

Estratègia i gestió del desenvolupament local

Elements d'innovació i estratègia, 1



**Diputació
Barcelona**

La Diputació de Barcelona es caracteritza per la seva naturalesa local, de suport i cooperació amb els municipis. Per complir aquests objectius ha desenvolupat un model estrictament municipalista, que té el seu referent en l'establiment de xarxes de gestió amb els ajuntaments aportant mitjans tècnics, coneixement i experiència, assessorament, recursos econòmics i suport a la gestió dels serveis municipals.

La col·lecció *Elements d'innovació i estratègia* és una iniciativa de l'Oficina Tècnica d'Estratègies per al Desenvolupament Econòmic de la Diputació de Barcelona. El seu objectiu és promoure la reflexió i el debat sobre el desenvolupament econòmic i explorar àmbits d'interès per a la intervenció territorial des de la perspectiva local.

Aquesta és una col·lecció de textos d'autor. La Diputació de Barcelona no comparteix necessàriament les opinions aquí publicades.



**Diputació
Barcelona**

**Àrea de Desenvolupament
Econòmic i Ocupació**

www.diba.cat

Direcció:

Ramon Ruiz, Oficina Tècnica d'Estratègies per al Desenvolupament Econòmic.
Àrea de Desenvolupament Econòmic i Ocupació. Diputació de Barcelona.

Autor: Euken Sesé Sarasti

Coordinació: Jordi Boixader i Maria Xalabarder, Oficina Tècnica d'Estratègies
per al Desenvolupament Econòmic. Àrea de Desenvolupament Econòmic i Ocupació.
Diputació de Barcelona.

© Diputació de Barcelona

Març, 2012

Maquetació i producció: Direcció de Comunicació de la Diputació de Barcelona
Dipòsit legal B. 16535-2012

Índex

| | |
|---|----|
| 1. Introducció | 4 |
| 2. La reflexió des dels conceptes i principis | 6 |
| Contextualització | 6 |
| Lideratge | 8 |
| Sostenibilitat | 10 |
| Treball en xarxa | 11 |
| Innovació (productiva) | 14 |
| 3. Mapa organitzatiu i diagrames de fluxos del desenvolupament local | 17 |
| 4. Decàleg d'idees | 19 |
| Bibliografia | 21 |

1. Introducció

El present document vol aprofundir en alguns principis i conceptes basats en la praxi de la gestió pública local, proposant més preguntes que respostes i segurament allunyant-nos de qualsevol ortodòxia conceptual. Així mateix aquestes idees força es projecten sobre el desenvolupament local i la planificació estratègica local però, lògicament, són aplicables i interpretables des de qualsevol objectiu centrat en l'optimització de la gestió pública.

En les darreries de la dècada dels vuitanta i l'inici dels anys noranta, els ajuntaments i altres ens locals inicien la redacció de plans estratègics i creen diversos serveis i estructures que, des del desenvolupament local, poguessin abordar la problemàtica, especialment virulenta, de la desocupació. En molts casos, aquestes iniciatives sorgiren paral·lelament, o integrant en la planificació estratègica, els plans estratègics esbossen les polítiques de promoció econòmica territorial; i, altrament, també foren les agències de desenvolupament o departaments municipals els que incorporaven la reflexió estratègica territorial en el seu pla d'acció. Actualment, aquesta vinculació entre ambdós camps segueix presentant una nutritiva interdependència, sent conscients que dels èxits i les fites del desenvolupament local depenen els èxits i les fites d'una estratègia urbana i territorial, i viceversa.

En aquest temps, els governs locals han continuat impulsant mesures i programes per superar les situacions negatives, que han anat evolucionant per ser més eficaces i eficients. La crisi econòmico-financera i el creixent paper de les ciutats i les seves polítiques han propiciat una profunda revisió d'aquests instruments. Sembla evident que l'actual crisi ha provocat una autèntica convulsió sobre el paradigma financer i el qüestionament de tot un model que es considerava inalterable. Els efectes de les tres últimes crisis del model productiu s'han manifestat especialment sobre l'espai urbà.

En les polítiques de promoció econòmica local ja no és suficient atendre les necessitats dels demandants d'ocupació, la seva capacitació o donar suport a la generació i consolidació de nou teixit empresarial. Avui hi ha noves oportunitats d'actuació, més encara sota la premissa que els ens locals poden assumir un rol de quasi exclusivitat en la visió global i integrada del territori, de l'entramat urbà i dels agents que hi interactuen.

El potencial de creixement de les ciutats s'expressa en camps tan diversos com la cultura, els serveis financers, el turisme o fins i tot la gastronomia. Qualsevol d'aquests àmbits pot constituir una oportunitat per situar ciutats aparentment fora de les primeres lligues a l'arena global. Existeixen nombrosos exemples de ciutats de petita esca-

la que demostren que l'aposta local no passa exclusivament pel reforç dels seus punts forts, sinó per ampliar les expectatives i objectius des de la gestió dels seus recursos i les noves oportunitats sectorials, socials i tecnològiques. A escala global poden esdevenir autèntics pols de competitivitat i desenvolupament socioeconòmic sostenible.

És fonamental l'aposta per projectes i programes basats en la sostenibilitat, la innovació o el treball en xarxa des del lideratge de les institucions locals com a catalitzadores i promotores de la transformació del model productiu.

Per la seva banda, la planificació estratègica en alguns casos de segona o fins i tot de tercera generació, també s'enfronta a una profunda revisió que per tal d'abordar nous processos amb la legitimitat i coherència suficients per liderar i orientar el futur.

Avui, s'ha consumit la credibilitat espontània que la societat concedia als primers processos de planificació estratègica i aquesta s'ha d'abordar des de l'acció de nous marcs de legitimació social. Probablement una participació representativa amb extenses llistes d'entitats de suport però escassa implicació ha de deixar pas a una participació més selectiva, en xarxa, responsable i compromesa, adequant els projectes als agents i actors locals amb una projecció en el temps que pugui superar el cicle natural d'un pla estratègic.

2. La reflexió des dels conceptes i principis

Contextualització

La història de l'activitat econòmica ha estat marcada pels declivis de sectors madurs i l'emergència de nous sectors, pel monocultiu i la diversificació, per processos d'estructuració i desestructuració, localització i deslocalització, concentració i disseminació, inversió i desinversió, etc. A aquestes seqüències històriques alguns autors les han denominades destrucció creadora, és a dir, la taxa de creació neta de l'activitat empresarial.

Es poden identificar dues o tres grans fites o períodes en què s'han posat de manifest aquests profunds canvis. En els darrers quaranta anys, la societat i el mateix model econòmic han sofert diverses convulsions que han provocat una progressiva transformació dels principis que regien l'economia internacional. El model imperant des de la Segona Guerra Mundial va donar pas al postfordisme que, encoratjat per la crisi d'hidrocarburs dels setanta i la reconversió de sectors tous i monocultius productius, valoritzà la flexibilitat i l'adaptabilitat, la diversificació de demanda de consum, la desintegració vertical en les organitzacions i en especial el protagonisme que adquiriren no només la incorporació tecnològica o els criteris de qualitat energètics, sinó la petita i mitjana empresa i les institucions locals i regionals com a actors del desenvolupament econòmic. Tal com apuntaven alguns autors nord-americans (Piore, M. i Sabel, C., 1984), l'acumulació o especialització flexible postfordista s'assenta en el territori mitjançant els districtes industrials o sistemes locals de petites empreses.

Posteriorment, les paraules clau que estructuraven els diversos corrents econòmics centraven l'atenció en les microempreses, descobrint les seves enormes potencialitats i la contribució que, en termes d'ocupació, presentava en la distribució del mercat de treball. La diversificació s'erigeix en un dels objectius empresarials que més força cobren en aquest moment. L'associacionisme empresarial i l'obertura a nous mercats comportava una clara orientació cap a la internalització dels productes i empreses, intentant conciliar la competència entre empreses en mercats locals regionals i fins i tot nacionals i la cooperació per a la penetració en mercats internacionals.

La difusió de les noves tecnologies de la informació i la comunicació, conjuntament amb altres factors, són determinants en la conversió de termes com la internacionalització cap a un concepte més ampli, complex i sofisticat com la globalització, la competitivitat, la innovació, els clústers industrials, medis innovadors, pols, que s'estenen i socialitzen a finals del segle xx mentre que els inicis del segle XXI estan marcats per una intensa inversió en coneixement.

En l'àmbit organitzatiu, el model tradicional d'organització empresarial jerarquitzada i suportada sobre actius físics i financers entra en crisi davant l'impacte de les TIC i el fenomen de la globalització. Es planteja un nou model empresarial amb una estructura flexible de caràcter més innovador per adaptar-se a l'evolució de la demanda, amb bons canals de comunicació interna, instruments de participació i en què el capital intel·lectual i de coneixement (que no productiu) s'erigeixen en factors clau. Les expectatives professionals en aquest nou model plantegen noves oportunitats fruit del treball en xarxa, de la creació de consorcis, agrupacions i associacions, i es genera una dinàmica de treball més oberta, internacionalitzada i en cooperació.

D'altra banda, les eines tradicionals de gestió per objectius es veuen substituïdes per altres com són la direcció per valors. Sembla evident que aquests nous models de gestió han de conviure amb la conciliació de la vida laboral i familiar per, d'aquesta manera, millorar la qualitat de vida, el compromís i la motivació pels valors professionals i personals.

Continuant en l'àmbit de les bones pràctiques en la gestió directiva i atenent al concepte popularitzat per D. Goleman d'intel·ligència emocional, destaca la importància de la gestió emocional a l'empresa: les organitzacions que aposten per la gestió del capital emocional obtenen un 15% més de benefici que els seus competidors.

De la mateixa manera, la creativitat i innovació passen a ser factors determinants en la competitivitat empresarial. Aquests conceptes ja no són patrimoni de les disciplines artístiques o culturals (guionistes, creatius, productors, artistes, etc.) sinó que són presents en tots els sectors productius. S'entenen com una competència transversal que afecta tots els sectors econòmics. Així, Richard Florida és un dels autors que més ha aprofundit en la teoria de les classes creatives i de les mateixes ciutats creatives com a base del creixement econòmic. La seva defensa de les anomenades 3T: tecnologia, talent i tolerància –recentment ampliada a quatre amb la incorporació del territori– ha obert un important debat sobre el paper de les ciutats i de la planificació urbana en l'economia.

La participació dels ens locals en una economia globalitzada es veu així mateix ratificada per la tesi respecte a la classificació del coneixement que a mitjans dels anys noranta defensaven Becattini i Rullani. D'una banda, existeix un coneixement que té un caràcter codificat i que respon a la dimensió universal, generalitzable, global i que podem trobar a Internet. De l'altra identifiquem el coneixement contextual, que implica directament a la dimensió de l'entorn o territorial de proximitat.

Europa, davant la tendència a l'envelliment i la necessitat d'abordar i fer front al procés de globalització es planteja un objectiu molt ambiciós: ser la potència o conjunt de països que més creixés del món. Amb un creixement no tradicional, sinó realitzat a través de la societat del coneixement. A més, aquest creixement havia de produir-se preservant els principis de cohesió social i territorial; i amb més llocs i de major qualitat.

Davant d'aquestes transformacions es pot afirmar que les ciutats han assumit els principis que inspiren aquests canvis. En l'actualitat el discurs recurrent ha passat de projectar els territoris a través d'actius tangibles, com les grans infraestructures o atributs

de naturalesa física, a insistir en valors o fortaleeses intangibles, com la innovació, la creativitat, la intel·ligència, la competitivitat, la integració, l'emprenedoria, la sostenibilitat, la connectivitat, l'atractivitat, la societat del coneixement i les xarxes. En la línia que defensava el professor Manuel Castells no es tracta tant de fer *hard* com de fer *soft*.

Però per damunt d'aquesta prolífica literatura científica de posicionament local la reflexió i el qüestionament radiquen a analitzar, amb caràcter introspectiu i al marge del canvi en l'ús del llenguatge amb termes, conceptes i accepcions noves, el següent: com hem evolucionat i transformat les nostres organitzacions i projectes des del desenvolupament i la planificació estratègica local davant els diferents canvis que s'han produït en els últims anys?

Lideratge

Els governs estatals han perdut capacitat reguladora, competencial i lideratge per abordar els processos de transformació cap a una economia suportada en la innovació, la creativitat o intensiva en coneixement. En l'actualitat, els organismes internacionals, fòrums i associacions, marquen pautes que han de ser incorporades a la legislació de cadascun dels països. El Banc Mundial, la Cimera de Kyoto, l'OCDE i, en especial la UE, han propiciat una pèrdua de capacitat reguladora i competencial que, en el nostre cas, s'ha vist incrementada també per la descentralització autonòmica.

La capacitat dels estats per atraure noves inversions també s'ha vist condicionada per les imposicions del mateix Tribunal de la Competència de Luxemburg, que ha limitat els ajuts tradicionals de subvencions directes, les ajudes a la contractació o les exempcions fiscals, entre d'altres. Podem afirmar que les polítiques de captació de grans multinacionals darrere la justificació a curt termini de generació d'ocupació i riquesa han deixat en moltes ocasions una herència de deslocalitzacions i problemes d'enorme abast socioeconòmic. Avui, tal com afirmen Alfonso Vegara i Juan Luis de las Rivas (2004) en el seu llibre *Territorios inteligentes* a l'economia mundial no competeixen tant els països com les ciutats. Aquesta afirmació es més evident en l'economia del coneixement, en què les ciutats exhibeixen la seva atractivitat per captar i retenir talent o capital intel·lectual, partint del seu disseny urbanístic, la sostenibilitat, l'oferta cultural, l'oferta educativa, la gastronomia o amb una població altament qualificada, entre d'altres. En definitiva, es pot afirmar que la capacitat per competir i atreure actius descansa en les ciutats i els territoris.

D'altra banda, els problemes generats per la globalització no els pot resoldre el mercat o les polítiques d'estat, i són les comunitats locals, per la seva posició de proximitat i adequació específica de les solucions, les que poden aconseguir en moltes ocasions resultats més satisfactoris.

Cal afegir encara les argumentades reflexions que des de les ciències socials subratllen la manca de sintonia entre la societat civil i el corpus polític o per extensió la desafecció institucional de la ciutadania. La creixent desconfiança cap a les institu-

cions, siguin aquestes públiques o privades, són identificades per alguns autors com a patologia de la despertença o el pensament institucional com un acte contracultural, que reforça els escassos nivells de legitimitat o credibilitat.

Hugh Heclo –autor americà, exprofessor de sociologia a Harvard i actualment professor d'Administració Pública a la Universitat George Mason dels Estats Units–, va fer una anàlisi interessant en la seva obra *Pensar institucionalment*. Aquest expert detalla la pèrdua de confiança dels ciutadans en el sector privat: les empreses privades, les auditories o les grans consultories que, segons l'autor, han actuat amb negligència i sense ètica en els temps previs a la crisi dels mercats financers i que encara avui elaboren els informes que determinen els ràting o grau de risc –prima del deute extern de diversos països–.

Aquesta desconfiança es fa extensible també a les prestigioses escoles de negocis. També l'escriptor català Juanma Roca autor de *MBA's, ¿Ángeles o demonios?*, denuncia la responsabilitat d'aquestes escoles internacionals en la formació d'un perfil gerencial i d'alts directius sense escrúpols, que han tingut una influència negativa en aquesta darrera crisi. Davant la crisi de valors, es posen com a exemple certes pràctiques com la de Universitat de Harvard, que incorpora en els seus mestratges i postgraus un codi deontològic o jurament hipocràtic amb un compromís formal de mantenir una ètica en la gestió empresarial. Les ONG també es veuen esquitxades per aquest alt grau de desconfiança de la societat civil, aconseguint un nivell de credibilitat de 10 punts per sota del sector públic.

En aquesta reflexió podem incorporar l'autor i filòsof basc Daniel Innerarity, amb diverses obres en les quals qüestiona el paper del nou espai públic i la necessitat de transformar el poder polític atenent a les exigències democràtiques basades en el respecte a la identitat, la diferència i el pluralisme territorial.

A partir d'aquestes premisses hem d'abordar el nou lideratge local des del desafiament i les oportunitats que els canvis econòmics i socials presenten. La creixent complexitat requereix d'un lideratge públic, compartit amb el sector i els agents privats. Un lideratge també compartit entre el corpus polític, l'estructura gerencial i tècnica. Un lideratge que distribueix responsabilitats i protagonismes. L'exercici s'ha de sustentar en la legitimitat que no prové exclusivament dels rèdits electorals, la permanència funcional o la representativitat corporativa dels agents privats, sinó que es desenvolupa a través de l'acció dels projectes.

Així doncs, una de les primeres reflexions que cal subratllar fa referència a la necessitat que emergeixin nous líders locals, tant en el pla polític com en la mateixa gestió pública de proximitat. Novament, aquests sòlids arguments de la ciència social ens reafirmen en la necessitat d'un lideratge diferent que promogui el canvi del model. Però aquest lideratge ha de venir compassat per una organització pública que s'allunya bastant dels paràmetres en què es desenvolupa el funcionariat actual.

Les crisis i els problemes compartits han d'obrir nous espais públics per compartir estratègies i compromisos específics. En definitiva, estem parlant de lideratge local en l'articulació de xarxes per a la innovació i competitivitat territorial.

Sostenibilitat

Aquest concepte, que s'ha popularitzat notablement en els últims anys especialment lligat al medi ambient, conté diverses accepcions i interpretacions. Avui, en el moment de crisi que patim, cal abordar la sostenibilitat econòmica dels projectes, programes i accions que s'emprenen des de la planificació estratègica i el desenvolupament territorial.

Generalment l'Administració pública local ha menystingut aquest criteri de sostenibilitat, promovent projectes alineats temporalment amb cada període legislatiu i amb una visió reduccionista, limitada a l'economia electoral de les infraestructures.

En el món local, la recaptació impositiva directa, els ingressos provinents de la prestació de serveis tradicionals, la regulació urbanística, les transferències d'altres administracions a través dels fons de finançament municipal o similars, així com la captació de subvencions d'altres administracions en règim de concurrència competitiva, són el marc en el qual es desenvolupa l'estructura financera dels ens locals. Les grans inversions en infraestructura cultural, educativa, esportiva, etc. van incrementar notablement el capítol dos de despeses del pressupost públic i s'han vist després especialment afectades per la crisi financera dels ajuntaments.

Al marge de la reiterada demanda d'un sistema de distribució de despesa pública més equilibrat entre administracions, probablement en un futur proper caldrà ser conscients que el cost dels serveis i les infraestructures implica tant la qualitat com el preu d'aquestes –dos criteris ben presents en el sector privat–. Serà necessari entendre també que la perdurabilitat i la sostenibilitat assegurades per se del sector públic, no eximeix de plantejar exigències i responsabilitats que sota aquests dos criteris advoquin per una menor pressió impositiva preservant una alta qualitat del servei.

Els projectes estratègics d'un territori han de superar el filtre de la sostenibilitat des del seu inici, en la fase de reflexió, i en la del disseny i l'execució. Fins i tot en alguns casos han de poder generar noves idees de negoci que es gestionin directament pel govern local, en règim mixt o en concessió al sector privat. Tal com afirma el prestigiós autor italià Giacomo Becattini el territori no és només un marc de l'economia sinó un recurs econòmic en si mateix.

La identificació d'aquestes oportunitats s'ha d'integrar en l'estratègia del territori, tractant de trobar un equilibri en el balanç d'explotació entre els projectes o serveis més deficitaris i aquells que generen superàvit. El manteniment de serveis i prestacions de l'estat del benestar depèn, en bona mesura, de l'aplicació d'aquest principi d'equilibri financer en el model públic de gestió.

Una altra interpretació que podem realitzar en l'àmbit de la sostenibilitat se centra a traslladar les responsabilitats i polítiques ambientals d'administracions superiors a l'ampli espectre urbà, tot traduint-les en projectes i accions concretes. Un exemple seria la política de la UE que propugna accelerar la transició cap a una economia amb baix nivell d'emissions de carboni. En aquest sentit, aquestes idees han de deixar de ser patrimoni exclusiu de grups o fòrums amb una alta sensibilitat per la preservació

ambiental i incorporar-se al nucli dur de les polítiques econòmiques locals i les seves estratègies. La prioritat ha de ser incloure la visió de la sostenibilitat en el model productiu, tot integrant en els costos de producció, l'emissió, l'eficiència, l'estalvi i la utilització de fonts energètiques renovables com a fase prèvia a la normalització i regulació.

Però certament el lideratge en temes ambientals passa per interpretar el territori com a laboratori on aplicar tecnologies netes, energies renovables o imposar el repte bioclimàtic a l'obra pública, entre d'altres. En definitiva, es tracta de socialitzar aquesta estratègia donant suport a les empreses del sector per reorientar la transformació del model econòmic en clau d'economia verda.

Finalment, la cohesió o sostenibilitat social seria la tercera de les accepcions d'aquest factor. Així, els desequilibris socials d'un municipi poden ser identificats a través de l'anàlisi de les variables o índexs sintètics en l'àmbit territorial intern, com barris, districtes o urbanitzacions localitzades al municipi. En moltes ocasions és més fàcil detectar els desequilibris entre països i continents que no pas realitzar una mirada cap a dins i quantificar les diferències de renda, atur, equipaments, penetració de la societat de la informació, delinqüència, etc. No es tracta de recórrer solament a actuacions correctores en l'àmbit dels serveis socials, sinó d'incorporar aquesta variable al conjunt de projectes i mesures sobre els quals s'assenta la planificació i el desenvolupament urbà. L'ocupació s'erigeix en el factor normalitzador i que major reequilibri social pot generar. La crisi planteja el gran repte de «traccionar» els mercats de treball locals des de les diverses administracions, en espera d'una lenta reactivació econòmica que cedeixi el protagonisme natural a les empreses i especialment a les pimes.

Treball en xarxa

Hom empra de manera habitual la paraula xarxa. S'assumeix com a normal l'ús de conceptes com ara xarxes de sistemes, xarxes de ciutats, treball en xarxa, la xarxa de xarxes (Internet), xarxes informals, formals, públiques, privades, en concertació, xarxes basades en la transferència de coneixement, xarxes orientades al desenvolupament de projectes i captació de subvencions, etc. I tot plegat des de diferents òptiques i disciplines com la geografia, la recerca tecnològica o les ciències polítiques.

Tots, d'una manera o una altra estem en xarxa, establim relacions més o menys formals i intercanviem informació i recursos per aconseguir determinats objectius. Això que sembla tan evident és la base del concepte de xarxa i és quelcom que està present en tots els àmbits, en la societat civil, les relacions empresarials, les institucionals i en totes les combinacions resultants de la seva interacció. Gestionar de manera més eficient, flexible i dinàmica els recursos i les relacions és el que permet ser més competitius en un entorn cada vegada més complex i divers.

L'era industrial ha deixat pas a una societat i una economia en què el valor afegit i la innovació sorgeixen en entorns flexibles i dinàmics, en els quals els fluxos d'informa-

ció i coneixement discorren amb més facilitat que en organitzacions i sistemes excessivament jerarquitats i estàtics. En entorns de xarxa és on sorgeix la innovació. Però, per sobre d'aquesta tipologia de xarxes, hi ha una gran dicotomia en l'àmbit de la interpretació del procés de la constitució i el funcionament de les xarxes. Cal assimilar la compatibilitat entre la competència i la cooperació de les empreses. En el primer dels casos, l'àmbit de competència poden ser mercats locals, regionals i fins nacionals, mentre que la cooperació és imprescindible en la internalització empresarial. Les ciutats també reproduïen aquest símil que alguns estudiosos italians han intentat refondre en un únic terme, la cooperència.

Una altra aproximació al concepte defineix la xarxa com un nou model de treball, una manera d'articular relacions de caràcter predominantment horitzontal entre actors, d'un o més territoris, de caràcter públic o privat, i mitjançant la qual es produeix una participació voluntària i activa per assolir un objectiu o interès comú. Per assolir-ho, esdevé necessari un intercanvi de recursos materials o immaterials i un flux de cooperació en què predomina la interdependència. Aquest model de treball permet i fomenta la generació de nous coneixements i innovació i es revela com un element clau de competitivitat. Si aquesta definició la traduïm a la col·laboració interinstitucional interadministrativa, ens referim a la governança multinivell i, més concretament, a la integració vertical de les diverses governances territorials i la integració horitzontal mitjançant la col·laboració activa i voluntària dels agents locals.

Això que s'assumeix com un concepte bàsic, té importants matisos pel que fa a la tipologia de xarxes i la seva relació. L'economia global està articulada en xarxes de ciutats que es conformen com a actors col·lectius poderosos i dinàmics en l'escena econòmica global. Aquestes xarxes, que podríem anomenar externes, estan articulades electrònicament i condueixen a la integració de llocs i comunitats locals en espais regionals, nacionals i globals. Les ciutats o grans ciutats funcionen com a nodes dins d'una malla o teixit, establint relacions de caràcter horitzontal, que permeten una transferència de coneixements i cooperació, facilitant la cohesió territorial i promovent la innovació com a factor fonamental de desenvolupament.

El model tecnoeconòmic requereix una articulació entre local i global, de manera que es necessita un funcionament també en xarxa en l'àmbit intern de la ciutat, la ciutat-xarxa, que permeti que s'articulin administracions públiques, agents econòmics públics i privats, organitzacions socials i cíviques, intel·lectuals i professionals, mitjans de comunicació, institucions polítiques i societat civil. Aquestes xarxes de caràcter intern reforcen els llaços locals i s'emmarquen en un progressiu procés de descentralització, en el qual una varietat d'actors amb interès en un assumpte en particular es connecten uns amb altres, assumint competències i responsabilitats d'una manera no jeràrquica. Tanmateix, el desenvolupament d'aquests dos tipus de processos relacionals (xarxes internes i externes) en un determinat lloc (ciutat o regió) es considera insuficient per assolir nivells significatius de desenvolupament local. És necessària una connexió entre tots dos, que permeti la inserció d'allò local en el global i viceversa, de manera que es retroalimentin. En aquest procés, sens dubte, el factor clau pel que fa a la qualitat i intensitat de les xarxes és la innovació.

Així doncs, les xarxes esdevenen un element determinant per a la competitivitat territorial i, especialment, aquelles que integren les ciutats. Són una referència ineludible en l'articulació territorial, un nou espai públic per habilitar canals i vies de participació, que permet visualitzar el concepte de governança multinivell o la integració horitzontal mitjançant la cooperació interadministrativa i la desconcentració progressiva en la gestió amb la societat civil.

Per a l'establiment de xarxes, un dels grans reptes és la transformació d'agents i actors locals independents en un model d'interdependència sota un marc de legitimitat institucional. La qüestió subjacent després d'aquesta afirmació posa en qüestió el model de participació tradicional des d'una visió àmplia del territori que frena i que dificulta la concertació d'interessos públics i sectorials.

Aquest nou espai de col·laboració i treball en xarxa en l'àmbit local el podem trobar sota fórmules de consorcis, fòrums, associacions, etc. La implicació i el major dinamisme d'aquestes xarxes no només es fonamenta en una participació activa en la reflexió, conceptualització i disseny dels projectes sinó en una implicació plantejada des dels interessos, responsabilitats compartides, i sota l'especificitat d'accions i mesures concretes que ens aproximem al principi de *win to win*. Amb tot, per assolir projectes d'excel·lència col·laborativa i d'implicació públicoprivada cal un canvi en la cultura relacional, llastada històricament per l'obtenció de subvencions o recursos per una de les parts, mentre que per l'altra se sustentava en la fiscalització i el control.

Els projectes, des del seu disseny i concepció, han d'integrar els anomenats mapes sectorials i el capital social amb els potencials agents implicats. La implantació de molts projectes locals esdevé viable a través d'un major nombre de xarxes locals i, per tant, de l'augment de la densitat de relacions i interaccions entre els actors per afavorir la competitivitat territorial.

El treball en xarxa es pot interpretar també en termes de benefici en la sostenibilitat del model. Atès que els recursos pressupostaris gestionats pels ajuntaments tenen un impacte reduït sobre la totalitat del producte local. Per aquest motiu cal incorporar el treball en xarxa, en col·laboració, cooperació i concertació. L'efecte multiplicador d'aquest model no implica únicament valors tan importants com són compartir i identificar-se amb determinats projectes i estratègies territorials, sinó també transmetre coneixement d'uns agents i unes organitzacions a altres enriquint notablement la producció de noves idees i propostes.

L'alineació d'inversions i recursos en projectes conjunts afavoreix i optimitza el pressupost públic en infraestructures i serveis a la ciutadania. Paral·lelament, la coordinació interna en les organitzacions públiques locals sota les pautes de treball en xarxa es constitueix probablement en l'únic espai de confluència possible per superar l'opacitat inherent entre nivells d'administració. En aquest sentit, doncs, desenvolupar i implementar programes i accions transversals que sustentin la seva eficàcia en la implicació de diverses àrees municipals és encara un dels grans reptes dels ens locals.

Innovació (productiva)

Des d'una visió clàssica de la innovació, el desenvolupament econòmic i la dinàmica productiva depenen de la introducció i difusió de les innovacions i el coneixement que impulsen la transformació i renovació del sistema productiu ja que, en última instància, l'acumulació de capital és acumulació de tecnologia i coneixement. Perquè això sigui possible, cal que els actors que integren el sistema productiu local prenguin les decisions adequades d'inversió en tecnologia i organització (Maillat, D., 1995; Freeman, C. i Soete, L. 1997).

Els economistes, els sociòlegs i els geògrafs, sigui quina sigui la línia metodològica que segueixin, reconeixen que els processos de creixement i canvi estructural de les economies es produeixen com a conseqüència de la introducció d'innovacions en el sistema productiu a través de les decisions d'inversió. No obstant això, els efectes econòmics de les innovacions depenen de com es difonen en el teixit productiu i de quina sigui l'estratègia tecnològica de les empreses en la seva pugna per mantenir o millorar els resultats de la seva activitat.

Tal com va anticipar Schumpeter (1934), quan es parla d'innovacions es fa referència a la producció de nous béns, a la introducció de nous mètodes de producció, a la creació de noves formes d'organització o l'obertura de nous mercats de productes o factors. Però, a diferència de les propostes de Schumpeter, la teoria del desenvolupament endogen entén que aquestes millores inclouen tant les innovacions radicals com les incrementals, és a dir, es tracta tant de canvis d'enginyeria en els productes, com en els mètodes i les organitzacions, que permeten a les empreses i als sistemes d'empreses donar una resposta eficaç al repte de l'augment de competència en el mercat. Ara bé, els processos de difusió de les innovacions i del coneixement estan condicionats per l'entorn (sistema d'empreses, institucions, actors econòmics i socials) en els quals les empreses prenen les decisions d'inversió.

La introducció i difusió d'innovacions i de coneixement reforça la competitivitat i rendibilitat de les empreses i dels sistemes productius (Rosegger, G., 1996). La introducció i difusió de les innovacions i el coneixement condueixen, en suma, a millorar l'estoc de coneixements tecnològics d'una indústria o un sistema productiu, tot creant economies externes a les empreses de les quals es beneficien totes elles.

En resum, les interaccions entre canvi tecnològic, escala i abast de les operacions de les empreses i la introducció i difusió de les innovacions permeten obtenir economies internes i externes, d'escala i economies de diversitat a totes i cadascuna de les empreses del sistema o del clúster. És a dir, la introducció d'innovacions, que sempre són el resultat col·lectiu de la cooperació tàcita de les empreses, augmenta la productivitat i la competitivitat de les economies locals.

Així doncs, l'estigma i el missatge reduccionista que preconitza que la innovació està vinculada exclusivament al nombre de centres de recerca aplicada i bàsica localitzats al territori, xoca frontalment amb la visió sociològica que diu que no hi ha innovació sense societat i, d'altra banda, el concepte d'innovació productiva que condueix

i valida aquests processos d'acord amb l'impacte en l'estructura productiva local i l'ocupació.

Aprofundir en la complexitat d'identificar els factors determinants d'un medi innovador sobre el qual discorren les idees, els agents, la retenció de talent, la creativitat i la innovació és extremadament difícil. No obstant això, hi ha algunes pautes d'interès. L'existència de mediadors entre la comunitat científica i la societat representa la cerca de noves vies per traslladar el coneixement en nou teixit empresarial, nous productes i noves oportunitats per a la ciutadania. Es tracta de promoure la innovació, enfortint el trànsit des de les entitats vinculades al coneixement fins al teixit i la ciutadania local, vers un model més sostenible de ciutat en totes les seves accepcions. Paral·lelament, s'ha de superar l'egolatria generacional i llegir la història de la comunitat extraiant els aspectes innovadors més significatius, atès que en moltes ocasions la innovació sorgeix com un procés acumulatiu sobre coneixement anterior.

En l'àmbit de la planificació estratègica i el desenvolupament local es podem identificar tres vectors que afecten els serveis i processos que poden catalitzar aquesta innovació:

- La valorització del capital intel·lectual i els recursos humans en les organitzacions.
- La capacitat d'articular en el territori la convergència de polítiques pròpies i d'altres administracions.
- La demanda d'autonomia financera i competència social.

La valorització del capital humà, l'acumulació intensiva de tecnologies i coneixement en contraposició amb els criteris tradicionals que indicaven que el capital i el finançament eren el motor de desenvolupament econòmic, ens situa en un moment de transformació en què hem de construir conceptes a partir de les experiències i no modificar el discurs sense alterar el model.

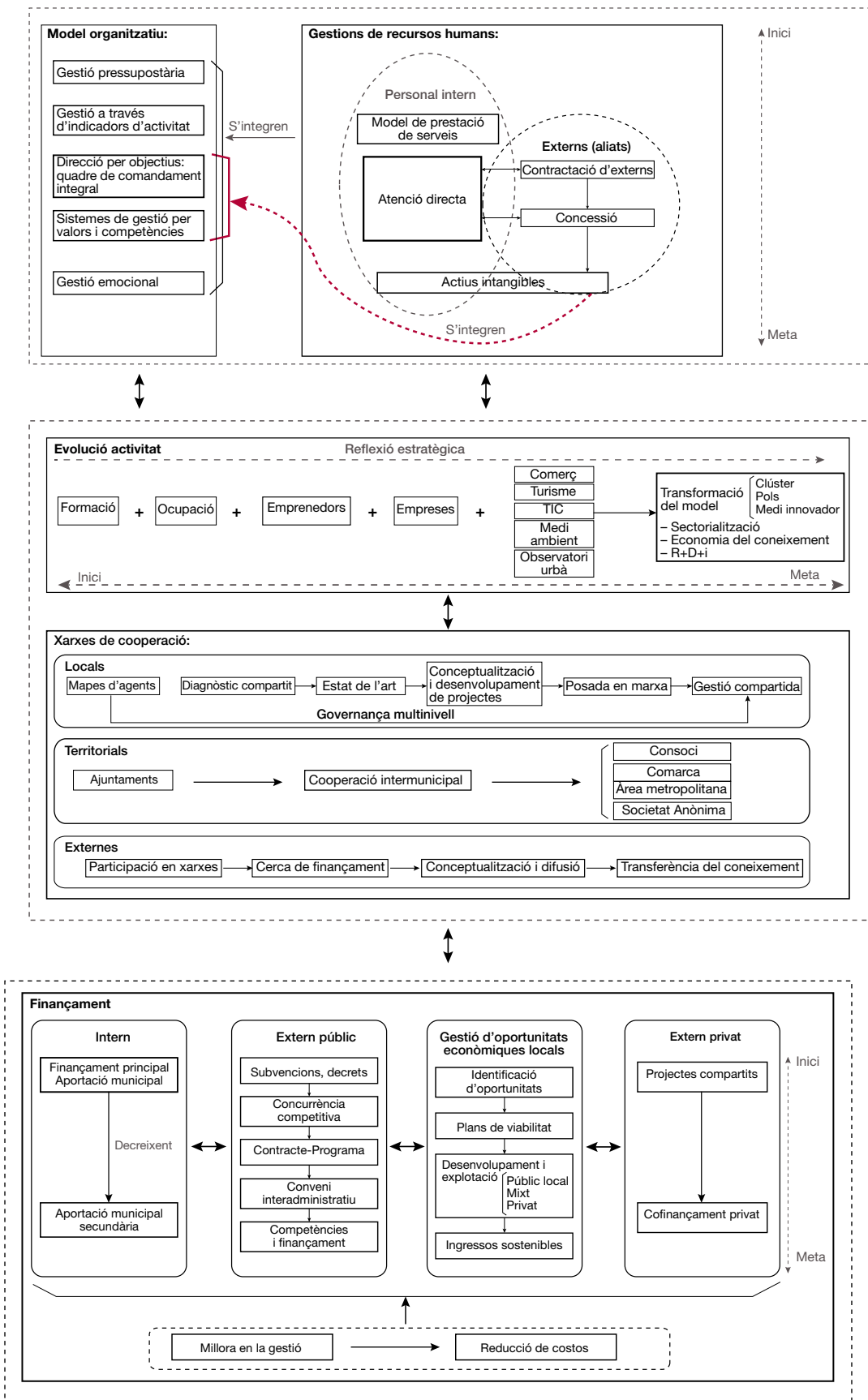
En aquest sentit Mark Moore, en el seu llibre *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público* fa una aproximació a una gestió innovadora dels recursos humans en les organitzacions públiques. En aquesta obra es planteja la necessitat de desenvolupar i promoure estratègies i projectes, la possibilitat de gestionar el capital intel·lectual i finalment la gestió adequada de l'entorn autoritzant. Quantes activitats que no aporten valor es desenvolupen en el si de l'Administració? En algunes ocasions s'externalitzen els processos i les activitats que representen el nucli dur de la cadena de valor des de la concepció dels actius intangibles i, per contra, es mantenen aquelles activitat metòdiques, rutinàries i tradicionals que no aporten ni incorporen innovació en nous serveis i processos. A més, el capital intel·lectual de les organitzacions públiques no troba un entorn favorable al desenvolupament de competències creatives i innovadores, per la qual cosa dedica poc temps a la reflexió i es relega a la realització de tràmits administratius o a l'atenció al ciutadà.

La gestió de proximitat amb els agents econòmics i socials fa que es qüestionin trencar amb una dinàmica d'aterratge en el territori mitjançant decrets, programes i ajudes que, en molts casos, no responen a les necessitats sentides pels agents implicats en economia local. Conciliar programes amb una projecció plurianual en el marc de con-

venis interadministratius pot ser considerat com un dels elements que, pel que fa al procés, més innovació generaria en la relació del públic i privat i en l'optimització de tots els recursos públics.

Finalment, la posada en marxa de la descentralització cap als governs locals, iniciada fa més de 25 anys amb el principi de subsidiarietat recollit en la Carta europea d'autonomia local, requereix una innovació legislativa que habiliti els governs locals en el coneixement i les competències adequades per a aquest nou model de gestió pública sense que altres legislacions sectorials puguin devaluar o socavar l'autonomia local, amb una adequada autonomia financera com a base del desenvolupament de la governança multinivell.

3. Mapa organitzatiu i diagrames de fluxos del desenvolupament local



4. Decàleg d'idees

1. **El lideratge polític de baix a dalt és determinant en l'articulació territorial i la configuració de nous espais de cooperació intermunicipal i de participació social.** Per la seva part, la legitimació de la planificació estratègica i el desenvolupament econòmic passa necessàriament per la combinació d'aquest fort lideratge polític inicial amb competències tecnicodirectives, el protagonisme compartit amb els agents econòmics i socials, així com una progressiva descentralització fins a arribar a la governança multinivell de caràcter horitzontal.
2. Hi ha un clar **distanciament entre el discurs científicopolític i la praxi del desenvolupament econòmic local.** Cal reflexionar sobre les noves competències professionals i el perfil de gestió necessari, també dels plans estratègics. **S'han d'externalitzar les funcions que no generen valor afegit**, passant de serveis tradicionals intensius en temps i persones, a innovar en la interpretació del territori i el disseny d'estratègies i projectes sostenibles.
3. **La generació de consens i el desenvolupament de xarxes requereixen temps i majoritàriament abasten projectes i processos més sòlids i madurs.** Els projectes amb una expectativa de realització a curt o mitjà termini són incompatibles amb el consens i el treball en xarxa.
4. **En la transformació del model econòmic, l'estratègia local és determinant.** L'economia del coneixement fa que sectors emergents, clusters urbans i territorials, R+D+i, pols, medis d'innovació, etc. esdevinguin altament rellevants.
5. **El treball previ de conceptualització és determinant per a l'èxit de qualsevol projecte articulat al voltant d'una xarxa.** Europa ha estimulat la cultura del treball cooperatiu i en xarxa promovent la transformació d'organitzacions autònomes en interdependents. Els projectes basats en xarxes i partenariats amb un objectiu d'experimentació, execució, avaluació o fins i tot difusió, presenten una menor complexitat que aquells orientats a la transferència de coneixement.
6. **La combinació de xarxes informals i formals pot optimitzar la definició i desenvolupament de les polítiques de participació.** Les xarxes informals majoritàriament són més flexibles, innovadores i autònomes, però al mateix temps més vulnerables als personalismes i a la seva pròpia perdurabilitat.
7. **S'han de superar rols tradicionals dels sectors públic i privat en els processos de col·laboració i partenariat.** D'una banda, s'acostuma a entendre l'Administració pública com a entitat reguladora i proveïdora de recursos econòmics i, de l'altre, se sotmet el sector privat a fiscalització.

8. L'aliança entre els governs regionals, intermedis i locals presenten un saldo favorable als primers en les seves reivindicacions respecte als governs centrals i en la política europea. Per això **s'ha d'aprofundir en l'anomenada segona descentralització.**
9. **Els governs locals intermedis són insubstituïbles** per assolir un equilibri intermunicipal, optimitzar la prestació de serveis en funció de l'economia d'escales i pel suport a la innovació en nous productes, processos o serveis.
10. Els ajuntaments han resultat insubstituïbles en l'**articulació i vertebració territorial i en l'ordenació, adequació, concentració i optimització de les diverses polítiques sectorials.** Per això la innovació se centra en els processos de descentralització, ratificats per un marc regulador que defensi els principis d'autonomia competencial i financera així com la institucionalitat per promoure, des de la voluntat i independència, la col·laboració i l'alineament institucional.

Finalment, la defensa d'aquests principis ha d'establir-se des d'una acció corporativa dels líders dels governs locals (alcaldes) sense atendre a la disciplina de partit en el marc de la futura Llei de governs locals de l'Estat, la revisió dels estatuts d'autonomia i la promulgació de lleis autonòmiques sobre governs locals i municipals.

Bibliografia

FLORIDA, R. *Les ciutats creatives: com l'economia creativa està convertint la tria de l'indret on viure en la decisió més important de la teva vida*. Barcelona: Pòrtic, 2009.

FLORIDA, R. *La clase creativa: la transformación de la cultura del trabajo y el ocio en el siglo XXI*. Barcelona: Paidós, 2010.

FREEMAN, C.; SOETE, L. *The Economics of Industrial Innovation*. Cambridge: MIT Press, 1997.

GOLEMAN, D. *La inteligencia emocional*. Barcelona: Zeta, 1995.

HECLO, H. *Pensar institucionalmente*. Barcelona: Paidós, 2010.

MAILLAT, D. *Milieux innovateurs: théorie et politiques*. París: Economica Anthropos, 1995.

MOORE, M. *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós, 1998.

PIORE, M.; SABEL, C. *The second industrial divide: possibilities for prosperity*. Nova York: Basic Books, 1984.

ROCA, J. *MBA's, ¿ángeles o demonios?: el futuro de las business schools*. Barcelona: Gestión 2000, 2010.

ROSEGGER, G. *The economics of production and innovation: an industrial perspective*. Oxford: Butterworth Heinemann, 1996.

SCHUMPETER, J. A. *Historia del análisis económico*. Barcelona: Ariel, 1995.

VEGARA, A.; RIVAS, J. L. *Territorios inteligentes: nuevos horizontes del urbanismo*. Madrid: Fundación Metrópoli, 2004.



**Diputació
Barcelona**

**Àrea de Desenvolupament
Econòmic i Ocupació**

Oficina Tècnica d'Estratègies per al Desenvolupament Econòmic

Travessera de les Corts, 131 - 159
Recinte Maternitat - Pavelló Mestral
08028 Barcelona
Tel. 934 049 171 · Fax 934 022 785
o.estrategiesde@diba.cat
www.diba.cat/promoeco/