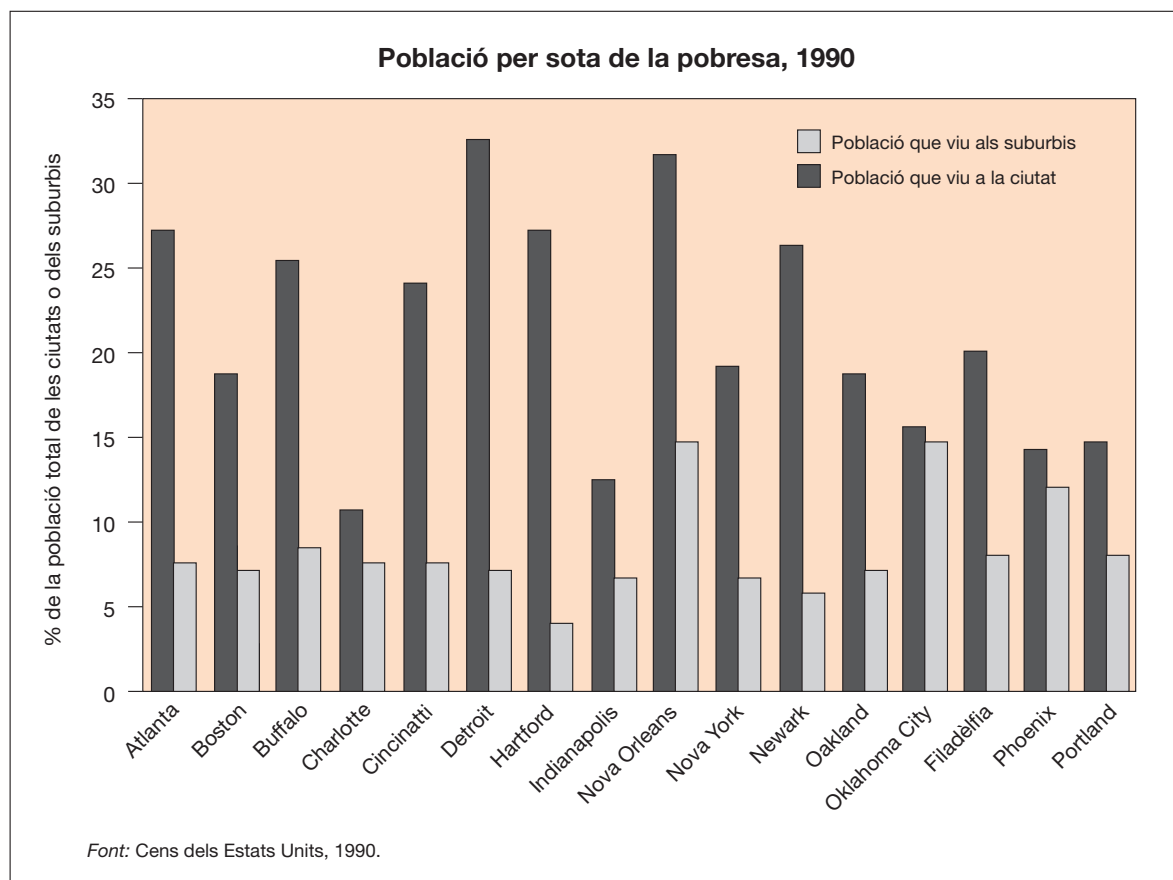


a l'Àustràlia regional, per exemple, on la pèrdua de llocs de treball en l'agricultura tradicional s'ha associat amb el descens de població i la reducció de serveis comunitaris. També és cert a les regions del carbó i l'acer, com la del Ruhr a Alemanya, o el sud de Gal·les al Regne Unit, que tradicionalment han estat zones amb alts ingressos, però que ara han de lluitar contra la desocupació estructural i els problemes socials. Fins i tot a localitats pròsperes, com moltes de les capitals més riques de l'OECD, hi acostuma a haver bosses d'alta desocupació, pobresa i privació.

Existeixen zones significatives de malestar econòmic i social dins de les ciutats més importants dels Estats Units, com demostra el primer gràfic. Tanmateix, hi ha

també una marcada variació en l'extensió d'aquesta població, segons la ciutat. A Nova Orleans, un 19% de la població total viu en zones empobrides i a Nova York i Phoenix un 11%, mentre que a Boston i Portland la xifra és inferior al 2%. Igualment, els nivells de pobresa varien molt entre la ciutat en si i els suburbis, com demostra el segon gràfic. A les ciutats grans dels Estats Units, la mitjana de població que se situa per sota la línia de pobresa és del 19%, en comparació amb només el 8% als suburbis.

Actuar localment contribueix a superar aquesta mena de desigualtats espacials, que els programes nacionals sovint ignoren. L'acció local ataca els problemes a les zones empobrides i necessitades i ajuda a



impulsar la reestructuració i el creixement d'economies nacionals. Els reptes clau per als governs actuals són implantar polítiques en què s'aprofitin els avantatges de la globalització i se'n beneficiïn tots els grups de la societat. Les polítiques de desenvolupament local poden fer una contribució important per enfrontar-se a aquest repte.

Quines són les conseqüències de la globalització per als organismes de desenvolupament local?

La globalització ha comportat una necessitat urgent de crear nous llocs de treball i combatre l'exclusió social. Això és perquè l'augment de la competència internacional i el canvi tecnològic han estat tan

decisius com l'impuls del creixement econòmic a l'hora d'augmentar la desocupació, que sobretot colpeja la força laboral poc especialitzada, els joves i les persones que viuen en localitats que depenen d'indústries obsoletes. Les autoritats del govern local tenen diversos instruments per ajudar a crear ocupació i recuperar les persones excloses del mercat laboral. Els més prometedors són: les mesures per fomentar l'esperit emprenedor i la creació de nous negocis; les accions sobre el mercat de treball gestionades localment per superar els obstacles de l'entrada al món del treball; el suport a les organitzacions del «tercer sector» que creen feina, i les rutes per treballar, que ofereixen alhora serveis socials a les comunitats locals.

Un exemple d'una eina de desenvolupament local: les «incubadores de negocis»

QUÈ SÓN LES «INCUBADORES DE NEGOCIS»?

Les «incubadores de negocis» tenen la missió d'ajudar els emprenedors a iniciar i desenvolupar les seves empreses. Encara és un sector jove; a Austràlia, per exemple, el 40% de les incubadores tenen menys de tres anys d'implantació. Generalment, les incubadores ofereixen una combinació d'espai de treball i serveis empresarials. Per descomptat, és la combinació d'immobiliària i provisió de serveis el que pot fer que les «incubadores de negocis» tinguin una bona relació cost-eficàcia a l'hora d'ajudar a la creació i el desenvolupament de les empreses. No hi ha un sol model d'incubadora de negocis. Hom s'ha referit a les incubadores com a centres empresarials, guarderies, espais de treball gestionats i unitats de projectes, que han rebut subvencions de governs locals i regionals, d'universitats, cambres de comerç, parcs científics i impulsors privats immobiliaris. Els objectius subjacents de la incubació de negocis són tan variats com suggereix la seva diversitat: combatre la desocupació; expandir el subministrament d'infraestructures; comercialitzar les investigacions de la universitat; millorar les capacitats tecnològiques de les empreses en una localització concreta; ajudar els grups desfavorits socialment –com els joves i les minories– i, fins i tot, oferir un espai protegit per a l'esperit emprenedor a les zones on la delinqüència és una dificultat per a les empreses.

S'estableixen moltes relacions entre les incubadores i les seves economies locals. Del desenvolupament d'empreses impulsades per incubadores es derivarà un augment dels ingressos, de l'ocupació i de la devolució d'impostos. De vegades, les incubadores aporten infraestructures que mancaven a la comunitat que les allotja. També poden millorar els seus ingressos operatius i el seu impacte ampliant els serveis a empreses properes (un 34% d'empreses servides per programes d'incubació als Estats Units estan situades fora). A més, una elevada proporció d'empreses que acaben el seu període amb les incubadores es resituen a prop d'aquestes. I, cal dir que, les incubadores poden servir com a punt de referència per a les empreses locals, delimitant l'abast de cada negoci, amb serveis de formació i econòmics per als emprenedors.

A més de ser una eina útil per al desenvolupament econòmic dels països membres de l'OECD, les «incubadores de negocis» poden contribuir a fomentar empreses molt necessàries en països en transició i en desenvolupament. Per exemple, l'Agència per al Desenvolupament Internacional dels Estats Units ha donat suport a cinc programes d'incubadores de negocis a la Federació Russa des de 1994. La seva incubadora a la ciutat de Volkhov ofereix un ampli abast de serveis empresarials (seguretat, línia telefònica, centre informàtic, fotocòpies, fax, etc.) a deu empreses, com també serveis de formació i assessorament, un programa de crèdit/*leasing* per a petites empreses i suport a una associació de petites empreses. Fins ara, tres empreses s'han graduat amb la incubadora, s'han creat 224 llocs de treball i s'han proporcionat serveis de formació i assessorament a més de 3.000 empresaris.

FUNCIONA EL SISTEMA DE LA INCUBACIÓ?

Les avaluacions dels programes d'incubació, tot i que encara caldrien més dades, han demostrat tenir un impacte positiu en el sentit que milloren la supervivència de l'empresa. Encara que la creació d'ocupació sigui sovint un objectiu declarat dels programes d'incubació, sembla que no ha estat el seu principal assoliment, sobretot a curt termini. De fet, la incubació és un compromís de mig a llarg termini. Sovint les incubadores tenen efectes indirectes a llarg termini, com al port italià de Gènova, on l'establiment d'una incubadora en una siderúrgia abandonada va aconseguir impedir finalment l'abandonament total d'una zona industrial important propera al centre de la ciutat. Uns quants inicis reeixits d'empreses poden ajudar les comunitats locals a reconèixer l'esperit emprenedor com una opció factible. D'igual manera, els emprenedors els projectes dels quals fracassen poden aprendre de l'experiència i continuar intentant d'establir un negoci fora de la incubadora. Les incubadores tecnològiques també poden introduir la universitat a la realitat industrial. El treball en xarxa de les organitzacions que treballen en el desenvolupament econòmic local ha demostrat ser l'efecte més positiu dels programes d'incubació d'Alemanya.

Com poden fomentar l'esperit emprenedor els creadors de polítiques locals?

L'esperit emprenedor és una dimensió essencial per al desenvolupament local. Els estudis demostren que les regions que creixen més ràpidament dins dels països normalment tenen alts índexs d'implantació d'empreses.

El desenvolupament de l'esperit emprenedor també té a veure directament amb una sèrie de temes socials. L'esperit empresarial en zones econòmicament desfavorides pot comportar beneficis socials importants més enllà dels beneficis privats a curt termini. El treball autònom pot oferir solucions a aquelles persones els esforços de les quals han estat frustrats dins del corrent principal de l'economia. I les habilitats empresarials en el sector no lucratiu poden ajudar a afrontar objectius socials explícits. Exemples d'aquest esperit emprenedor social són les organitzacions no lucratives dels Estats Units que dirigeixen activitats relacionades amb l'entrenament esportiu per a escolars, atenció a la gent gran, protecció mediambiental, desenvolupament cultural, etc. A més, si mobilitzen fons i suport d'una sèrie de fonts, donen responsabilitat directa o indirecta als usuaris o beneficiaris de les operacions iniciades, i amb això, s'asseguren que la política realment satisfà les necessitats locals.

La importància de la flexibilitat local en el disseny i la implantació de polítiques es posa en relleu quan hom pensa en les grans variacions espacials que existeixen en l'activitat empresarial. Per exemple, algunes regions de països de l'OECD tenen índexs d'implantació d'empreses que són de dos a sis vegades més alts que els d'altres re-

gions. Són influències significatives sobre la creació d'empreses, que varien d'una localitat a una altra: la demografia, l'ocupació, la riquesa, el perfil educatiu i d'ocupació de la força laboral, la prevalença de petites empreses, l'abast de l'ocupació d'habitatges per part dels amos, la dotació d'infraestructures i la història. A més a més, alguns problemes socials aguts, com els que s'experimenten a les zones urbanes desfavorides, sovint estan concentrats geogràficament i requereixen respostes locals. Per tant, atès que una varietat de factors específics –segons la localització– afecten l'esperit empresarial, no és probable que sigui eficaç una política que no aconseguixi donar compte de les diferències regionals i locals.

Les autoritats locals poden exercir papers importants en el disseny i l'aplicació d'una sèrie de programes que fomentin la creació d'empreses i el desenvolupament. Aquests programes intenten, amb mètodes variats, estimular l'interès per la creació d'empreses com una opció viable d'ocupació, oferir béns identificats com a públics, per exemple, formació, informació i educació, i fomentar la col·laboració entre empreses. Moltes poblacions tenen programes que desenvolupen vincles entre universitats i empreses locals, creen xarxes «mentores» i així, successivament.

Els organismes locals també s'involucren en àrees com la provisió d'espai físic de treball per a les noves empreses i el subministrament de finançament que doni fuits a llarg termini. Per exemple, les «incubadores de negocis» –un instrument cada vegada més estès en els governs local i regional– permeten una combinació de lloc de treball gestionat i serveis empresarials que poden ajudar a superar els pro-

blesmes a què s'enfronten moltes empreses noves per assegurar-se una base de treball. I les autoritats locals han intentat redreçar les dificultats per accedir al finançament mitjançant programes de microcrèdits, desenvolupant xarxes de projectes capitalistes informals, els anomenats «àngels de negocis», i en alguns casos, ajudant les empreses a crear associacions de garantia mútua de crèdit. Altres localitats han establert un únic punt de referència per a les empreses –les anomenades «botigues d'una sola parada»– que indica l'abast de les empreses disponibles, i serveis de formació i suport financer. Alhora, l'assistència per al treball autònom ha estat útil per encoixinar àrees afectades per traumes econòmics, com passa per exemple quan tanquen grans empreses.

I el treball autònom?

El govern ha intentat fomentar el treball autònom per una sèrie de raons, com ara reduir la dependència de l'assistència social i per augmentar l'activitat empresarial en general. Els programes d'autoocupació ajuden al desenvolupament de les comunitats i posen fre a les activitats econòmiques desorganitzades. No són una panacea per a la desocupació perquè normalment només una fracció petita dels aturats –menys del 5%– participaran en aquests plans. Tanmateix, aquests programes poden oferir una alternativa cost-efectiva al suport simplement econòmic, fins i tot quan hom pensa en el llast dels seus costos inherents (el treball autònom s'hauria produït igualment sense el programa). A més, els programes s'afegeixen clarament a la capacitat d'ocupació a llarg termini dels que hi participen, malgrat que els seus negocis no marxïn bé.

L'abast i el contingut dels programes de suport varien molt d'un país a l'altre. Hi ha diferències pel que fa a l'el·ligibilitat, els criteris de selecció i la classe de suport. El Pla d'Incentius per a Empreses Noves d'Austràlia ofereix un suport de mentorització durant el primer any de funcionament de l'empresa, mentre que el govern de la província australiana de Nova Gal·les del Sud té un programa per ajudar els autònoms, subvencionant el cost d'assessors independents que estudien les empreses individuals i aconsellen sobre la gestió.

Alguns programes ofereixen beneficis addicionals, com ara l'exempció de pagaments de la seguretat social o la provisió de subvencions de viatge. I al Regne Unit, per exemple, s'han allunyat del model del programa nacional implantat als anys vuitanta i començaments dels noranta i han anat cap a una sèrie de programes discrecionals en l'àmbit local, amb la intenció d'oferir un suport que tingui una millor relació cost-eficàcia.

Amb la descentralització es pot ajudar les polítiques d'ocupació?

Durant els darrers anys s'ha produït un canvi en les polítiques del mercat laboral, des de les de base nacional als plantejaments més actius i basats en zones. Aquestes reformes han ampliat els poders dels governs regionals, han ampliat les responsabilitats econòmiques i socials de les autoritats del govern local i han donat més llibertat als gestors de serveis d'ocupació pública local per al disseny i l'aplicació dels programes. El LEED està especialment interessat a comprendre com aplicar una política descentralitzada amb el màxim d'eficàcia i efectivitat. Les anàlisis prelimi-

nars fan pensar que mentre que la descentralització pot ajudar en certes circumstàncies, no sempre serà així. Per exemple, d'una banda, la descentralització pot reforçar la flexibilitat i la responsabilitat a l'hora de prendre decisions per fer més consistents els programes amb les condicions locals, però, de l'altre, pot portar en alguns casos a una divisió complicada de competències i escenaris legals elaborats que es converteixin en una càrrega.

Un missatge clau dels debats més recents és que, per tenir èxit, la descentralització ha d'ajustar-se a les capacitats locals i regionals i tenir en compte els seus interessos. Algunes administracions no tenen prou capacitat per gestionar les tasques que els governs centrals han complert tradicionalment i no desitgen anar més enllà de la cogestió de responsabilitats. D'altres, tenen més capacitats i una demanda més forta de retribució. En conseqüència, «la descentralització asimètrica», com la implantada al Canadà, Espanya i Itàlia, pot ser el procés adequat; així, diferents regions tindran diferents poders segons la seva capacitat i les seves preferències. Una altra forma amb la qual els governs centrals poden fer més eficaces les polítiques és tractant directament amb associacions locals, més que descentralitzant-ho tot cap a governs regionals intermediaris. Per sobre de tot, és important reconèixer que cada nivell de govern –nacional, regional i local– té algun paper en la política d'ocupació i que la descentralització no és, per tant, determinant pel que fa a les competències que cal transferir i sí que ho és per trobar la quota òptima de participació de cada nivell de govern.

Els intents recents per descentralitzar les polítiques cap al nivell local i per establir

associacions locals són també en part un intent de millorar la forma de govern. La descentralització va paral·lela al principi de subsidiarietat, perquè les decisions es prenen més a prop de les persones afectades. A la vegada, les associacions permeten la inclusió dels actors de la societat civil que sovint havien estat ignorats, amb altres individus o amb grups del sector privat i del sector no lucratiu. Tot això contribueix a augmentar l'«acceptabilitat» de les polítiques i millora la seva possibilitat d'èxit.

Funcionen les associacions locals?

A la majoria de països membres de l'OECD, els governs donen suport i de vegades creen associacions locals per ajudar a aplicar les polítiques, no sols per al desenvolupament del mercat laboral sinó també en els camps més amplis del desenvolupament econòmic i social. Una de les principals raons d'això és que les polítiques nacionals aplicades utilitzant un plantejament de «dalt a baix» sovint han donat resultats insatisfactoris. Per això, els programes d'ajuda regionals que no han fet participar els organismes locals han estat força criticats per tenir un impacte negligible a llarg termini sobre les àrees desfavorides. De la mateixa manera, les polítiques actives del mercat laboral que no han estat prou identificades o que no s'han sabut adaptar a les condicions del mercat laboral local han hagut de patir considerables canvis i costos inútils. Per millorar-ne l'eficàcia, les reformes recents han integrat els organismes locals en noves estructures d'aplicació d'«associacions», per exemple, mitjançant la descentralització del servei públic d'ocupació, canvis en el sistema d'assistència social i nous mètodes per assignar els fons de desenvolupament eco-

nòmic. Un testimoni de la seva evolució és el gran nombre de societats dels sectors públic, privat i voluntari que s'han creat.

Malgrat que moltes associacions locals han assolit els seus objectius, hi ha molts obstacles en el camí de l'acció efectiva. Sovint els mals resultats demostren la inexperiència dels organismes locals per treballar en associació, la qual cosa contrasta amb les feixugues responsabilitats que assumeixen de vegades. Es necessitaran encara més ajustos institucionals per fer més eficient la gestió local del desenvolupament econòmic i ocupacional. El Programa LEED de l'OECD porta a terme una recerca sobre com poden contribuir les associacions locals a l'eficàcia de les polítiques —els seus resultats preliminars es van presentar a la tardor de 2000.

Com pot reforçar la cohesió social el desenvolupament local?

La globalització ha portat beneficis indubtables als països de l'OECD mitjançant l'estimulació del creixement econòmic, però els beneficis no han arribat a tothom. La desocupació i l'exclusió social segueixen prevalent en molts països. Encara més, estan molt concentrades espacialment, en zones com ciutats interiors que experimenten tancaments de fàbriques massius. Cal destacar que en aquestes zones els joves, les dones i les minories ètniques són particularment vulnerables, però que d'altres també pateixen períodes llargs d'atur i exclusió. En moltes de les pitjors zones, els problemes han esdevingut tan greus que les persones que hi viuen semblen definitivament apartades del corrent econòmic. No és ni just ni sostenible permetre que aquesta pobresa i aquesta exclusió

continuin, sovint coexistint al costat de zones de prosperitat i dins de la mateixa ciutat o barri. De fet, per treure aquestes persones de la seva davallada no n'hi ha prou amb les escorrialles del creixement econòmic.

Les polítiques localitzades poden ajudar a superar els problemes estructurals i els fracassos del mercat que s'amaguen darrere d'aquestes concentracions de pobresa i exclusió. Una manera de fer-ho és canalitzant els recursos cap a les àrees que més els necessiten a partir d'iniciatives pensades per a l'àmbit nacional. Iniciatives de zona com Enterprise Zones, Empowerment Zones i Urban Development Corporation intenten fer-ho mitjançant inversions públiques i incentius tributaris per atraure negocis, però és important que aquestes formin part d'un plantejament de desenvolupament local més ampli que dirigeixi el desenvolupament social i econòmic. El govern i els organismes locals també han desenvolupat les seves pròpies intervencions actives per promoure la integració dels grups marginals a la seva zona, per exemple, amb plans per fomentar l'autoocupació i l'esperit empresarial, polítiques locals d'assistència social enfocades al treball i suport a les empreses socials. Aquestes iniciatives locals són importants i han de tenir les subvencions i la gestió adequades.

Als anys noranta, per tal de reconnectar les persones excloses amb el mercat laboral, van aparèixer, als països de l'OECD, una sèrie de polítiques d'assistència social enfocades al treball. Aquestes polítiques pretenien atacar la desocupació arrelada i la dependència de l'assistència social d'una manera més activa que abans. Aportaven instruments com ara nous incentius

laborals, més educació i mesures de política de mercat laboral actives, com guiatge, recerca de treball, col·locació, formació i educació. S'ajudava les persones a arribar a la feina, oferint-los transport i atenció als nens, per exemple.

Els governs de l'OECD cada vegada donen més importància a la necessitat de fer participar les organitzacions locals i les associacions en el disseny, el desenvolupament i l'aplicació d'aquestes iniciatives. Això, contribueix a fer més innovadors els plantejaments d'assistència social dirigida al treball, de manera que els organismes locals poden explotar les oportunitats locals i ajustar les polítiques a les seves necessitats. Els empleats locals i els organismes voluntaris també poden estar més implicats en la provisió d'experiència i en el disseny de la formació.

Quines poden ser les aportacions del tercer sector i de les empreses socials?

El tercer sector és aquella part de l'economia situada en el punt de trobada entre les forces del mercat que promouen l'eficàcia econòmica i la intervenció de l'Estat que promou la justícia social. Està constituït per un cos creixent d'entitats no governamentals, incloses fundacions, beneficència, cooperatives, mútues i empreses socials, l'objectiu de les quals és respondre a les necessitats que no compleixen ni el mercat ni l'estat del benestar. A mesura que el govern té més dificultats per satisfer les necessitats socials de les nostres societats, les organitzacions del tercer sector assumeixen un paper clau a l'hora d'oferir serveis socials i comunitaris addicionals que ni l'Estat ni el mercat poden subministrar.

Aquests sistemes d'ajuda social s'han desenvolupat independentment del govern central, però sovint reben suport financer de les autoritats regionals i locals. Per la seva banda, els governs centrals faran bé de no limitar el creixement del tercer sector amb obligacions legals o polítiques inconvenients, com les que restringeixen la capacitat de les organitzacions no lucratives d'augmentar els seus recursos amb activitats lucratives. Per sobre de tot, els governs haurien de reforçar la cooperació amb les organitzacions del tercer sector pel que fa a les mesures polítiques socials.

Les empreses socials són un dels principals pilars del tercer sector. Representen una integració més avançada dels principis empresarials en la seva forma de funcionar que les altres organitzacions del sector. Tot i que es basen en el sector no lucratiu, les empreses socials pretenen ser empreses viables econòmicament que equilibren el seus pressupostos combinant bé els ingressos del mercat, les subvencions públiques, els recursos no econòmics (el treball voluntari) i les subvencions privades. Com que funcionen a certa distància del sector públic, han pogut demostrar la seva capacitat per trobar solucions innovadores i dinàmiques al problema de la desocupació i l'exclusió. Tanmateix, a diferència de les empreses del sector de mercat, no estan limitades per la necessitat d'obtenir beneficis. Són especialment actives en la formació i la reintegració de grups desfavorits vers el mercat laboral i a l'hora de revitalitzar zones deprimides mitjançant la provisió de nous productes i serveis que beneficiïn la comunitat. El sorgiment i l'expansió d'empreses socials als països de l'OECD no es pot continuar subestimant.

Quines són les pràctiques òptimes en la política de desenvolupament local?

L'examen del que funciona i del que no funciona en el desenvolupament local suggereix tres ingredients per establir les pràctiques òptimes en política local. Primerament, és important adoptar un plantejament integrat i ampli del desenvolupament, que reconegui les interrelacions entre els diferents factors en què ha d'influir la política. En segon lloc, les intervencions s'haurien d'organitzar a partir d'una estratègia local clara i articulada. I, tercer, ha de ser fonamental construir capacitats amb les persones i organitzacions locals.

Un plantejament integrat que pretengui corregir al mateix temps els factors més importants que afecten el desenvolupament local i les accions individuals no coordinades, és sens dubte important i més eficaç. Això té una gran importància ateses les múltiples causes de la desocupació, la pobresa i l'exclusió i l'ampli abast dels factors que influeixen en l'esperit emprenedor. Sovint és difícil també separar les mesures segons afectin l'economia, el benestar social o el govern i la participació. Per exemple, les mesures per atacar l'exclusió social poden ajudar a millorar el clima empresarial mentre que la creació de noves empreses pot ajudar a reduir l'exclusió social. Les polítiques integrades també ajuden a assolir harmonia entre les polítiques a nivell nacional, municipal o de comunitat.

Aquest punt és important per establir una estratègia coherent i que miri endavant, perquè ofereix un marc de treball per seleccionar les activitats que es faran i per trobar subvencions de manera que

s'augmenti la sinergia, s'eviti la duplicació, s'afavoreixin les associacions i se satisfacin les necessitats i les possibilitats reals.

Construir capacitats és important perquè una de les característiques dels programes reeixits és la manera com es construeixen, a partir de les iniciatives de la població local. Es pot fomentar la participació amb consultes sobre estratègies de desenvolupament, organització de reunions i activitats dels treballadors de desenvolupament local. El projecte es basa en la conscienciació sobre els beneficis i les possibilitats d'un programa concret de desenvolupament local i en la discussió de la diversitat de projectes que es poden iniciar. La construcció de capacitats pot funcionar de fet, com demostra l'exemple del programa de desenvolupament local de Serra do Caldeiaro, una zona rural allunyada situada a Portugal. El programa de desenvolupament en si està coordinat i gestionat per una organització voluntària que esbossa una estratègia de desenvolupament local amb l'assessorament de tots els actors locals rellevants dels sectors públic, privat i voluntari. Els elements clau d'aquesta estratègia són la creació d'activitats econòmiques, el desenvolupament de la infraestructura turística (inclosos allotjament i restaurants) la promoció i la venda de productes artesanals tradicionals i de cases de pagès i la creació d'associacions de voluntaris per al desenvolupament comunitari. Aquest programa disposa i coordina fons públics i privats d'una varietat d'orígens per aplicar l'estratègia acordada. Al mateix temps, els treballadors de desenvolupament local surten a conèixer la gent i animar-la a iniciar empreses i projectes socials i comunitaris.

El que s'ha de fer i el que no s'ha de fer en una política de desenvolupament local:

Els creadors de polítiques haurien de:

- Basar-se en un marc de treball inicial clar, delimitant un territori i una escala temporal rellevant, assignant socis clau i formant un grup de treball central per avaluar, consultar i elaborar l'estratègia.
- Dur a terme una minuciosa avaluació dels punts forts i febles locals, les oportunitats i els perills.
- Consultar sobre l'estratègia adequada i permetre que les persones i les organitzacions locals tinguin l'oportunitat d'influir-hi.
- Posar èmfasi en el principi de desenvolupament sostenible per aconseguir una base econòmica diversa i flexible, un entorn sa i una bona qualitat de vida.
- Intentar integrar diversos instruments i corrents de finançament per a una millor eficàcia, combinant accions en diferents sectors (econòmic, social i mediambiental) i entre diferents organismes a nivell local, regional, nacional i internacional.
- Fer prou flexibles les estratègies per evolucionar si les circumstàncies canvien.

Els creadors de polítiques no haurien de:

- Dependre excessivament dels programes del govern nacional.
- Deixar que les eines disponibles determinin l'estratègia (per exemple, intentant activitats de creació de llocs de treball sense pensar bé si les persones que viuen a la zona obtindran aquests llocs de treball).
- Seguir cegament les últimes tendències. Al capdavall, una estratègia que se centra a desenvolupar empreses d'alta tecnologia o «tecnopols» és probable que fracassi si la localitat no té els atributs necessaris.
- Passar per alt el potencial i no avaluar minuciosament els recursos i les competències de la zona.

La formació de grups i xarxes de persones en l'àmbit local també es fomenta perquè puguin treballar en col·laboració vers un objectiu de desenvolupament comú, que defineixin ells mateixos, com ara millorar l'oferta d'atenció infantil local o posar en marxa empreses turístiques locals.

Es poden traslladar les pràctiques òptimes a l'esperit emprenedor i al desenvolupament local?

No és possible senzillament traslladar els plantejaments d'una regió o ciutat a una altra. El primer que es necessita és un intens procés de treball en xarxa, avaluació i adaptació. És per això que el Programa LEED de l'OECD ofereix un fòrum a nivell internacional, que pot ajudar a assegurar que les innovacions estan ben avaluades, que les seves lliçons clau s'han difós i que les àrees receptores entenen el que han de fer per tal d'aplicar les innovacions amb èxit, de manera que s'ajustin a les circumstàncies locals.

Hi ha hagut alguns casos d'èxit de trasllat de polítiques, precisament, on el programa LEED ha tingut un paper clau. Per exemple, LEED ha ajudat a traslladar l'experiència irlandesa d'associacions locals d'ocupació a Finlàndia i Mèxic. També ha ajudat la promoció de l'ús dels fons de l'atur per fomentar el treball autònom als Estats Units, basant-se en l'experiència europea. El Leed Partners Club també facilita intercanvis directes entre governs municipals i regionals i diversos organismes locals interessats a aprendre els uns dels altres.

Quin és el futur del desenvolupament local?

Les mesures de desenvolupament local poden ajudar els governs de l'OECD a crear llocs de treball, bona cohesió social i millorar el govern, com també a fomentar la causa del desenvolupament sostenible. Per descomptat, els governs i organismes locals ja utilitzen recursos substancials per a aquests objectius. El seu potencial ha quedat demostrat per un gran nombre d'iniciatives locals que estan ara en marxa. El següent pas serà completar «el corrent principal» del desenvolupament local a mesura que vagi dels seus orígens com un grup d'iniciatives aïllades i experimentals cap a un element integral de política de govern per al desenvolupament econòmic i ocupacional.

En aquest procés d'evolució és necessari fer un esforç concertat per millorar el disseny i la gestió de les iniciatives de desenvolupament local i per tenir en compte les pràctiques òptimes. Els governs nacional i local, com també els organismes locals, necessiten informació sobre els mètodes més eficaços del desenvolupament local i els instruments de què disposen. Necessiten punts de referència internacionals que els ajudin a avaluar els impactes polítics i els punts forts i febles dels diferents instruments i mètodes. A més, necessiten un fòrum per ajudar a difondre les lliçons apreses. Només oferint aquestes condicions i mitjans d'intercanvi d'informació es podrà assolir l'objectiu de construcció d'unes economies regionals i locals fortes i flexibles.

Flor de Maig és un centre de formació, recerca i difusió sobre noves polítiques locals, participació ciutadana i la societat del coneixement.

www.diba.es

Què s'ha dit?

Flor de Maig

Av. Flor de Maig, s/n
08290 Cerdanyola del Vallès

Centre de Formació i Treball

Tel.: 934 020 710
ofm.cft@diba.es

Centre per a la Innovació Local

Tel.: 934 020 709
ofm.cil@diba.es

Centre per a la Participació Ciutadana

Tel.: 934 020 714
ofm.cpc@diba.es

Oficina de Gestió d'Equipaments

Tel.: 934 020 711
ofm.oge@diba.es

Parc del Coneixement

Tel.: 934 020 716
parcdelconeixement@diba.es