

Planificació estratègica, desenvolupament local, cooperació i governança

I. DESDE EL ENFOQUE DEL DESENVOLUPAMENT LOCAL

Podemos definir el desarrollo local como una **estrategia** que tiene como objetivo favorecer un **proceso** reactivador de la economía y de las sociedades locales y que, mediante el aprovechamiento de los **recursos endógenos existentes** en un territorio determinado **y la cooperación entre el ámbito público y el privado**, es capaz de estimular, fomentar i diversificar su **actividad económica, crear ocupación decente** y mejorar la calidad de vida y el bienestar de las poblaciones locales.

El desarrollo local se ha de entender, por lo tanto, como la formulación de una política pública que **tiene lugar en un entorno territorial subnacional y subregional, en el cual los agentes socioeconómicos con mayor presencia y representatividad en la sociedad civil organizada, más les administraciones públicas locales y territoriales**, manifiestan consensuadamente querer actuar todos ellos de manera organizada, planificada y programada, para conseguir los objetivos de fomento de la actividad económica y de la ocupación que ellos mismos hayan determinado.

*“... En tal sentido, el **impulso de la concertación de actores locales, tanto públicos como privados** constituye una **tarea principal** que corresponde promover **principalmente** - aunque no exclusivamente - **a los responsables públicos locales y territoriales**, a fin de lograr la vinculación **en red** de los mismos, para la mejora de la eficiencia productiva, la diversificación económica, la calidad de la ocupación y la cohesión social de cada sistema económico territorial...”*

Cabe decir, que la aplicación de **este nuevo modelo** de “desarrollo local endógeno” no **surge** como fruto del cambio de estrategia de los Estados centrales, sino **como consecuencia de que algunos gobiernos locales/regionales deciden adquirir protagonismo** e intervenir como actores institucionales en su definición y ejecución en un momento (**finales de los años 70 y inicio de los 80**) en que las condiciones institucionales y económicas cambiaban y de hecho han cambiado de manera radical. (Del Castillo, 1994).

Esta característica, el hecho de que el enfoque del desarrollo local endógeno sea **“de abajo a arriba” y con una clara visión descentralizadora lo distingue de anteriores modelos centralizadores**.

Finalizaré esta primera parte de la exposición refiriéndome a cómo define la **Organización Internacional el Trabajo** el desarrollo económico local, y lo define, como:

“un proceso de desarrollo participativo que fomenta los **acuerdos de colaboración entre los principales actores públicos y privados de un territorio**, posibilitando el diseño y la

puesta en práctica de una estrategia de desarrollo común sobre la base de aprovechar los recursos y ventajas competitivas locales en el contexto global, con el objetivo final de crear empleo decente y estimular la actividad económica” (Rodríguez-Pose, 2002).

Es en este sentido que F. Alburquerque (2004) distingue **cuatro características** comunes de estas “otras políticas de desarrollo”:

- **son específicas de cada territorio;**
- **requieren de la participación y de la articulación de los intereses de los actores territoriales;**
- **la responsabilidad de su diseño, formulación, gestión, seguimiento y evaluación es de los agentes públicos y privados locales y territoriales;**
- **implican la movilización de los recursos locales y de las ventajas comparativas del territorio.**

Y que G. Canzanelli (2014), director del Programa ILS LEDA, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) considera que el enfoque del DEL contiene **tres componentes clave**:

- **las ventajas competitivas del territorio**, que son aquellas que difícilmente son imitables, que diferencian un sistema territorial de otro. Estas ventajas pueden permitir un mejor posicionamiento de los bienes y servicios producidos en un territorio, pero el objetivo será mantener ese posicionamiento en el tiempo.
- **la territorialidad**, gracias al conjunto de factores que el territorio logra organizar (economías de escala, difusión de innovaciones, capacitación de los actores locales y de los recursos humanos del territorio, integración de los sectores productivos, etc).
- **la integración y la sostenibilidad**, en el sentido de la capacidad del territorio para mantener y mejorar la sostenibilidad *económica* (el valor añadido de la producción), la sostenibilidad *social* (equidad en la utilización y distribución de los recursos y creación de empleo de calidad), la sostenibilidad *ambiental* (salvaguardia del medio ambiente) y la sostenibilidad *institucional* (en términos de gobernanza, democracia y participación).

II. EL TERRITORIO COMO UNIDAD PRINCIPAL DE ACTUACIÓN: LA IMPORTANCIA DEL NIVEL TERRITORIAL

Todo esto nos lleva considerar **cual habría de ser el nivel territorial** más adecuado para un desarrollo local equilibrado, sostenible en el tiempo y efectivo, y en principio salvo algunas excepciones territoriales, un área optima de intervención **sería lo que se denomina como un territorio meso” (intermedio)**, entre grandes ámbitos administrativos y los municipios pequeños o territorios rurales de pequeñas.

Sin embargo, también en este nivel **la estrategia sería poco eficaz si** es elaborada y gestionada únicamente por el gobierno local y el sector público o solamente por el sector privado. Se requieren mecanismos e instrumentos diferentes basados en la concertación entre los sectores público, privado, social, educativo y comunitario.

En este sentido, podemos decir que **cualquier intervención para activar** el desarrollo económico local o territorial tendría que basar su acción sobre **tres pilares**:

- a) Una **gobernanza participativa**, donde todos los actores territoriales elaboran conjuntamente estrategias y comparten decisiones para implementarlas.
- b) **Elaborar estrategias** o proyectos de naturaleza estratégica **que integren** los diferentes aspectos económicos, sociales y de cohesión social, institucionales y ambientales, ya que todas estas diferentes políticas son parte de las estrategias de desarrollo.
- c) Tener a disposición **herramientas para la implementación de las estrategias**, como son las **Agencias de Desarrollo Local** para poder dar servicios y apoyo a la población, a las empresas y sectores de actividad, y las instituciones locales de manera integrada en temas como, asistencia técnica y financiera, capacitación, marketing, desarrollo y gestión de proyectos, dinamización económica, eficiencia energética, políticas de empleo, inclusión social, etc.

III. LA IMPORTANCIA DE LOS “FACTORES INTANGIBLES” PARA EL ÉXITO DE LAS INICIATIVAS DE DESARROLLO LOCAL

Se entiende por “factores intangibles” aquellos que son resultado de la concertación estratégica de actores, fruto de la acumulación adquirida en las muy diferentes experiencias de desarrollo económico local a nivel internacional en los últimos 30 años. Se refieren a los siguientes aspectos:

- **Existencia de liderazgo a nivel local o territorial**, con capacidad de convocar y movilizar a los diferentes actores sociales y económicos territoriales y de intermediar con las autoridades superiores al ámbito local.
- **Conciencia y participación de la comunidad territorial**, sensibilización de los diferentes actores en torno a las iniciativas de desarrollo económico local y elaboración de una imagen activa y dinámica del propio territorio.
- **Diagnóstico minucioso** de las fortalezas y debilidades, así como de las oportunidades y amenazas del territorio en cuestión, que permita la definición de orientaciones estratégicas claras, junto al diseño de objetivos y políticas.
- **Una estrategia de desarrollo elaborada sobre la base** de la cooperación de los propios actores locales, públicos y privados, **en un proceso capaz de generar confianza mutua** y determinados consensos básicos en relación al desarrollo económico local y el empleo.
- **Preciso conocimiento del mercado de trabajo local y regional**, y de las relaciones entre la formación, el empleo, el desarrollo empresarial y el perfil productivo del territorio, así como una gestión conjunta de los desajustes existentes, con los actores e instituciones territoriales.
- Existencia de una **Agencia de desarrollo local (o comarcal)**, resultado de la concertación de actores públicos y privados, gestionada por **profesionales solventes**, encargados/as de ejecutar los proyectos, sirviendo de principal instancia técnica del acuerdo o foro territorial constituido a partir de los consensos básicos de la estrategia de desarrollo local.
- Alta sensibilidad sobre la importancia de los factores culturales y sobre la necesidad de alentar las **aptitudes creativas e innovadoras** en la cultura local.
- **Concepción amplia del desarrollo, que contemple de forma integral** aspectos sociales, ocupacionales y ambientales como parte del desarrollo de la economía local.
- El reconocimiento del desarrollo como un **proceso dinámico, continuado, complejo (con factores intervinientes basados en la multidisciplinariedad) y sometido a cambios e incertidumbre**, que reclama una participación de la sociedad para buscar las adaptaciones oportunas ante los cambios.

IV. QUÈ S'ENTÉN PER COOPERACIÓ LOCAL A NIVELL TERRITORIAL?

La cooperació consisteix en **constituir una xarxa de relacions i de recolzament entre els actors d'un territori**, amb la finalitat de **valoritzar al màxim el seu potencial de desenvolupament i de generació d'ocupació** reforçant les actuacions sectorials amb una **reflexió "transversal" intersectorial i territorial**.

V. LA CPP: UNA PROPOSTA DE SISTEMATITZACIÓ CONCEPTUAL

- Podem **definir** la cooperació público-privada com un **procés** que portarà a respondre a **necessitats** prèviament identificades de manera **col·lectiva** i a l'**establiment de forma conjunta d'uns objectius a assolir**, mitjançant un **pla d'accions prioritzades** i la definició dels **mitjans tècnics, econòmics i materials requerits per aconseguir-los**.

La cooperació s'ha d'entendre, llavors, com el **procés per a solucionar de manera concertada els problemes del territori definits col·lectivament mitjançant la coordinació i concentració dels recursos econòmics, tècnics i materials disponibles**.

Sembla evident que **aquesta coordinació i concentració de recursos resultarà impossible sense un acord previ entre les entitats locals del territori** i que, el disseny, la planificació, l'execució, el seguiment i l'avaluació de les accions/projectes que es puguin determinar han d'incorporar necessàriament un **coneixement exhaustiu de les característiques, problemàtiques i necessitats del territori**. Aquest coneixement (diagnòstic) haurà de ser compartit i construït amb el teixit econòmic i també amb els altres actors actius del territori d'actuació (sindicats, comunitat educativa, tercer sector,...)

- En aquestes darreres dècades, el concepte de "cooperació público-privada" es troba de plena actualitat quan es discuteix sobre fórmules de gestió per a la prestació de determinats serveis públics i aquesta discussió forma part d'un **debat més ampli que té lloc des dels anys 80 al voltant de l'Estat del Benestar i el paper dels sectors públic i privat en l'economia i en la societat**.

- Si entenem la CPP com la relació entre dos o més actors per generar unes capacitats més grans pel fet de treballar junts, no hi ha dubte que el sector públic i el sector privat han col·laborat per mitjà d'acords pràcticament des dels seus orígens.

Però, d'altra banda també podem dir que, **no hi ha una sistematització metodològica de les diferents formes que pot adoptar aquesta col·laboració**, i també podem dir que

els responsables de la formulació i implementació de les polítiques de desenvolupament local no han interioritzat ni la importància ni la naturalesa d'aquesta CPP en la formulació, implementació i avaluació de les polítiques de desenvolupament local i ocupació.

VI. CONCEPTUALITZACIONS OPERATIVES DE LA CPP¹

A l'hora de fer-ne **una definició operativa**, cal destacar que *el concepte de cooperació públic-privada*, l'origen del qual cal buscar-lo als països anglosaxons (Public-Private Partnership, PPP), **no té tampoc una única definició clara i reconeguda per tothom**.

Així, l'**International Business Leaders Forum (IBLF)** les defineix com col·laboracions voluntàries per mitjà de les quals individus, grups o organitzacions es posen *d'acord per treballar conjuntament per complir una obligació o dur a terme una iniciativa específica tot compartint els riscos i també els beneficis i revisant la relació de forma regular sempre que calgui*.

El **Fons Monetari Internacional**², en canvi, les conceptualitza com Aliances Público-Privades (APP) i les defineix com uns *acords en virtut dels quals el sector privat subministra actius i serveis d'infraestructura tradicionalment proveïts per l'Estat*.

La **Canadian Public Administration**³ la defineix com una *relació per compartir el poder, la feina, el suport i/o la informació per a la consecució d'objectius i beneficis comuns*.

Segons els nivells d'intensitat de la col·laboració públic-privada, pot ser:

- **Consultiva:** el sector privat opina i dona consell respecte els projectes públics concrets, però no hi pren part.
- **Contributiva:** suposa donar suport a un projecte, normalment mitjançant una contribució financera i acostuma a adoptar la forma de mecenatge i/o esponsorització.
- **Operacional:** suposa la recepció d'una petició per a la realització d'un treball o la prestació d'un servei, però no es pren part en la presa de decisions.
- **Participativa:** suposa compartir el poder en la presa de decisions, també la informació, el finançament i els recursos humans.

¹ SOC i CMA Consultores Asociados, "Guia Metodològica per a l'impuls de la cooperació públic-privada en el desenvolupament econòmic local, desembre 2010. Barcelona

² Bernardin Akitoby, Richard Hemming y Berd Schwartz: "Inversión pública y asociacionismo público privado". Revista: Temas de Economía nº 40, 2007, Departamento de Relaciones Exteriores, FMI

³ Kernaghan, "Partnership and Public Administration" Canadian Public Administration, 1993. F. Raventós: "La col·laboració públic privada" Aula Barcelona. U. Barcelona. CIDOB.

Aquesta definició aporta, respecte a les anteriors, la noció de l'**existència de diversos nivells d'intensitat** en els processos de cooperació públic-privada i **amplia la noció de la CPP entesa com a "simple provisió de bens i serveis per part del sector privat"**.

El Libro Verde sobre la colaboración público-privada i el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones de la Unión Europea aunque parte de una definición general que engloba las diferentes formas de cooperación entre las autoridades públicas y el mundo empresarial, "establece que la CPP tiene como objetivo particular, garantizar la **financiación, construcción, renovación, gestión, la explotación o el mantenimiento de una infraestructura y el suministro de un servicio**", **propone establecer la distinción siguiente a efectos de analizar las experiencias desarrolladas en Europa:**

- *operaciones de CPP de **tipo puramente contractual**, en las que la colaboración entre los sectores público y privado se basa en vínculos exclusivamente convencionales, y*
- *operaciones de CPP de **tipo institucionalizado**, que implican la cooperación entre los sectores público y privado en el seno de una entidad diferente.*

Segons **Tamyko Ysa**, del Instituto de Governança y Dirección Pública de ESADE, en les actuacions de **partenariat contractual**, "el sector público tiene por objetivo desarrollar un bien o servicio y encarga a un tercero su **producción** en un proceso competitivo y transparente. El contrato es limitado (variable o fijo), para un proyecto específico, y está regulado, normalmente, por el derecho público (en nuestro caso, la Ley de contratos del sector público)".

Per contra, en el **partenariat institucionalizat**, "ambas partes, sector público y privado, se vinculan a través de una nueva estructura ad hoc, donde **comparten el proyecto**. Generalmente se trata de proyectos de naturaleza más genérica que los anteriores (por ejemplo, el fomento del desarrollo territorial), donde, a través de la entidad conjunta (el **partenariado**), las organizaciones comparten el logro de los objetivos".

A diferència del **partenariat contractual** en el que bàsicament trobem "proyectos delimitados, porque existe un conocimiento elevado de la iniciativa que se debe desarrollar, se conoce su duración y los costes de mercado, existe expertise previa de otros proyectos semejantes sobre los que aprender y, por tanto, las cifras y los tiempos están bastante ajustados", **en el cas del partenariat institucionalizat** "el proyecto no está acotado ni está completamente definido, los socios han de contribuir a su gestión (hay mayor implicación de los privados), se sabe cuándo se inician, pero es difícil saber cuándo terminarán y se están utilizando especialmente para la promoción económica y el desarrollo local".

Segons aquesta autora, **aquest segon tipus de partenariat (l'institucionalitzat) es caracteritza perquè l'administració "entra a formar parte de una red o nueva organización creada para gestionar el partenariat con los otros actores. No siempre es necesario dotar de personalidad jurídica a dicha colaboración, ya que dependerá del proyecto, del sector y de los objetivos que se persigan que se genere o no personalidad jurídica (y el abanico es amplio: desde proyectos pilotos embrionarios, generadores de confianza entre los socios; a acuerdos estratégicos a nivel territorial)"**.

En aquest sentit, podríem dir que la gran majoria de les accions identificades com a cooperació públic-privada en la literatura especialitzada corresponen al primer tipus de partenariat (contractual) i poden considerar-se en general com, el que habitualment es anomena com, **EXTERNALITZACIONS** (sota diverses fórmules, però bàsicament la subcontractació o la concessió) de determinades actuacions i prestacions de serveis que habitualment han executat directament les administracions públiques i que en canvi ara s'encarrega al sector privat, mentre que l'administració pública es reserva la determinació dels termes en que es fa, així com el seu control, la regulació de la prestació dels serveis i la seva avaluació.

Per tant, a l'hora d'impulsar un projecte, **es reserva al sector privat, entès de manera amplia, únicament la fase d'execució**. En serien exemples la concessió per part d'una entitat local a una empresa privada de la gestió d'una piscina municipal o bé de la gestió d'un servei municipal de subministrament d'aigües, o bé la concessió per part de l'Estat a un conjunt d'empreses privades de la construcció i posterior explotació d'una autopista. En tots aquests casos, cal considerar **l'externalització com "una vía intermedia entre la prestación directa y la privatización"** (Carles Ramió de la Universitat Pompeu Fabra) i **caldria considerar-la, segons la classificació de Kernaghan, CPP Operacional**.

Els seus partidaris argumenten la seva conveniència en base a dos arguments: per la millora que suposa en termes d'eficàcia i eficiència en la prestació mateixa dels serveis respecte a la gestió directa per part de les administracions públiques o bé perquè permeten superar les limitacions de finançament que tenen aquestes mateixes administracions públiques a l'hora d'impulsar determinades inversions que es consideren estratègiques per al desenvolupament socio-econòmic.

Els seus detractors, per contra, plantegen dubtes sobre l'externalització d'obres i serveis en base a que determinats àmbits, per les seves característiques, han de ser necessàriament gestionats íntegrament pel sector públic (per exemple, la seguretat nacional, l'educació, la sanitat, les polítiques d'ocupació,...), assenyalen que en bona part dels casos, quan s'externalitza un servei públic no s'imputen els costos organitzatius pel seu control, i que si fossin tinguts en compte no totes les externalitzacions superarien

l'anàlisi de cost-benefici per tal de determinar la seva eficiència o bé que, en determinats casos, l'absència de control real i avaluació de les externalitzacions provoca que les organitzacions privades prestadores del servei acostumin a baixar la qualitat dels serveis, precaritzen les relacions laborals i augmentin els costos.

Es evident, que és tracta d'un **debat amb un fort component ideològic que escapa dels objectius d'aquesta ponència**, però es un debat que s'amaga habitualment quan parlem de la CPP.

Per tant, i a diferència dels processos d'externalització, **quan parlem de cooperació i de col·laboració públic-privada en el DEL el paper del sector privat, entès també de manera amplia, no es limita a l'execució dels projectes concebuts per part de l'administració pública, sinó que s'implica en totes les fases del cicle de vida dels projectes, és a dir, la diagnosi, la formulació de la política, l'establiment dels objectius, la definició de la política, la prioritització i l'execució de les accions i el seu control i avaluació.**

Des del sector públic, però també des del sector privat, la col·laboració públic-privada comença ha ser considerada com "una forma de fer", de la qual se'n poden derivar beneficis que van des de la formulació de la política de desenvolupament local més ajustada a les necessitats territorials, és a dir, aplicant un enfocament segons la demanda; a modular les polítiques públiques per obtenir uns impactes majors en la seva implementació; a establir instruments de gestió publico-privada (formals o informals) per a l'aplicació de les polítiques que permeten generar estructures més eficaces i eficients, etc.

En aquest marc, tornant a l'inici de l'exposició, **podem definir "operativament" la col·laboració públic-privada com un procés que té per objectiu respondre a les necessitats d'un territori identificades prèviament de manera conjunta pel sector públic i el sector privat i a l'establiment també de manera compartida d'uns objectius a assolir, mitjançant un pla d'accions prioritzades, en el que es defineixin els mitjans tècnics, econòmics i materials requerits per aconseguir-los (pla estratègic).**

Per tant, el que planteja la CPP és en definitiva **"una distribució més equitativa del poder (en red) en la toma de decisions de les polítiques publiques"**.

VII. MODELS DE GOVERNANÇA I DESENVOLUPAMENT LOCAL: DELS MODEL DE GOVERNANÇA BASATS EN LA JERARQUIA ALS MODELS BASATS EN XARXES

Los modelos de gobernar: burocrático, gerencial, relacional/gobernanza

La **gobernanza** es la forma de gobierno del modelo de gobierno relacional (public managment value). Es un modelo que está emergiendo en la actualidad como consecuencia de las crisis del gobierno proveedor y gestor/prestador de recursos y en especial, por la obsolescencia y anomalías provocadas por el modelo gerencial (new public managment).

Definición

“Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el estado, la sociedad civil y el mercado de la economía” (Real Academia Española de la Lengua).

Pone el énfasis en las necesidades de la sociedad y pretende romper con el estilo jerárquico del actual sistema institucional/político, centrándose en la cooperación, la colaboración y la interrelación.

En definitiva, **la gobernanza es** un arte de gobernar los territorios en que lo prioritario es gestionar la relaciones entre los actores y sectores implicados de la sociedad, mediante la gestión relacional o de redes.

Su **finalidad** es la “colaboración entre el gobierno y la sociedad civil en orden a la regulación de los asuntos colectivos (desarrollo económico y empleo) con criterios de interés general, entendido este como una construcción colectiva en el que participan muy diferentes actores y sectores de la ciudadanía.

Lo que caracteriza a la gobernanza como modo de gobernar del gobierno relacional, es que su modo de gestión característico es la *gestión de las interdependencias (gestión relacional o de redes)*. De lo que se trata es de lograr la construcción compartida del desarrollo socioeconómico y humano en un territorio determinado.

Los valores propios de la gobernanza que la hacen avanzar como modo o forma de gobernar son: confianza, compromiso, colaboración, respeto, tolerancia, participación, racionalidad y responsabilidades compartidas.

- No confundir gobernanza con “buen gobierno” ni con “gobernabilidad”

A continuación, se presentan de manera sintética las características diferenciadoras de los distintos **modelos de gobernanza** con relación a las principales variables que componen un modelo de gobierno.

	Traditional public administration	New Public Management	Public value management
Estat - Administració	Intervencionista	Limitat (privatització i desregulació)	Localitzat i associat com un actor més.
Governança a través dels actors	Jerarquia, servidors públics	Mercats Provisors Clients	Xarxes i partenariats. Lideratge cívic.
Rol dels responsables polítics (<i>policy makers</i>)	Ordenants	Facilitadors	Líders i intèrprets
Rol dels responsables tècnics (<i>public managers</i>)	Sacerdots / màrtirs / missioners	Maximitzadors del mercat i l'eficiència	Exploradors/impulsors de canvis en la dinàmica de les relacions socials
Rol de la població	Ciudadà usuari	Clients	Co-productors, co-constructors i ciutadans
Estratègia	Centrada en l'estat i els prestador dels serveis	Centrada en el mercat i el consumidor	Conformada per la societat civil i l'administració

Font: elaboració pròpia adaptada de Eizaguirre Anglada, Santiago: Innovació social, nous jaciments d'ocupació i desenvolupament local (2016)

Aproximacions jeràrquiques i de xarxa a la governança

Windsheimer, un dels màxims teòrics del es denomina com "nou regionalisme" contempla cinc elements que **diferencien la visió en xarxa de la governança de la aproximació jeràrquica de la mateixa**. A quest elements estan recollits al següent quadre:

Elements	Aproximació	
	Jeràrquica	En xarxa
Prioritats	Estructura	Procés
Fronteres	Tancat	Obert
Formes de participació	Coordinació	Cooperació/col·laboració
Mecanismes de vincle	Rendiment de comptes	Confiança/diàleg/compromís
Font de poder	Delegació de poder	Empoderament

Font: Estensoro, M. y Larrea, M., "Vers un nou model de desenvolupament territorial: el repte de reaprendre formes de treball 2015, adaptada de Windsheimer (2007).

- **El canvi principal rau en la transició d'estructura a procés.** Mentre que l'aproximació jeràrquica es basa en estructures fixes, l'aproximació en xarxa es focalitza en processos per prendre decisions. En els processos, pas a pas, i sempre d'acord amb les necessitats dels actors participants, es redefineix contínuament el camí a seguir per donar resposta

a la problemàtica de cada moment. En els sistemes basats en xarxes, *també s'opta, a vegades, per estratègies basades en la creació d'una nova estructura, però el focus principal se centra en processos com la creació de visió, planificació estratègica, resolució de conflictes o generació de consensos*. Els processos requereixen d'estructures específiques moltes vegades, però no sempre cal la creació d'un ens amb responsabilitat jurídica pròpia per desenvolupar xarxes.

- De la mateixa manera, els processos proposats per l'aproximació en xarxa a la governança **són processos oberts**; la meta consisteix a integrar tota una xarxa d'actors i, per tant, *el procés pretén anar-se obrint a mesura que es desenvolupin accions*. És rellevant així *l'obertura d'aquests processos a tot aquell que hi estigui implicat*. Per tant, els sistemes basats en xarxes disposen de fronteres que estan obertes, difuminades o que són elàstiques. La xarxa es delimita d'una manera o altra segons el tema que s'estigui tractant.

- En aquest context, la **coordinació demana força**, i són la interacció i la col·laboració entre actors les que guanyen importància. La **coordinació** implica que hi ha un agent que, normalment per la *posició jeràrquica* que ocupa, s'encarrega de coordinar l'activitat de la resta; la **col·laboració** s'entén com un *acord voluntari entre iguals*. En un context de col·laboració, la generació de coneixement sorgeix de la **interacció**.

- La **generació de capital social** en aquests processos és una altra característica que cal subratllar. L'actitud de servei de *l'agent dinamitzador ha de sortir a la llum i generar eines per construir confiança entre actors* que d'altra manera no es trobarien. D'aquesta confiança dependrà després la recerca de sinergies, la interacció i la cooperació que es puguin presentar. Es tracta de generar la confiança suficient *perquè el rendiment de comptes quedi en un pla secundari, com un requeriment formal*.

- Finalment, hem de fer referència al fet de **l'empoderament dels actors participants**. Això implica *capacitar diferents comunitats* per implicar-les de manera constructiva en les decisions del seu àmbit territorial. L'empoderament suposa també *implicar entitats, amb ànim de lucre o sense*, i que actuen en escales territorials diferents, *en decisions que eren típicament enteses com a corresponents a l'àmbit de govern*.

Aquest és un element amb connexions importants, amb la transició de la coordinació a la cooperació. Per arribar a un estadi de col·laboració, és important que es produeixin processos d'apoderament en què, per una banda, la resta d'actors de la comarca (públics i privats) **es capacitin** per participar en projectes que fins ara no havien considerat dins de la seva competència. Per altra banda, *s'ha de empoderar als actors considerats més "dèbils" en el sistema perquè puguin exercir el seu paper en termes d'igualtat*.

El repte se centra, per tant, en **anar generant capacitats de funcionament en xarxa dins d'estructures que funcionen de manera majoritàriament jeràrquica**.

IX. FACTORS QUE PERMETEN AVANÇAR CAP A UN MODEL DE GOVERNANÇA EN XARXA

a) Els actors territorials han de compartir l'interès per generar un nou model de governança.

A més dels impulsors mateixos, que normalment estan a l'agència de desenvolupament comarcal, *la resta d'actors territorials han de ser conscients de la necessitat de canviar els modes o les formes de governança*. Si no, el procés de canvi es pot veure paralitzat. Aquesta presa de consciència **pot ser provocada** i els impulsors poden jugar aquest rol catalitzador.

b) Motivació i confiança

Els actors que s'embarquen en aquests processos de canvi en les formes de relació han de creure-hi i sentir-se'n part. *El sentiment de pertinença és, per tant, clau per facilitar la transformació*. Això és fonamental per justificar la inversió de temps que comporten aquests processos.

La generación de procesos de confianza requiere también construir una **“visión compartida de las diferencias”** sobre cuáles son los caminos para responder a los retos territoriales y aceptar que la interpretación de “los otros” es también legítima. De hecho, los espacios de acuerdo y colaboración construidos a partir de una “visión compartida de las diferencias” tienen un mayor potencial para pasar a la acción que los “espacios comunes” definidos sin aquel reconocimiento.

c) Compromís polític i llenguatge compartit amb els agents

Replantejar les formes de governança pot anar en contra d'aproximacions jeràrquiques en la manera de fer política institucional. És important entendre que el canvi en les formes de governança requereix canviar aquestes formes jeràrquiques, *però a l'hora de plantejar les noves, els agents polítics/institucionals han de sentir que aquests processos de transformació els permetran avançar en el compliment dels seus objectius com un actor més del territori*.

El diàleg entre impulsors/facilitadors (freqüentment localitzats a l'agència de desenvolupament comarcal) i polítics serà crucial per consensuar, des de l'inici, l'aproximació que el procés de transformació ha de seguir i la missió que hi han de tenir els agents polítics/institucionals.

d) Recursos per donar suport al procés i confiança en el ús d'aquests recursos

Els processos de transformació de models de governança *requereixen temps, continuïtat i rigor*. La formalització d'aquests processos a través de *recursos especialment dedicats* n'incrementa la importància i apodera el procés mateix.

e) Facilitadors/impulsors amb coneixement expert i coneixement de procés

*La facilitació accelera els processos d'innovació social i territorial. La influència que el coneixement dels **facilitadors experts** suposa per als processos de desenvolupament territorial i de transformació ens ha de permetre la **creació de nous espais per tal que altres agents comarcals es puguin implicar de manera esglaonada.***

- Finalitzant ja la meva exposició volia plantejar un **repte** que en la meva consideració s'hauria de tenir en compte que és el de **les diferents lògiques comunicatives que puguin existir entre els actors territorials**. Els governs locals poden impulsar i desenvolupar polítiques orientades a la recerca de sinergies i acords, **però els partits polítics que els conformen a vegades tenen altres "tempos"** i a més a més en determinades èpoques necessiten emfatitzar més les diferències existents que els acords. Això implicarà, en la meva opinió, que els propis processos de diàleg entre els actors territorials hauran de generar lògiques de comunicació que compatibilitzin la necessitat de recerca d'acords amb la de la comunicació honesta i lleial de les diferències.

- Aquest argument em porta a una reflexió final sobre la **rellevància de les persones que impulseu els processos de transformació dels models de governança**, buscant normalment, la convivència de noves governances en xarxa amb estructures jeràrquiques preexistents. Ens referirem a aquestes persones com a facilitadores o impulsors de processos: són aquestes persones o grups de persones els que *provoquen cicles continus de reflexió-acció-reflexió en el conjunt dels actors* (ConectaDEL 2013) i que passen a ser una **part clau en la construcció de formes de governança en xarxa**.

Això ens permet apuntar que les capacitats de les persones que treballen en governs locals i comarcals i agències influeixen enormement sobre els models de desenvolupament que es promouen: **una influència que creiem infravalorada**.

X. LA CO-PRODUCCIÓN Y LA CO-CONSTRUCCIÓN EN LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO LOCAL

El sustrato básico de la **co-construcción** en los procesos de desarrollo local reside en la participación de la sociedad civil *en los procesos de toma de decisiones*. Es esta característica la que la diferencia de los procesos de **co-producción**, ya que en este caso los agentes sociales *sólo desempeñan una función de prestación* de ciertos bienes y servicios, en la mayoría de veces en base a un diseño y una planificación previa establecida unilateralmente por parte de la administración pública.

Tal y como establece Vaillancourt (2011): *"...la co-producción se refiere a la puesta en marcha de las políticas públicas e implica la participación no solamente de los actores*

públicos, sino también de los actores privados. *Estos últimos provenientes del mercado y/o de la sociedad civil (tercer sector)*. En suma, la co-producción de las políticas públicas se desarrolla *sobre el plano organizacional* (en la organización y prestación de productos y servicios), *mientras que la co-construcción se desarrolla sobre el plano institucional (en la fijación de las orientaciones generales y de los elementos fundadores de la política)*.

La co-construcción, por tanto, va más allá, y tal y como dice Vaillancourt(2011): *“se relaciona con las políticas públicas en el momento de su elaboración y no solamente en el momento de su implementación”*.

REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

- Bernardin Akitoby, Richard Hemming y Berd Schwartz: *“Inversión pública y asociacionismo público privado”*. Revista: Temas de Economía nº 40, 2007, Departamento de Relaciones Exteriores, FMI.
- DIBA (2006) *Diagnosi estratègica de la província de Barcelona*. Una visió sobre els reptes de futur per a un territori divers. Àrea de Promoció Econòmica. Col·lecció Estudis. Barcelona.
- Estensoro, M. y Larrea, M.: *“Vers un nou mode de desenvolupament territorial: el repte de reaprendre formes de treball”* Revista: Papers del Pacte Industrial nº 2, setembre 2015, Pacte Industrial de la Regió Metropolitana de Barcelona.
- Kernaghan, *“Partnership and Public Administration”* Canadian Public Administration, 1993. F. Raventós: *“La col·laboració públic privada”* Aula Barcelona. U. Barcelona. CIDOB.
- Llisterri, Juan J. (2000) *Competitividad y desarrollo económico económico local. Nuevas oportunidades operativas*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/SDS.
- Pascual, J.M. I Godàs, X. (coord.) *El Buen Gobierno 2.0: La Gobernanza Democrática Territorial*. Tirant lo Blanch, 2010.Valencia.
- Pascual, J.M. *El papel de la ciudadanía en el auge y decadencia de las ciudades. El fin del gerencialismo o la recuperación de lo público y sus actores*. Tirant lo Blanch, 2011. Valencia.
- SOC i CMA Consultores Asociados, *“Identificació de Bones pràctiques en l'àmbit de la col·laboració públic-privada”*, desembre 2009. Barcelona.

- SOC i CMA Consultores Asociados, *“Guia Metodològica per a l’impuls de la cooperació públic-privada en el desenvolupament econòmic local”*, desembre 2010. Barcelona.
- Ysa, Tamyko (2006) *La concertación público privada en clave de red*, publicado en Ciudades innovadoras: Clúster para la promoción económica local. Cursos de la UPV 2006. Garapen.
- Ysa, Tamyko (2009) *La gestión de partenariados públic-privados: tipologías y retos de futuro*, publicado en La colaboración público-privada y la creación de valor público. Diputació de Barcelona. Barcelona.