

Desarrollo local y protección social en Europa



El Programa global Estrategias y Técnicas contra la Exclusión Social y la Pobreza (conocido por la sigla en inglés STEP) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) interviene en dos esferas temáticas interdependientes: la extensión de la protección social a los excluidos y los enfoques integrados de inclusión social.

STEP apoya la concepción y difusión de sistemas innovadores para extender la protección social a las poblaciones excluidas, en particular, las de la economía informal. Esencialmente, se ocupa de sistemas basados en la participación y organización de los excluidos. Asimismo, STEP contribuye a consolidar las articulaciones entre estos sistemas y los demás mecanismos de protección social. De esta forma, apoya la creación de sistemas nacionales de protección social coherentes, basados en los valores de eficacia, equidad y solidaridad.

La acción de STEP se desarrolla en el área de la protección social y se inserta en el marco más amplio de la lucha contra la pobreza y la exclusión social. También obra por una mejor comprensión de los fenómenos de exclusión social y, en el plano metodológico, por la consolidación de enfoques integrados cuyo objetivo es reducir este problema. Además de atender particularmente a la relación entre el nivel local y el nivel nacional, STEP contribuye a acciones y programas internacionales.

La labor de STEP abarca diversos tipos de actividades: realización de estudios e investigaciones; producción de herramientas metodológicas y documentos de referencia; desarrollo de plataformas de aprendizaje basadas en las tecnologías de información y comunicación; formación; ejecución de proyectos en el terreno; apoyo técnico a la formulación y aplicación de políticas, y fomento del trabajo en red entre los actores.

La acción del Programa se sitúa en el Departamento de Seguridad Social de la Oficina Internacional Del Trabajo y, en particular, en la Campaña Mundial Sobre Seguridad Social y Cobertura para Todos.

Programa Estrategias y Técnicas contra la Exclusión Social y la Pobreza

Departamento de Seguridad Social

Oficina Internacional del Trabajo

4, route des Morillons

CH-1211 Ginebra 22 Suiza

Tel: (+41 22) 799 6544

Fax: (+41 22) 799 6644

E-mail: step@ilo.org

<http://www.ilo.org/step>

Desarrollo local y protección social en Europa

Jordi Estivill

Organización Internacional del Trabajo
Ginebra

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Desarrollo local y protección social en Europa /

Oficina Internacional del Trabajo, Departamento de Seguridad Social – Ginebra: OIT, 2008
iv, 66 p.

ISBN 978-92-2-321049-6 (print) & 978-92-2-321050-2 (web pdf)

Oficina Internacional del Trabajo; Dept Seguridad Social

Protección social / desarrollo económico local / exclusión social / Europa

02.03.1

Publicado también en portugués: *Desenvolvimento local e protecção social na Europa* (ISBN 978-92-2-821049-1 (print) & 978-92-2-821050-7 (web pdf)), 2008, y en inglés: *Local development and social protection in Europe* (ISBN: 978-92-2-121049-8 (print) & 978-92-2-121050-4)), Ginebra, 2008.

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos electrónicos de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org.

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns.

Indice

	<i>Página</i>
1. Introducción	1
2. Delimitación y problematización	3
2.1 Identificación del territorio local	3
2.2 Protección, capital y desarrollo social	7
3. Hacia unas tipologías	11
4. Experiencias de desarrollo local y protección social	19
4.1 Política y planificación social local. De los distritos a los planes de zona en Italia	19
Introducción	19
Política social y lucha contra la pobreza a la Italiana	19
Distritos Industriales y Pactos territoriales	22
Un nuevo impulso al desarrollo social local. Los Planes De Zona.....	24
Programación social regional y local en Friuli Venecia Giulia (F.V.G.).....	27
Desarrollo local y planificación social.....	29
4.2 Redes sociales locales, Famalicao en Portugal	30
Introducción	30
La nueva generación de políticas sociales	30
El Programa Nacional Redes Sociales	33
Las principales magnitudes demográficas y socio económicas de Famalicao.....	36
Implementación de la Red Local	38
Alcance y límites del Plan	39
Programa nacional, red social local y coyuntura económica	41
4.3 Capital social y desarrollo socioeconómico en la Vall d'en Bas	43
Introducción	43
Un pequeño valle rural.....	43
La concentración parcelaria	43
La fusión de los cuatro Municipios.....	44
Los orígenes de la Cooperativa de la Vall d'en Bas	45
Consolidación y superación de retos de la Cooperativa	45
Algunos resultados socioeconómicos de la Cooperativa	46
Parcelaria, fusión Municipal y Cooperativa, tres motores del auge local.....	47
Capital social y desarrollo socioeconómico local	49
Economía social y desarrollo local. Un caso ejemplar?.....	51

5. Algunas orientaciones pedagógicas	53
La recreación de Pseudopais	53
La clarificación conceptual y la crítica de los estereotipos	53
El descubrimiento de las relaciones entre desarrollo local y protección social	54
El tratamiento formativo de los casos	54
La utilización de CIARIS	55
Anexo metodológico	56

1. Introducción ¹

Existe una copiosa producción escrita sobre el desarrollo local al igual que sobre la protección social. Pero, en cambio, no es este el caso cuando se trata de relacionar ambos fenómenos. Esta relativa ausencia de publicaciones, investigaciones y trabajos de campo es a la vez un estímulo, y una dificultad.

Un estímulo porque es innegable que se hacen muchos esfuerzos, fundamentalmente desde la perspectiva económica, para poner de relieve las ventajas, límites y capacidades del desarrollo local, al mismo tiempo que la protección social es objeto de múltiples trabajos sobre su financiación, su extensión o su limitación, sus funciones, su eficacia, su eficiencia. La Organización Internacional del Trabajo se ha interesado en ambos sentidos tanto en su Programa LED (*Local Economic Development*) (Rodríguez Pose, A., 2002),² como a través de su Servicio sobre Políticas y Desarrollo de la Seguridad Social (Reynaud, E., 2003)³ y el Programa STEP.

Ahora bien, las potenciales articulaciones entre ambos permanecen opacas, abriendo así un amplio y fecundo campo de estudio lleno de desafíos y de retos. De ahí que sea obligado, en este texto, problematizar y delimitar los dos fenómenos para poder reflexionar sobre sus relaciones y establecer posibles tipologías de las vías de su articulación. Lo cual puede tener una importancia considerable en el contexto actual, en el que tanto el desarrollo local como la protección social muestran algunos flancos débiles y son sujetos de muchas controversias en las que intervienen las Agencias Internacionales, la Unión Europea, los gobiernos y los distintos ámbitos de la Administración Pública, los actores socioeconómicos y el mundo asociativo.

La principal dificultad proviene de esta opacidad que dificulta vislumbrar hasta que punto el desarrollo económico local es una condición necesaria pero no suficiente, de un planteamiento más global que incluya la dimensión social y profundizar en unos esquemas de la protección social que puedan proyectarse a escala territorial en ámbitos más reducidos que el estatal. A esta dificultad, se añade la de encontrar experiencias concretas que muestren estas relaciones y permitan ilustrarlas.

Algunos ejemplos pueden poner de manifiesto estas dificultades. Muchos proyectos cofinanciados por las instancias europeas en la lucha contra la pobreza y la exclusión han actuado principalmente en la perspectiva del *targeting*, por colectivos diana (Primer y Segundo Programa) y cuando han adoptado un enfoque territorial, han basculado hacia aproximaciones sectoriales (vivienda, educación, salud,...) o hacia modelos de crecimiento económico que les alejaban de sus aspectos sociales. Otro ejemplo lo proporcionan los proyectos de otros programas Comunitarios más estrictamente ligados al desarrollo local como LEADER o LEDA que han insistido en la dimensión económica (inversiones en infraestructuras y equipamientos, aumento de la producción agraria) o que han tenido como objetivo la creación cuantitativa de empleo, valorando poco su calidad, continuidad y distribución.

¹ Este artículo es un informe nacional para Europa basado en estudios de caso y en recomendaciones del autor para la elaboración de un conjunto de herramientas de aprendizaje sobre "Perspectivas integradas de desarrollo económico local y protección social" en el marco de CIARIS - Centro Informático de Aprendizaje y de Recursos para la Inclusión Social.

² Rodríguez Pose, A. (2002). El papel de la OIT en la puesta en práctica de Desarrollo Económico Local en un mundo globalizado, OIT Ginebra.

³ Reynaud, E. (2003). *L'extension de la couverture de la sécurité sociale: la démarche du Bureau International du Travail*, OIT, Ginebra.

La incidencia territorial de las prestaciones no contributivas ofrece más ejemplos de esta relativa opacidad. Así, la Renta Mínima de Inserción en Francia que ha sido una medida centralizada, no ha sido hasta que se ha descentralizado otorgando su gestión a los Consejos Generales que ha sido posible plantear su repercusión en el desarrollo socioeconómico de una Región o de un Departamento (Estivill, J., 2006).⁴ Esto ha permitido hacer una evaluación de la repercusión en la masa salarial, en el empleo, en la demanda regional, de las actividades de inserción por lo económico en el *Pays de la Loire* (CNIAE-Avise, 2004).⁵ También en este sentido cabe evocar las dificultades de las Comisiones Locales de Acción Social en Portugal de integrar “el rendimiento mínimo garantido” en una óptica de desarrollo territorial hasta que el programa Redes Sociales Locales, no ha empezado a poner las condiciones (un diagnóstico socioeconómico local y redacción de un plan de desarrollo) para situar estas prestaciones no contributivas y los itinerarios de inserción en el contexto de los esfuerzos por promover un desarrollo socioeconómico. Las Agencias de desarrollo local creadas desde 1997 en Valonia también han tenido parecidas dificultades (Hamzaoui, M., 2006)⁶.

Por estas razones, este trabajo, después de esta introducción empieza por tratar de delimitar algunos conceptos y evoca su problematización en una tentativa de aproximar ambos fenómenos, para, en tercer lugar, ensayar varias tipologías posibles que establezcan relaciones entre ellos. El cuarto apartado está constituido por los tres casos que se presentan de Portugal, España e Italia. Se han escogido estos tres ejemplos de la Europa Latina porque son significativos de diferentes tipos de relaciones entre la protección social y el desarrollo local, son menos tratados en los análisis comparativos de política social y se desarrollan en el contexto de un modelo periférico con unas articulaciones específicas entre el estado y la economía y sociedad locales. De cada uno de ellos se extraen unas conclusiones que van en el camino de la generalización. El último apartado presenta algunas orientaciones pedagógicas que puedan ayudar a una adaptación de este texto, para fines formativos.

⁴ Estivill, J. (2006). Inserción, economía social y desarrollo territorial en Francia, en Revista Servicios sociales y políticas sociales, Madrid, n 74.

⁵ CNIAE-Avise (2004). *Etat des Linux de l'insertion par l'économie dans les Pays de la Loire*, CNIAE, Paris.

⁶ Hamzaoui, M. (2006) La gestión territorial de los problemas sociales, en Revista Políticas Sociales, Barcelona, n 20.

2. Delimitación y problematización

2.1 Identificación del territorio local

Lógicamente, el primer concepto alrededor del cual debe girar esta delimitación y problematización es el del territorio local. La pregunta a hacerse es sencilla. ¿Qué se entiende por local? De entrada, dos respuestas genéricas también lo son. Así en Europa, se entiende que es aquel lugar, “locus” en latín, que tiene unas mismas características geográficas, económicas, sociables y culturales que le dan una unidad y lo diferencian de los otros espacios vecinos. La segunda versión, remite a aquellos territorios cuya delimitación institucional, administrativa y política esta por debajo de los estados. Pero rápidamente pueden contemplarse los límites de estas dos respuestas.

Por un lado, donde empiezan y donde terminan estos lugares y cuales son los factores homogeneizadores a los que hay que dar la prioridad para definirlos. Puede ser que haya continuidad espacial de unos y no de otros. Por otro lado, ¿puede darse un ámbito inferior a la organización del estado y dentro de él, que no tenga un cierto nivel de reconocimiento institucional? A menudo, este reconocimiento no coincide con las entidades territoriales económicas y sociales y culturales. Desde estas dos perspectivas se necesitaría su confluencia, es decir, una cierta identidad real interna, marcada por rupturas espaciales con el exterior y un cierto reconocimiento político. A lo que cabría añadir el reconocimiento de los habitantes que pertenecen al “lugar”.

Así pues, para que se constituya una unidad territorial en la que se pueda producir e identificar un potencial desarrollo socioeconómico se necesitaría un triple reconocimiento: el de su estructuración diferenciada socioeconómica y cultural, el de un determinado ámbito institucional y el de los actores y ciudadanos que viven en él.

La mayoría de los autores (Vazquez Barquero, A., 1993⁷, Geddes, M., Benington, J., 1992⁸, Chanan, G., 1997⁹), están de acuerdo en que, hasta cierto punto, cronológicamente, el movimiento en favor del desarrollo local ha pasado, después de las iniciativas mas centralizadas y desde arriba de la década de los sesenta con sus Polos de desarrollo y sus “catedrales en el desierto” del *Mezzogiorno Italiano*, a una fase en la que se potencian los recursos diferenciales de un territorio específico, se traspasan competencias de las autoridades centrales hacia niveles inferiores y se da la primacía a los esfuerzos de las personas y de sus organizaciones de base.

Este movimiento, que se da con ritmos y formas distintas en la Europa del Oeste, e incluso en los países mas centralizados, coincide con: 1) la reestructuración del modelo productivo, 2) las modificaciones del papel de las zonas rurales y de las ciudades, 3) las crecientes dificultades del mercado de trabajo y de la protección social, 4) el aumento y la profundización de la pobreza y la exclusión, 5) la progresiva integración económica a escala europea, y 6) los efectos de la globalización. Cada uno de estos procesos merecería un análisis pormenorizado, pero lo que aquí se quiere resaltar es su influencia ambivalente sobre la reestructuración de lo local.

Así el primero de ellos supone la creciente importancia de la movilidad y la flexibilidad productiva, de las redes de las pequeñas y medianas empresas, de la fábrica difusa, de la deslocalización empresarial y de los mercados locales. El segundo lleva a una búsqueda del

⁷ Vazquez Barquero, A. (1993). Política económica local, Ed. Pirámide, Madrid.

⁸ Geddes, M., Benington, J. (ed.) (1992). *Restructuring the local economy*, Longmans, Londres.

⁹ Chanan, G. (1997). *Regeneration from within*, European Foundation, Dublin.

desarrollo endógeno del mundo rural y al nuevo protagonismo de las autoridades locales a la vez que a la ampliación de las funciones de las ciudades. El tercero, comporta un trabajo cada vez más precario, con un número creciente de trabajadores que tenían ingresos ligados a su actividad laboral y que pasan a tenerlos de las prestaciones sociales. Lo que conduce a repensar las políticas de empleo, descubriendo nuevos yacimientos territoriales de empleo y a poner el acento en las políticas locales de ocupación y de *social welfare*, dados, los límites de las macro políticas de trabajo y del crecimiento financiero de la seguridad social. El cuarto, invita a replantear un crecimiento general económico que no tiene en cuenta la distribución territorial de los resultados ni su sostenibilidad a largo plazo, obligando a contemplar una gobernabilidad que no puede seguir marginando territorios, actores y poblaciones, sin tener en cuenta su cohesión social.

La integración económica que las instancias europeas han impulsado tiene efectos positivos, pero al mismo tiempo que promueve un gran mercado en el que se mueven bienes, hombres y capitales y las decisiones monetarias y financieras son cada vez más supra estatales, se crean considerables desequilibrios territoriales. Lo que obliga a establecer políticas de compensación y tratamientos territorializados de sus fondos estructurales (FEDER, FSE), además de programas más experimentales (POBREZA III, LEADER I y II, LEDA, URBAN,..) que ponen el acento en el desarrollo localizado. La progresiva aplicación del principio de subsidiariedad en la Unión Europea también ayuda a potenciar el papel de las autoridades y del mundo asociativo local.

A pesar del riesgo de otorgar a la globalización económica todo lo que está sucediendo, no por ello no hay que reconocer que es un fenómeno creciente, hasta cierto punto imparable y con efectos sobre la división internacional del trabajo. Crea una nueva jerarquía de los espacios económicos, y obliga a los estados a mantener bajo control los costes de la protección social para evitar que con la mayor movilidad del capital financiero y una mayor presión fiscal sobre las empresas, éstas no se deslocalicen y no se descorazonen las inversiones extranjeras. Al mismo tiempo que parecen desenraizarse los procesos económicos (tecnología de las comunicaciones, menor importancia de los costes de transporte,..) y debilitarse la capacidad reguladora de los estados, las inversiones tienden a concentrarse y a localizarse en territorios con ventajas comparativas (redes de subcontratación, mano de obra cualificada y barata, bienes y servicios locales eficaces,..). En parte, ello obliga a los actores públicos y privados locales, a quienes se les habían otorgado nuevas responsabilidades en los procesos de desconcentración y descentralización de los años setenta y ochenta, a que deban asumir un papel más activo en su intervención económica. Todo lo cual es particularmente evidente en las ciudades y regiones con procesos de desmantelamiento de la vieja industria o de mono producción sectorial y al margen de los grandes circuitos económicos. Esta globalización económica, también pone las condiciones de una nueva movilidad de las personas que se inscriben en el espacio creando lazos reales y simbólicos (Capron, G., Cortès, G., Guétat-Bernard, H., 2005)¹⁰ y/o ejerciendo un nomadismo subterráneo que opera como una mundialización por debajo (Tarrius, A., 2002).¹¹

Si nunca el crecimiento económico ha tenido un impacto económico homogéneo en el territorio, ahora aún menos. Esto se traduce en una transformación de las unidades territoriales que con mayor o menor fortuna se correspondían a los ámbitos institucionales más tradicionales (políticos, administrativos, eclesiásticos, de justicia,..). A las regiones, provincia, departamentos, comarcas, condados, municipios, y parroquias se van superponiendo, los distritos industriales (Italia), el país (Francia/España), los *bassin* (Francia), las aglomeraciones, las regiones/programa (Portugal/Irlanda), los territorios de proximidad, las áreas metropolitanas y urbanas (Inglaterra/España/Suecia), las comunidades territoriales (Inglaterra/Irlanda/España),...

¹⁰ Capron, G., Cortès, G., Guétat-Bernard, H. (2005). *Liens et lieux de la mobilité. Ces autres territoires*. Ed. Belin, Paris.

¹¹ Tarrius, A. (2002). *La mondialisation par le bas*, Ed. Toulouse.

Sobre estas transformaciones de las unidades locales, que van modificando su perímetro y frecuentemente su naturaleza, se plasman una gran cantidad de políticas y medidas. Sin ser exhaustivos se pueden citar las siguientes:

- Alemania. Programa de Renovación Urbana (1993), Política por la ciudad solidaria (1998).
- Austria. Programa de desarrollo regional.
- Bélgica. Misiones Locales (1994), Fondo Flamenco para la integración (1986), Proyectos de barrio en Bruselas (1987), Agencias de desarrollo local en Valonia (1997).
- Dinamarca. Comité de Iniciativas urbanas (1994), Mejora de las áreas urbanas (1996), Fondo para el desarrollo social (2002).
- Escocia. Nueva Vida para los centros urbanos (1988), Programa de desarrollo Comunitario.
- España. Programa de colaboración con las corporaciones locales, Áreas de Rehabilitación integrada (1983) , Iniciativas locales de empleo (1984).
- Francia. Política de desarrollo social de los barrios (1982), Desarrollo social urbano (1988), Política de la Ciudad y Ley de la administración territorial (1992), Planes Locales para la inserción y el empleo (1998), Ley sobre la Solidaridad y la Renovación urbana (2000), Proyectos sociales de Territorio (2002), Ley sobre las responsabilidades locales (2004).
- Finlandia. Proyectos piloto para la mejora de los barrios suburbanos (1996).
- Inglaterra. Desafío de las ciudades (1990), Presupuesto para la regeneración urbana (1993), Nueva frontera para las Comunidades (1998).
- Irlanda. Programas de desarrollo social local de inclusión (2000).
- Italia. Programa de recuperación urbana y de sostenibilidad de los territorios (1998), Pactos Territoriales (1995), Ley de reordenación de la administración pública (2000), Planes sociales de Zona (2000).
- Holanda. Programa para las zonas con problemas (1985), Programa de renovación social (1989), Política para las grandes ciudades (1993).
- Noruega. Programa para las zonas urbanas desfavorecidas (1997).
- Portugal. Programa Redes Sociales (1997). Barrios Críticos (2006)
- Suecia. Proyectos para la periferia y políticas para las áreas metropolitanas (1997).

Si se trata de agrupar y sintetizar estas políticas y programas se puede constatar que, salvo excepciones dirigidas al desarrollo rural, la gran mayoría dedican sus esfuerzos al mundo urbano: regeneración de las ciudades, rehabilitación de los barrios suburbanos y de los centros históricos, renovación urbana. Lo cual es coherente con la urbanización masiva de la población europea, la degradación urbanística y social de las ciudades, y con el creciente protagonismo de las autoridades municipales.

El segundo eje de donde surgen éstas iniciativas de desarrollo local es el de la lucha contra la pobreza y la exclusión social de habitantes, colectivos y espacios, que cada vez más se ven

apartados de los circuitos productivos y distributivos, y cuyos lazos sociales se van resquebrajando. El tercer eje que adquiere más o menos importancia en función del mercado de trabajo es el de la creación de empleo local. El programa pionero de la OCDE del año 1982, “Iniciativas locales de empleo”(OCDE, 1984)¹² y los distintos programas Comunitarios, como por ejemplo los Pactos Territoriales, junto a la insistencia territorial de la estrategia europea de empleo después de la cúspide de Luxemburgo en 1997 (Comisión Europea, 2001)¹³, son factores generadores de este tipo de iniciativas uno de cuyos objetivos es la inserción laboral a escala local.

Todos ellos operan sobre la base territorial, que como ya se ha dicho supera en la mayoría de los casos a las divisiones político-administrativas, para intentar encontrar nuevas líneas de delimitación en función de la problemática a tratar o de los resultados previstos. En estos programas frecuentemente está presente la inspiración de las instancias europeas y su financiación. Muchos forman parte de programas estatales pero cada vez más su planificación y ejecución depende de las autoridades locales y regionales, y se inscribe en una cultura partenarial de colaboración público y privado de los actores presentes en el ámbito local. Otro acento a destacar es la progresiva inclinación desde políticas centrales y en cierto modo autoritarias (*Top/down*) hacia modelos de abajo arriba (*Bottom/u*) (Albuquerque, F., 2002)¹⁴, de concertación entre las redes locales, de valorización de los recursos endógenos, de participación colectiva de los ciudadanos y sus organizaciones, en un modo diverso de entender la gobernabilidad territorial.

Este considerable elenco de políticas y medidas que incitan directa o indirectamente al desarrollo local en los antiguos países de la Unión Europea no se ha producido en los de la Europa Central y del Este. En primer lugar la influencia de los fondos estructurales y de los planes experimentales de la Unión, solo empieza a sentirse en los últimos tiempos. A este respecto es significativo el Manifiesto de Budapest de 2004 (IACD, 2004)¹⁵. A veces, ello lleva a crear regiones, más o menos históricas o artificiales para la gestión de los Fondos. En segundo lugar, la mayoría de estos países tienen una pesada historia anterior con unos estados fuertemente centralizados y burocráticos, y aunque las últimas reformas de la administración pública (OCDE, 2005)¹⁶ otorguen amplias competencias a las autoridades locales sus recursos son muy escasos y destinados a las necesidades más urgentes (catástrofes, ayuda a los pobres,...) o más tradicionales (alcantarillado, iluminación, higiene pública). En tercer lugar, no ha habido una tradición de programas integrados de lucha contra la pobreza y la exclusión (Lelkes, O.2006)¹⁷, ni de planes locales de desarrollo socioeconómico, aunque los PNAI (Planes Nacionales de Inclusión) están modificando esta tradición. En cuarto lugar, la seguridad social pública está siendo

¹² OCDE (1984). *Iniciativas Locales para la creación de Empleo*, Ministerio del Trabajo, Madrid.

¹³ Comisión Europea (2001). *Strengthening the local dimension of the European Employment Strategy*, Commission of the European Communities, Bruselas.

¹⁴ Albuquerque, F. (2002). *Apuntes para el curso sobre desarrollo local*, Programa LED, Turin.

¹⁵ International Association for Community Development (2004). *The Budapest declaration: Building European civil society through community development*, Community Development journal vol. 39, n 4, Oxford.

¹⁶ OCDE (2005). *Local development and governance in Central, East and South-East Europe*, OCDE, Trento.

¹⁷ Lelkes, O. (2006). *Social exclusion in Central-Eastern Europe. Concept, measurement and Policy Interventions*, OIT/Step, Ginebra.

profundamente transformada (Fultz, E., 2002)¹⁸, más bien recortándola, sin que los servicios y las prestaciones no contributivos, tengan, salvo excepciones, una potenciación y una modernización (Rentas Mínimas y servicios sociales de atención a los ancianos, a la infancia). En quinto lugar, la colaboración y concertación a largo plazo entre el sector público y el privado son más bien escasas, las organizaciones empresariales y sindicales tienen poca presencia y el movimiento asociativo se está estructurando con dificultades.

Todo ello, no impide que ya existan planes nacionales de inclusión y de empleo, una mayor aceptación de la noción de exclusión (Zsuzsa, F., y otros 2002)¹⁹ una presión y presencia crecientes de las autoridades locales, esfuerzos en la mejora de la eficacia de la administración pública, una calificación de los funcionarios y de los profesionales y voluntarios de las organizaciones sindicales, empresariales y asociativas, una mejor coordinación de las expresiones de la sociedad civil y algunas iniciativas localizadas de desarrollo socioeconómico comunitario en áreas rurales y urbanas. La situación y las medidas no son homogéneas en todos los países de Europa Central y del Este y existen grandes diferencias entre ellos, pero es previsible que vayan naciendo y desarrollándose las condiciones para la implementación de iniciativas locales especialmente enfocadas hacia los mercados locales de trabajo.

2.2 Protección, capital y desarrollo social

Sin necesidad de remontarse a su raíz etimológica en la que la protección evoca el techo, el hogar, es innegable que la red social primaria, el estado, el mercado y el mundo de matriz asociativa, son las cuatro formas que protegen y desprotegen a las personas (Estivill, J., 1989)²⁰. Cuando estas se juntan y se complementan positivamente es cuando se acostumbra a alcanzar un mayor grado de protección.

La familia, especialmente la mujer, la amistad, los parientes, el paisanaje, la pertenencia a terminados colectivos étnicos o territoriales, etc., han permitido y permiten afrontar necesidades más o menos perentorias y urgentes y desastres naturales o creados por el hombre. El trabajo y sus contrapartidas salariales ofrecen la posibilidad de comprar productos y servicios que en las sociedades mercantiles resuelven las demandas solventes. La economía social (cooperativas, mutuas, fundaciones, asociaciones, empresas sociales) ampara cada vez más a los desprotegidos.

La potencia pública ligada históricamente a la beneficencia crea primero los seguros sociales del modelo continental (Bismarkiano) que después de la segunda guerra mundial se extiende en Europa hacia un modelo más universal (Beveridge). En el seno de los estados del bienestar se completa una seguridad social que tiende a cubrir los principales riesgos de las poblaciones autóctonas desde la cuna hasta el cementerio con prestaciones y servicios específicos dirigidos a los colectivos más marginales. De ahí que en la literatura más usual tienda a diferenciarse dentro de la protección social pública, el esquema de la seguridad social contributiva que cubre la enfermedad, la incapacidad, la vejez, el paro, la maternidad, los accidentes laborales y las prestaciones familiares, del sistema asistencial, *social welfare*, no contributivo, que incluye las

¹⁸ Fultz, E. (2002). *Pension reform in Central and Eastern Europe*, OIT, Budapest, Vol. 1 y 2
Lelkes, O. (2006). *Social exclusion in Central-Eastern Europe. Concept, measurement and Policy Interventions*, OIT/Step, Ginebra.

¹⁹ Zsuzsa, F, y otros (2002). *Combating poverty and social exclusion*, OIT, Budapest, Vol 1.

²⁰ Estivill, J. (1989). *Alternativas en la protección social*, INTRESS, Madrid.

rentas mínimas y otras ayudas monetarias, los servicios sociales y las ayudas de emergencia (OIT, 2002).²¹

Estos dos esquemas se han visto golpeados por la crisis económica de los años setenta, por el relativo deterioro del mercado de trabajo, por la ruptura de los lazos sociales y el envejecimiento de la población, por la creciente importancia del sector informal, por el aumento de las necesidades sanitarias y su coste y por la profundización de la pobreza y la exclusión.

Ello se ha traducido en: 1) la aparición y desarrollo de las iniciativas mercantiles de seguros privados lucrativos, especialmente ligados a las pensiones de vejez, a la jubilación a la enfermedad y a la dependencia, 2) a una relativa contracción de la seguridad social pública, 3) a la introducción de mecanismos de control de recursos en determinadas prestaciones, 4) a la creciente importancia de mecanismos colectivos y comunitarios de protección (micro seguros, mutualidades, bancos del tiempo...), 5) a la extensión en ciertos países y retroceso en otros, de los servicios sociales, aunque su volumen presupuestario haya crecido en casi todos, con el aumento de los beneficiarios de las rentas mínimas.

Al mismo tiempo, que el núcleo duro de la protección social pública ha seguido estando bajo la responsabilidad de los gobiernos centrales (recaudación, financiación, diseño, planificación, criterios de otorgación, etc.) se ha dado un proceso de desconcentración, descentralización, y traspaso (Bonnal, J. y Litvack, J. / FAO., 2000)²² hacia los ámbitos regionales y locales, de los mecanismos del *Social Welfare*. La municipalización y la distribución local de ciertas prestaciones (paro) en los países Escandinavos, la Renovación social en Holanda, la progresiva federalización de Bélgica, la ley de Servicios Sociales del año 2000 en Italia, la descentralización en Francia, la reforma de la administración local en Irlanda, las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas en España son algunos ejemplos significativos por los que la acción social y los servicios sociales toman, cada vez más como referencia, al territorio local.

Es en el seno de este movimiento donde principalmente puede encontrarse una articulación entre los mecanismos del conjunto de la protección social pública y el desarrollo local. Especialmente porque desde los estudios, ahora ya pioneros, de Coleman, Bourdieu, Fukuyama y Putnam cada vez es más patente que una de las condiciones para un verdadero desarrollo es la creación y promoción del capital social a escala territorial. Estos y muchos otros autores argumentan que después de una fase en la que se primó el capital físico, el financiero y el humano (Evans, P., 1996²³; Portes, A.²⁴, 1998; Woolcock, M., 2000²⁵) la atención se ha fijado en la potencialidad colectiva que deriva de la estructura de las relaciones de las personas que conviven en un cierto territorio. Alta presencia de valores cívicos y de confianza social compartidas, potentes redes de cooperación entre los diferentes actores y los ciudadanos y proyectos identitarios comunes posibilitan y potencian una mayor eficiencia institucional y democrática y un mejor y más

²¹ OIT (2002). Seguridad Social. Un nuevo consenso. OIT, Ginebra.

²² Bonnal, J., Litvack, J. (2000). *Historique de la décentralisation. La décentralisation et la protection sociale*, FAO, Ginebra.

²³ Evans, P. (1996). *Government action social capital and development*, *Rev. World Development*, n 6, New York.

²⁴ Portes, A. (1998). *Social capital: its origin, and applications in modern sociology*, *Annual Review of Sociology* n 24.

²⁵ Woolcock, M. (2000). *Using social capital: getting the relations right in the theory and practice of economic development*, Princeton University press, Princeton.

sostenible desarrollo económico. No sin límites (Ostrom, E., 1994²⁶; Tarrow, S., 1996²⁷, Bagnasco, A., 1994²⁸, Oltra, C., Alarcón, A. 2005²⁹), existiría una alta correspondencia entre la dimensión sociocultural, de protección y promoción cívico-social y los factores políticos y económicos. El desarrollo social territorial dependería, entre otros de la calidad de la producción y distribución de bienes y servicios colectivos, de la seguridad y confianza que garantizan las redes, más fuertes, o más débiles (Granovetter, M., 1996)³⁰, de los márgenes de libertad individual aliada a una reciprocidad equitativa, y de la capacidad participativa y de cooperación de la sociedad y la comunidad local.

Desde esta perspectiva y definición, el desarrollo local no se limita al crecimiento económico y la mejora del bienestar material sino que incorpora su distribución al conjunto de la población y la calidad de su vida colectiva en un determinado territorio.

Llegados a este punto, se impone hacer una precisión. Esta tiene que ver con la utilización de las dos palabras, sociedad y comunidad, ligada al desarrollo y la protección. No son iguales, ni su utilización es idéntica, aunque sean usadas a veces en sentidos similares. Sin aludir a la clásica distinción de Tonnies, se puede afirmar que las aproximaciones al desarrollo comunitario se originan en Estados Unidos y Canadá (*Community Action*) en los años 60, se instalan en América latina de la mano de la *New Frontier* de la época de Kennedy y recorren Europa, auspiciadas por el Programa Europeo de las Naciones Unidas. Tienen un buen eco en Italia, Inglaterra España, Bélgica e Irlanda, e incluso salvan las reticencias Francesas (Medard, J. F., 1969).³¹ De hecho, se convierten en un enfoque del trabajo social, en una forma de motivar la participación ciudadana en la reordenación territorial, en una metodología de promoción de las identidades locales y de los barrios de las grandes ciudades. (Jacquier, Cl., 2005.)³²

A partir de la década de los 80 estas orientaciones vuelven a estar presentes y no sin contradicciones (Bagnasco, A., 1999)³³ se convierten en dominantes en el Québec Canadiense, donde se integran en el desarrollo económico comunitario (*Développement Économique Communautaire*) y tienen una fuerte influencia en Inglaterra (*New Deal for Community*), en Escocia (*Scottish Community Development*), en Irlanda (*Community Development*), en algunos países escandinavos, Dinamarca y Finlandia (Acciones Comunitarias y Municipales por el Empleo) y en menor medida, aunque la palabra sea de uso corriente, en Italia (*Welfare Comunitario* y *Comunità Solidale*), España (Desarrollo comunitario en zonas rurales y barrios) y

²⁶ Ostrom, E. (1994). *Governing the economics: The evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press, Nueva York.

²⁷ Tarrow, S. (1996). *Making social science work across space and time: critical reflection on Putnam's*, *American Political Science Review* N 2.

²⁸ Bagnasco, A. (1994). *Regioni, tradizione civica, modernizzazione italiana: un commento alla ricerca di Putnam*, *Revista Statu e mercato* N40.

²⁹ Oltra, C., Alarcón, A. (2005). Modernización ecológica y sus relaciones con el capital social, en *Revista Española de Sociología* n 5. Madrid.

³⁰ Granovetter, M. (1996). *The strength of weak ties. A network theory revisited*, *Sociological Theory*, n 1.

³¹ Medard, J. (1969). *Communauté locale et organisation communautaire aux États-Unis*, Armand Colin, Paris.

³² Jacquier, Cl. (2005). *Les enseignements du développement social local, ailleurs*, *Revue Recherches et prévisions* n 81, Paris.

³³ Bagnasco, A. (1999). *Tracce di comunita, Il Mulino*, Bolonia.

Portugal (Proyectos de lucha contra la pobreza, y de desarrollo local, Barrios Críticos). En este itinerario, el desarrollo comunitario, se tiñe a veces de contenidos más económicos, más sociales o más culturales, convirtiéndose en una técnica de la planificación participativa, en una forma de organizar la acción y la expresión de los colectivos, a menudo de los más excluidos y pobres, en una vía para potenciar los recursos locales y en una concepción y aplicación del poder local. Así se conecta con el potencial papel de la economía social (*Community enterprises*) y con el desarrollo integral local (Pearce, J., 1996)³⁴.

Mientras que la literatura francófona, y sobretodo la producida en Francia, pero no solo, insiste en la noción de desarrollo social local desde inicios de los años 80³⁵. Bajo esta denominación, se amparan otras palabras como: Proyectos sociales de territorio, Territorialización de las políticas sociales, Territorios de proximidad, Cohesión social territorial, Contratos de ciudad y de territorios, que pasan a formar parte del patrimonio terminológico de las ciencias sociales en Francia (Autès, M., 2005)³⁶. Para la cual, la utilización de la noción de comunidad excita todos los demonios y choca con el ideal republicano. De ahí, que el concepto de desarrollo social local sea el más crecientemente utilizado en los últimos años, especialmente para el medio urbano (Menjin, J., 1989³⁷ Bernoux, J. F., 2005³⁸).

³⁴ Pearce, J. (1996). *Community enterprises in Scotland. Acting locally*, en *People's economy*, *op. cit.*

³⁵ La Comisión para el desarrollo social de los barrios se creó a finales de 1981.

³⁶ Autès, M. (2005). *Territoires et subjectivités. Les nouveaux défis de l'action sociale*, *Revue Recherches et prévisions n 81*, Paris.

³⁷ Menjin, J. (1989). *Guide du développement local et du développement social*, L'harmattan, Paris.

³⁸ Bernoux, J.F. (2005). *Mettre en oeuvre le développement social territorial*, Dunod. Paris.

3. Hacia unas tipologías

Las anteriores precisiones no dejan de ser importantes para aclarar las relaciones conceptuales y estratégicas entre el desarrollo social y local. Conviene ahora, preguntarse como nace y se engrandece el capital social y la cantidad y calidad de la protección social en un determinado territorio, explicitando las posibles topologías de sus relaciones.

1. Con la llegada de las **prestaciones publicas contributivas**, aumentan las rentas individuales, las posibilidades de ahorro y de consumo y se incrementa la demanda. Pero raramente se convierten en elementos motores de un desarrollo local. Es mas, como Greffe (2002)³⁹ afirma “las indemnizaciones y las prestaciones sociales, en las regiones con crisis de las industrias tradicionales, se ha constatado que dan lugar a una salida casi equivalente de recursos financieros fuera del territorio considerado, lo que transforma su capacidad potencial en *handicap* efectivo”. Además a menudo, con el cierre fabril se produce una vuelta de los trabajadores hacia sus lugares de origen cuando la cuantía lo permite (jubilaciones anticipadas, indemnizaciones por cierre...) y el comercio local periclita en favor de las grandes superficies. En otros casos, estas prestaciones son absorbidas por los colectivos menos dinámicos de la población, (parados, ancianos), o incluso peor, son utilizados por las mafias y oligarquías locales para neutralizar cualquier promoción económica y social. Si en cambio, la localidad tiene una cierta dinámica económica y coherencia social, entonces la llegada de las prestaciones puede convertirse en una inyección positiva. Algunos autores han subrayado que podría plantearse la posibilidad de juntar este tipo de prestaciones, cuya distribución es individual y no territorial, con los servicios y prestaciones no contributivas creando así un (*local social welfare*) e incluso un “miniestado” del bienestar social local.

2. Esta perspectiva parece mucho más realizable con **las prestaciones no contributivas, la asistencia social, los servicios sociales e incluso con las ayudas de emergencia** cuando estas se sitúan en marcos más amplios de estrategias de desarrollo local. Para esto, es conveniente que exista una instancia que las negocie, las formalice, las estructure y las localice en este sentido.

En el caso de las prestaciones no contributivas debe darse un sistema de contrapartidas, crearse dispositivos de soporte para que las ayudas recibidas se conviertan en una creación de ahorro o trabajo (autoempleo). La relación entre aumento de rentas y creación de empleo acostumbra a ser virtuosa para el desarrollo local y la protección social, como muestran muchas experiencias, especialmente en América Latina.

También las empresas sociales (Bernier, A., Estivill, J., Valadou, C., 1997)⁴⁰ y el conjunto de la economía social y solidaria han demostrado que son capaces no solo de descubrir nuevos yacimientos de empleo, sino también de crearlos y sostenerlos con las poblaciones más desfavorecidas que son precisamente las receptoras de estas prestaciones y a menudo convertirse en ejes vertebradores de un desarrollo mas general (Defourny, J., Favreau, L., Laville, J. L., 1998)⁴¹ y local (Eme, B., 1990)⁴².

³⁹ Greffe, X. (2002) *Le développement local, éditions de l'Aube, La tour d'Aigues*.

⁴⁰ Bernier, A., Estivill, J., Valadou, C. (1997) *Las empresas sociales en Europa*, Ed. Hacer, Barcelona.

⁴¹ Defourny, J., Favreau, L., Laville, J.L. (1998) *Inserción y nueva economía social*, CIRIEC, Valencia.

⁴² Eme, B. (1990) *Développement local et pratiques d'insertion*, *Revue Economie et Humanisme* n 315, Lyon.

3. La creación de la extensa gama de **servicios sociales públicos y privados no lucrativos**, contribuye a frenar los procesos de empobrecimiento y de exclusión social a nivel local, cuando tienen una lógica territorial. Es menos evidente cuando son ambulantes o solo dirigidos a determinados colectivos y su ubicación es circunstancial o responde a intereses de fuera del territorio (comunidad terapéutica instalada en una zona rural).

Pero las guarderías, las residencias para ancianos, las escuelas taller, los servicios de ayuda a domicilio, los hogares de jóvenes, los centros de día y porque no incluirlos, las escuelas, las oficinas de correos y bancarias, los centros de asistencia primaria socio sanitarios, las bibliotecas, dan seguridad y protección a la población, resuelven considerablemente sus necesidades, crean empleo, no siempre de raíz local (función pública), polarizan las relaciones en el territorio y recrean lazos sociales. Si son capaces de añadir a sus funciones explícitas una dinámica sociocultural pueden jugar un papel nada despreciable, en los procesos de desarrollo social local (campañas de prevención, participación de los usuarios, relaciones interinstitucionales, toma de conciencia y demanda de recursos). Hay casos no muy numerosos, pero que existen, en que a partir de un centro de toxicómanos (Las Moreras, Córdoba, en España), de una escuela de formación profesional, de una oficina de inserción laboral de jóvenes (Chãos, Alcobertas, en Portugal), se ha sabido convertir estas problemáticas específicas en preocupaciones y demandas más generales del conjunto de la población, se ha creado una dinámica partenarial expresión de los actores locales y se ha diseñado y luego aplicado una estrategia mas integral de desarrollo socioeconómico.

4. Las llamadas **ayudas de emergencia, de urgencia**, tienen dos dimensiones. Unas, las prestaciones que desde la Edad media se dedican a proteger a los más necesitados, otras las que se otorgan cuando hay grandes catástrofes (terremotos, inundaciones, sequías, fuegos) naturales o creadas por el hombre (desastres ecológicos, guerras,...).

Las primeras, menos arbitrarias actualmente, pero de una gran diversidad en Europa (Saraceno, Ch., 2004)⁴³ acostumbran a ser de responsabilidad municipal y se constituyen para luchar contra la pobreza y la exclusión local mas extremas. Son ayudas monetarias que forman parte del aparato asistencial (Eardley, T. y otros 1996).⁴⁴ Se trata de ayudas al alquiler, becas para los comedores, vales para los transportes gratuitos, viviendas de emergencia,... Aunque el nivel de permanencia y dependencia sea menor del que se piensa, este tipo de ayudas, que en los países del norte de Europa son generosas ofrecen salidas individuales paliativas a necesidades urgentes. Pero cuando se complementan con las Rentas mínimas (País Vasco) pueden convertirse en palancas para una integración social o una inserción laboral, pero muy difícilmente de un desarrollo local. Lo que no debe hacer olvidar que éste se produce más fácilmente en los territorios donde las medidas de mantenimiento de renta contribuyen a disminuir el volumen de los colectivos más vulnerables y precarios, dando otra legitimidad y confianza a una sociedad local que también se mide por la cantidad de pobreza que produce y que tolera.

Las ayudas para afrontar las catástrofes suelen ser importantes y son otorgadas en función de su magnitud. A veces parece que se desvanezcan, en otras ocasiones se individualizan, en otras son invertidas en infraestructuras que benefician a las empresas exteriores, pero pueden llegar a constituirse en factores de promoción económica social local, en determinadas condiciones. Cabe recordar que a los territorios empobrecidos, con pocos recursos, con una población envejecida y fatalista, dominada por oligarquías despóticas les es mucho más difícil, volver a “ponerse en

⁴³ Saraceno,Ch. (2004). *Le dinamiche assistenziale in Europa. Sistema nazionali e locali di contrasto alla poverta, Il Mulino*, Bologna.

⁴⁴ Eardley, T. y otros (1996). *Social assistance in OCDE countries, synthesis report, Stationary Office*, Londres.

marcha". De ahí, que la existencia de un capital social mínimo sea una condición para un desarrollo local (Trigilia, C., 2005).⁴⁵

5. Faltan otras contribuciones del esquema de protección social dibujado en el apartado anterior. Unas son los **esquemas privados lucrativos**. Solo excepcionalmente se convierten en motores del desarrollo local. Aunque no hay que despreciar que los sistemas empresariales de protección social suplementaria para sus trabajadores tienen efectos positivos sobre sus ingresos, y cuando estas empresas tienen una matriz local, ello tiene consecuencias, no solo, sobre el mercado de trabajo, sino también sobre la propensión a que las empresas adopten la idea de su responsabilidad social y se conviertan en uno de los actores del desarrollo local. Igualmente si crean servicios (guarderías, economatos, escuelas de formación,...) para los trabajadores y sus familias, estos pueden constituir recursos para el desarrollo local.

6. El último tipo de mecanismos protectores tiene que ver con **las iniciativas mutualísticas y comunitarias y su conexión con las redes primarias de solidaridad y el sector informal de la economía**.

Quizás sea útil recordar que en los orígenes de la economía social, esta se constituye y encuentra su fuerza a nivel local. Desde las primeras *Local Union*, las cooperativas productivas o de consumo y terminando en las Sociedades de Socorros Mutuos, predominaba en ellas, la confianza entre sus miembros, el enraizamiento territorial en un barrio, en un pueblo, y la identificación y defensa colectiva, así como la resolución de determinadas necesidades. A menudo recogían las costumbres de ayudas mutuas y protección más informales, familiares y de vecindaje. Igualmente es importante recordar que muy rápidamente y en el mismo siglo XIX, sus planteamientos más ofensivos se internacionalizaron (Estivill, J., 2004)⁴⁶, y no fue hasta más tarde que adoptaron una estructuración en el ámbito estatal.

La actual vuelta a lo local, en parte también explica la revitalización de las diferentes formas de la economía social, muy visibles en los países latinos y mediterráneos de Europa, que también se da en los países del norte. Incluso en Gran Bretaña, donde se ha producido un considerable proceso de desmutualización, crece la importancia del movimiento cooperativo y asociativo. Una *local people economy* (Döring, R, Kegler, H., Zimmerman, K, 1996)⁴⁷ está creciendo en Suecia (Ronby, A. 1995)⁴⁸, Alemania, Austria, Holanda Dinamarca, dando origen a sistemas alternativos de financiación, grupos de *self help*, bancos del tiempo, cooperativas de crédito, empresas de calificación e inserción, iniciativas socio ecológicas,... cuyos objetivos son la defensa y protección de sus miembros y también medio ambientales. Mientras que la vía mediterránea de la economía social (Estivill, J., 2002)⁴⁹ se caracteriza por una mayor presencia y fortaleza de las raíces locales, de los lazos familiares, y de la economía informal, al mismo tiempo que es menor la cobertura de la seguridad social pública y mayores los índices de paro. Todo ello influye en el modelo de las cooperativas sociales italianas y sus consorcios territoriales, en las empresas sociales de Portugal y de España, en la emergencia de la economía sumergida y las iniciativas de lucha contra el paro y la pobreza, en el mayor espacio del movimiento

⁴⁵ Trigilia, C. (2005) *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Editori Laterza, Roma.

⁴⁶ Estivill, J. (2004). *Local versus global. A new challenge for social economy*, University of Antwerpen, Antwerpen.

⁴⁷ Döring, R, Kegler, H., Zimmerman, K. (1996). *People economy*, Bahaus Dessau Foundation, Dessau.

⁴⁸ Roonby, A. (1995) *Mobilising Local communities*, Aldershot, Avebury.

⁴⁹ Estivill, J. (2002). *La via Mediterranea verso l'economia sociale*, Fondazione Cesar, Bolonia

mutualístico socio sanitario, en la mayor importancia de la inserción y del enraizamiento territorial.

Si hasta ahora, se han considerado las relaciones entre la protección social y el desarrollo local, desde la perspectiva de la primera, ahora esta tipología debe contemplar el proceso inverso. Es decir, presentar en qué medida y a través de cuáles vías, el desarrollo local contribuye a una mayor protección social y limita la inseguridad.

1. Una de ellas es el de los **procesos mas formalizados de desarrollo local**. Los cuales históricamente tenían una aproximación económica, de arriba, abajo y tendían a priorizar las inversiones exógenas y del sector público. Fueron importantes porque atrajeron la atención sobre el territorio siguiendo la cascada institucional de la administración pública, mostraron los límites del planteamiento de la política económica central y keynesiana, iniciaron una competencia, a menudo desaforada de las autoridades locales por la creación de ventajas competitivas (reducción de impuestos locales, suelo industrial, empleo local...), al mismo tiempo que atraían su atención sobre su capacidad de intervención económica, activaron actores locales (federaciones sindicales, corporaciones económicas, gremios comerciales,...) generaron una conciencia difusa sobre las capacidades de la micro economía local, especialmente en las zonas rurales, y pusieron, a menudo, las condiciones para trabajos de interés colectivo.

Pero fracasaron en crear procesos sostenibles y a largo plazo de desarrollo socioeconómico local, en la distribución equitativa de los resultados, en la promoción partenarial más allá de plataformas dependientes y formales, en la creación de un mercado de trabajo dinámico y en la lucha contra la pobreza y la exclusión. Crearon catedrales en el desierto que se desvanecían cuando las ayudas desaparecían o eran absorbidas por las oligarquías locales.

Al mismo tiempo, dejaron un poso, a partir del cual se puede hablar de una segunda generación de desarrollo local mas formalizado que tiene una influencia positiva para la dimensión territorial de lo social. Así ha surgido una mayor capacidad de análisis del territorio que tiene en cuenta las necesidades y demandas sociales, que articula inversión económica y resultados en la distribución de renta y de trabajo, que promueve la innovación tecnológica, que influencia en los mercados internacionales y el desarrollo de los mercados locales (artesanos o de punta), que crea redes estables entre los actores locales y los implica en lógicas sociales, que afronta y prioriza la lucha contra la pobreza y la exclusión con mecanismos participativos de los mas vulnerables (*empowerment*), que regenera el tejido asociativo y que crea mecanismos de concertación, auspiciados por las autoridades locales, potenciadores del interés colectivo local. Esta segunda generación tiende a generar capital social, a dar confianza a la población promoviendo que salgan de su "letargo" con la emergencia de liderazgos locales a través de mecanismos de soporte, de ayuda, de know-how, para la integración social y laboral no precaria con la calificación de la fuerza de trabajo y de viveros (*pepinières*) individuales y colectivos de formación de empresas y sociedades. En cierto modo es la *local civines* que se pone en marcha...

No todo son éxitos, porque estos dependen a la vez del impulso y capacidad local y de saber y poder encontrar un sitio en la reordenación internacional del territorio. Pero si se dan las anteriores condiciones la protección social acostumbra a dar un paso adelante.

Estos procesos pueden darse a partir de *inputs* internacionales, de las instancias europeas y más especialmente en los países periféricos de Europa, como Irlanda, Portugal, España, Italia, Grecia y ahora los países de Europa Central y del Este, en los que los estados nacionales tienen menos márgenes de autonomía financiera. También pueden ser generados por programas nacionales e incluso regionales. Su inicio e implementación también viene determinado por la obtención de fondos, por imitación comparativa, por osmosis o por autoconvencimiento.

2. Una segunda vía la constituyen los **procesos informales de desarrollo local**. Informales porque se hace pero no se dice o no se vende al exterior, o porque no se cristaliza institucionalmente. Pero esto no impide que aunque sean más difíciles de detectar, no puedan ser identificables como buenas prácticas y no señalen caminos de futuro.

En este caso, cabe insistir en que la teoría del capital social ha abierto otras formas explicativas tanto para ver cómo su ausencia angosta los caminos del desarrollo local y la protección social, y cómo su presencia, los amplía.

Si se recurre a la genealogía de los esfuerzos para promover determinados territorios, se puede constatar que estos, a menudo, no han esperado *inputs* externos, ni una formalización para intentarlo (Forner, E., 1990⁵⁰; Gontcharoff, G., 2002⁵¹). A veces ha sido el papel aglutinante del mercado local o de la polarización alrededor de un sector productivo (artesano, industrial, turístico), en otros, ha sido una fuerte identidad sociocultural las que han permitido formar proyectos colectivos territorializados. En los de mas allá, ha sido la confluencia de voluntades de determinados actores locales (Gremios, Sindicatos, Cámaras de Comercio o industriales), que con el amparo o no de las autoridades locales, la que ha posibilitado pasar de una fase más pasiva de deterioro de la economía y la sociedad locales a una etapa mas activa de empresariado colectivo.

En Italia la idea del **distrito industrial** ha dado mucho juego (Becattini, G., 1987⁵²; De Rita, G., 1998⁵³) desde la década de los setenta. Sobre la base de la producción flexible de las pequeñas y medianas empresas, su carácter familístico y reticular, su saber hacer empresarial y un mercado constituido a la vez por las regiones y ciudades ricas de la Italia del centro-norte con ramificaciones internacionales, ha sido citado como un ejemplo de desarrollo local. El cual se ha expandido hacia los distritos *high tech* de Estados Unidos y se adapta de otra manera en Brasil, pero también de Grenoble, Oxford, en los que predomina la producción de *soft ware*, la biotecnología, el diseño y la industria de los *mass media*. Existiría un valor añadido en la articulación clusteriana, en el *mix* de fondos públicos, iniciativa empresarial y actividad asociativa, y en el papel de la innovación tecnológica. Factores que los autores (Bravo, G., 2004)⁵⁴ utilizan para explicar el éxito de estos distritos también culturales (Spoleto, Avignon, Hayon-Wye) cuyas últimas manifestaciones son la creación de los parques científico tecnológicos y las tecnópolis (Castellani, M., 2004)⁵⁵. Atracción inversora, creación de empleo cualificado y de un mercado de trabajo móvil, y elevación de rentas, serian las consecuencias positivas de estos esfuerzos, que presuponen, pero también engrandecen, un capital social de alto rendimiento (*performance*) a escala distrital. Aunque no siempre el desarrollo del capital social y comunitario signifique una mejora de la población mas afectada por la pobreza. (Mansuri, G., Rao, V., 2004.)⁵⁶

Otra cuestión, que también se plantea en las iniciativas mas formalizadas, es la de su continuidad. Esta acostumbra a producirse cuando hay una sólida articulación entre resultados económicos y su distribución, más o menos equitativa entre la población, una concertación no necesariamente escrita entre los actores implicados, el fortalecimiento de los habitantes y de sus organizaciones y

⁵⁰ Forner, E. (ed.) (1990). *Percorsi di sviluppo locale*, IRES, Udine.

⁵¹ Gontcharoff, G. (2002). *Petite généalogie historique et conceptuelle du développement local*, *Révue Territoires* n 431.

⁵² Becattini, G. (1987) (Ed.). *Mercato e forse locali. Il distretto industriale Il Mulino*. Bologna.

⁵³ De Rita, G., Bonomi, A. (1998). *Manifesto per lo sviluppo locale*, Bollati Boringhieri, Turin.

⁵⁴ Bravo, G. (2004). *Le basi nonprofit dello sviluppo. Crescita economica, crescita sociale e le loro radici nel contesto locale* en Provasi, G.(Ed.) *Lo sviluppo locale: una nuova frontiera per i nonprofit*, Franco Angeli, Milan.

⁵⁵ Castellani, M. (2004) *Parchi Scientifici tecnologici :il ruolo del nonprofit tra conoscenza e sviluppo locale* en Provasi. *op. cit* , nota 52.

⁵⁶ Mansuri, G., Rao, V. (2004) *Community based and driven development. A critical review*, *World Bank Research Observer* n 19, Oxford.

una reciprocidad entre los esfuerzos individuales y la creación de bienes y servicios comunes. Muchos autores (Provasi, G.L., 2004)⁵⁷ ponen de manifiesto el papel que, en esta vía, juegan las iniciativas “non profit” con finalidad económica (Barbetta, G.P., Maggio, F., 2002)⁵⁸, como movilizadoras de recursos locales, como detectores de necesidades y demandas sumergidas, creando nuevos servicios y empleo, como mutualizadoras de los riesgos individuales y colectivos (micro crédito, *Les Cigales*), como motores de la inserción social y laboral de las personas más frágiles (Eme, B.1990)⁵⁹. Esto tiende a funcionar con la condición que estas iniciativas sepan y quieran salir de su corporativismo en el que solo contentan a sus miembros, establezcan dinámicas partenariales y reticulares y focalicen su atención en el territorio donde se ubican, defendiendo los intereses del conjunto de la población. La experiencia del grupo de Mondragón, con la creación del sistema de protección complementario (Lagunaro) y los ocho ejemplos estudiados en el proyecto CONSCISE (*Contributions of Social Capital in the Social Economy to Local Economic Development*, 2003)⁶⁰, del que se explica uno en este texto, muestran palpablemente estas capacidades de desarrollos locales no especialmente formalizados como tales y un crecimiento de la protección social.

3. Tal como se ha anteriormente escrito, otra vía que impulsa el desarrollo local proviene del **creciente protagonismo de las ciudades** que no se han contentado con ser meras espectadoras de los cambios internacionales y nacionales (REVES, 1999)⁶¹. Su progresiva conciencia de su papel económico (empleo, suelo, impuestos, entorno,...), de las desigualdades intraurbanas, de la degradación de los barrios históricos y periféricos, un cierto desplazamiento de los problemas sociales hacia ellas, la constitución de programas de desarrollo urbano en la OCDE en 1993 y en 1998 y en la Unión Europea en 1994 y en 1997, cuya última plasmación es URBAN, la formación de redes europeas (*Quartiers en crise*, Eurociudades,...), el creciente papel del Comité Europeo de las Regiones y Ciudades y una revisión crítica de sus políticas sectoriales, les ha llevado a elaborar estrategias urbanas de desarrollo socioeconómico. Entre otros, este es el caso de Colonia, Glasgow, Lyon, Frankfurt, Estocolmo, Vigo, Vitoria, Gijón, Girona, Róterdam, Sheffield (Arias, F., 2000)⁶².

Pero local no significa municipal y a menudo muchos programas se restringen al perímetro del Ayuntamiento. Tampoco crecimiento urbano implica necesariamente desarrollo socio económico. Ahora bien, la creación de tramas urbanas, la difusión y osmosis de la localización productiva, las redes comerciales y de servicios, los transportes, la innovación tecnológica provocan nuevos espacios identitarios (conurbaciones y aglomeraciones) alrededor de las ciudades. Asentamientos con economías externas en las grandes metrópolis, reconstituyen el tejido económico y social en las ciudades intermedias como Tilburg (Textil), Hamburgo (Naval), Ravena (Petroquímica), Alcoi (Textil), Charleroi (Minería), Dortmund (siderurgia), Malmoe (Naval), Vigo (Naval), Swansea (Metalurgia). Algunas de ellas, estudiadas en una evaluación de LEDA (Bennet,R,

⁵⁷ Provasi,G. (Ed.) (2004) *Lo sviluppo locale : una frontiera per il nonprofit*, Franco Angeli, Milan.

⁵⁸ Barbetta, G.P., Maggio, F. (2002). *Nonprofit, Il Mulino,Bolonia*.

⁵⁹ Eme, B. (1990). *op.cit.* Nota 40.

⁶⁰ CONSCISE (2003) *Contributions of social economy to local development*, I:H.S.S.R. Middlesex.

⁶¹ REVES (1999) *Vers un welfare local pluriel*, Cahiers Reves, Bruselas.

⁶² Arias, F. (2000). *La desigualdad urbana en España*, Ministerio de Fomento, Madrid.

1989)⁶³, cualifican los recursos humanos, recrean trabajo, un entorno mas favorable y crecen las rentas disponibles.

4. Otra vía del desarrollo local se vértebra alrededor del **mercado de trabajo**. La influencia del programa ILE, iniciado en 1982 y que ahora se auspicia con el LEED, fue importante en España y Portugal que no habían entrado en la Unión Europea. Este (Comisión, 2004)⁶⁴ y otros programas de esta como el del capital local con finalidad social (Comisión, 1999)⁶⁵, pusieron el acento en la considerable implicación entre crecimiento económico y creación de empleo. Aunque esta implicación no esté tan clara a nivel macroeconómico, si en cambio que la mayoría de la literatura especializada insiste en ello a escala local.

Ahora bien, el trabajo permanente y a lo largo de la vida, se ha convertido en un bien que abunda cada vez menos y su naturaleza y valoración se transforman en Europa. Aunque continúa siendo uno de los principales procesos de socialización y securización para la mayoría de la población. Algunos autores (Castel, R., 2003⁶⁶; Supiot, A., 1994⁶⁷; Bonomi, A., 1998⁶⁸), sugieren que las prestaciones históricamente ligadas al empleo dependiente estén menos entrelazadas con al carácter asalariado y fijo y sean un derecho personal que se entronca con el itinerario profesional a lo largo de toda la vida. Lo que abre nuevas perspectivas para la territorialización.

De todos modos, el paso de un sistema de *welfare* a uno de *workfare* (Bonvin, J.M., 2002)⁶⁹ tan de moda en los últimos tiempos, no deja de plantear algunos interrogantes, aunque por todos lados en Europa siguen imperando los esfuerzos por promover los mercados locales de empleo y su capacidad protectora. Los ejemplos que evidencian estas relaciones no son difíciles de encontrar.

5. Por fin, otra vía de entrada hacia el desarrollo local y su relación con la protección, la constituyen **las estrategias, planes, programas y proyectos de lucha contra la pobreza y la exclusión** (Estivill, J., 2003)⁷⁰ que desde hace mas de treinta años se están desarrollando, auspiciadas, con mayor o menor fuerza, por la Unión Europea. Dentro de ellos, y desde 1975, año en que empezó el Primer Programa, la aproximación territorial fue ganando terreno, adquiriendo categoría de principio en el Tercero (1989-1994) (Henriques, J. M., 1998)⁷¹.

⁶³ Bennet, R. (1989). *Local economy and employment and development strategies : an analysis for LEDA areas*, Comisión, Bruselas.

⁶⁴ Comisión (2004). *Horizontal evaluation of local employment development*, Comisión, Zurich.

⁶⁵ Comisión (1999). *Evaluation du projet pilote "capital local á finalité sociale*, Comisión, Bruselas.

⁶⁶ Castel, R. (2003). *L'insécurité sociale*, Ed. Seuil : Paris

⁶⁷ Supiot, A. (1994). *Critique du droit du travail*, P.U.F. Paris.

⁶⁸ Bonomi, A. (1998). *Dieci tesi per lo sviluppo locale*, en De Rita, G. *op. cit.* Nota 51.

⁶⁹ Bonvin, J.M. (2002). Mercado y democratización en el numero monográfico dedicado a las políticas activas de empleo de la Revista Políticas Sociales en Europa n 11, Ed. Hacer, Barcelona.

⁷⁰ Estivill, J. (2003). Panorama de la lucha contra la pobreza y la exclusión. Conceptos y estrategias, OIT/STEP, Ginebra.

⁷¹ Henriques, J.M. (1998). El desarrollo local en el numero dedicado a las estrategias europeas frente a la exclusión social de la Revista Políticas Sociales en Europa n 3, Ed. Hacer, Barcelona.

De hecho, limitar y evitar que las personas entren en la pobreza y la exclusión, intentar que no se cronifiquen en ellas, hacer que salgan lo más rápidamente posible y que no sean siempre las mismas, son los objetivos de las estrategias preventivas, paliativas y emancipadoras del combate a la pobreza. Esta, salvo en los casos extremos, pero cada vez más abundantes, de transeuntismo y de nomadismo, emerge, se produce y se reproduce a escala territorial y es desde esta perspectiva que, cada vez más, se trata de abordarla.

Sin olvidar que para afrontar la llamada pobreza relativa y más generalizada, son los mecanismos de la protección social general, los que acostumbran a ser los más eficaces (Deleeck, H., y otros, 1992).⁷² Una subida de las pensiones de jubilación hace salir de los umbrales de pobreza a miles de ancianos. La creación de las rentas mínimas, que constituyen un último colchón de seguridad, a partir del cual en los países Latinos y cada vez más en los del Norte de Europa se ha añadido el derecho y la exigencia de la inserción socio profesional y la integración social (Kazepov, Y.; Sabatinelli 2006⁷³, S.,) se ha convertido en un instrumento de primer orden en la lucha contra la pobreza (Heikkila, M., Keskitalo, E. 2001⁷⁴). Pero cada vez está más claro que su capacidad se multiplica cuando se inscribe en planes territorializados e integrales de desarrollo socioeconómicos. Esto es lo que constatan, cuando existen, las Comisiones, Comités, Consejos Locales que otorgan las rentas mínimas.

Los actuales Planes Nacionales de Acción para la Inclusión, surgidos como consecuencia de los acuerdos de los Consejos de Niza y Lisboa de 2000, después de una etapa en la que se insistía en las medidas a escala estatal, acentúan ahora la importancia de la territorialización de la intervención y la relación con la protección social (Comisión, 2006)⁷⁵. De manera que en algunos países como España, el Plan Nacional podría convertirse en la culminación de los diecisiete Planes Regionales y de los más de cincuenta Planes Locales (Estivill, J. 2006)⁷⁶. En otros, como por ejemplo Italia, se han introducido, en el marco de la Ley de Servicios Sociales del año 2000, los Planes Sociales de Zona (Battistella, A., De Ambrosio, U., Ranci, E., 2004)⁷⁷.

A todo ello cabe añadir el considerable patrimonio de centenares de proyectos de lucha contra la pobreza y la exclusión que llenan el panorama europeo. Desde Perama en Grecia, a Connemara en Irlanda, pasando por el Friuli en Italia y terminando en Charleroi en Bélgica, hay muchos ejemplos concretos en los que, gracias a estas actuaciones, disminuye la vulnerabilidad e indefensión de los pobres y excluidos en el ámbito local.

⁷² Deleeck, H., y otros (1992) *Poverty and the adequacy of Social Security in the EC*, Ashgate, Aldershot

⁷³ Kazepov, Y. Sabatinelli (2006). *Minimum income and social integration: Institutional arrangements in Europe en ILO/STEP Social protection and inclusion: experiences and policy issues*. OIT, Ginebra.

⁷⁴ Heikkila, M., Keskitalo, E. (2001 (ed.). *Social assistance in Europe. A comparative study on minimum income in seven European countries*, Stakes, Helsinki.

⁷⁵ Comisión (2006). *Social inclusión in Europe*, 2006 Comisión, Oficina de Publicaciones Oficiales, Luxemburgo.

⁷⁶ Estivill, J. (2006). *Hacia una estrategia europea ¿Los planes nacionales de inclusión social*, en F. Vidal (Ed.). *La exclusión social y el estado del bienestar en España*, Icaria editorial, Madrid.

⁷⁷ Battistella, A., De Ambrosio, U., Ranci, E. (2004). *Il piano di zona*, Carocci Faber, Roma.

4. Experiencias de desarrollo local y protección social

4.1 Política y planificación social local. De los distritos a los planes de zona en Italia

Introducción

La política social Italiana es compleja e incluso laberíntica, al mismo tiempo que estimulante. Por ello, en este caso, el primer apartado trata de dar algunas claves que permitan interpretarla, y situar en ella las relaciones entre protección social y desarrollo territorial. Una de las peculiaridades del desarrollo local en este país han sido los distritos industriales. Modelo en el que se han inspirado otros países y que ha sido objeto de una buena cantidad de literatura. A presentarlo y reflexionar sobre el, se dedica el segundo apartado, al que se añaden los pactos territoriales. La ley del año 2000, significa un paso adelante al introducir los Planes de Zona, que de alguna manera ponen las condiciones para una nueva planificación social a escala local, adoptada por multitud de regiones y ciudades. El desarrollo social local recibe un nuevo impulso. El tercer apartado lo analiza. Mientras que el cuarto presenta el ejemplo de los Planos de Zona de la Región autónoma de Friuli, Venecia, Giulia. El quinto recoge algunas conclusiones e interrogantes, desde una perspectiva de transferibilidad pedagógica.

Política social y lucha contra la pobreza a la italiana

Italia es un gran “Casino”, acostumbran a decir de si mismos, los Italianos dando a entender la complejidad y a veces la confusión que dificultan la comprensión de lo que sucede en su país. Caos aparente que va desapareciendo a medida que se profundiza en algunas claves que, aplicadas a las políticas sociales permiten interpretarla. ¿Cuáles son estas claves?

La primera, de orden general, estriba en situar la política social italiana en los modelos llamados, latinos (Liebfried, S., 2000)⁷⁸, del sur (Ferrera, M., 1996)⁷⁹ y mediterráneos (Estivill, J., 2001)⁸⁰, de los estados del bienestar (Kleinman, M., 2002)⁸¹ en Europa Occidental. Así, todos ellos comparten algunos trazos históricos como el desarrollo tardío y desigual del capitalismo industrial que se refleja en la fuerte polarización territorial entre los Nortes y los Sures de cada país, la subsistencia, regresiva, en los últimos de la agricultura y la cultura rural, la fuerte identidad de las comunidades locales y regionales, las rivalidades entre algunas áreas metropolitanas (Roma/Milán/Nápoles) y unas desigualdades sociales entre las clases adineradas y las populares. Los Estados han sido débiles, a menudo anacrónicos y centralistas y con largas fases dictatoriales. Los periodos democráticos fueron cortos e inestables y los derechos civiles, políticos y sociales se han plasmado tarde, ya bien entrado el siglo veinte. En Italia, después de la

⁷⁸ Liebfried, S. (2000). *Towards a European welfare state?* En Pierson, C., Castles, F., G., *The welfare state reader*, Polity Press, Cambridge.

⁷⁹ Ferrera, M. (1996). *The southern model of welfare in social Europe* en *Journal of european social policy*, vol. 6, n 11.

⁸⁰ Estivill, J. (2001). *Uma perspectiva desde o Sul: cores diferentes para um mesmo mosaico europeu* en *Políticas e instrumentos de combate a pobreza na União europeia : a garantia de um rendimento mínimo*, IDS, Lisboa

⁸¹ Kleinman, M. (2002). *A European welfare state?* Palgrave, New York.

segunda guerra mundial. A menudo, la cultura cívica y democrática se ha refugiado en las ciudades. Por eso, a Italia se la denomina a veces, el país de las cien ciudades. La Iglesia Católica ha tenido una influencia enorme en el campo social, poseyendo y gestionando la gran mayoría de las instituciones de caridad (Misericordias, *Opere Pie*, *Ospedale*). Históricamente, la beneficencia pública ha sido escasa y poco aplicada. En Italia, la ley de Unificación de 1865 otorga los asuntos sanitarios al estado y el bienestar social a la Iglesia. La ley Crispi de 1890 cristaliza esta división de funciones que se extiende hasta bien entrado el siglo veinte (Paci, M., 1984).⁸²

Por lo general, estos países no han seguido los mismos pasos en la introducción de las legislaciones laborales y sociales que los países centrales. Aunque Italia sea una excepción por cuanto ya en 1898 implanta el seguro obligatorio de accidentes de trabajo, antes que Francia e Inglaterra. Crea los seguros voluntarios de enfermedad en 1886 y el de vejez en 1898, pero no es hasta 1919 que inicia los seguros obligatorios de cobertura de la vejez y el paro. El voluntario de enfermedad se transforma en obligatorio en 1928. Pero lo que más caracteriza los orígenes de la protección social de estos países es, aparte la fuerza de los lazos primarios, la respuesta de las clases populares a sus necesidades y riesgos creando asociaciones, cooperativas y mutuas. En Italia las *Societa operaie di mutuo Socorso* se desarrollan rápidamente: en 1862 eran 445, en 1873 su número aumentaba a 1.447, en 1878 a 2.091 y en 1905 a 6.535 (Cherubini, A., 1977)⁸³. Cooperativas y asociaciones también se desarrollan y conforman una sociedad civil potente que, a pesar del oscuro periodo de la dictadura fascista, llega hasta nuestros días.

Todo ello, incide en un tipo de *Welfare State* a la italiana (Ascoli, U., 1984)⁸⁴, las claves del cual son: un estado del bienestar que de residual, particularístico, meritocrático, clientelar y categorial va pasando a una generalización de las prestaciones socio asistenciales y sanitarias, pero que conserva sistemas de cobertura desiguales (pensiones de vejez) y huellas de discrecionalidad y clientelismo local, sobretudo en el Sur. El gasto público social continúa siendo menor a las medias europeas y la seguridad social es menos eficaz en sacar de la pobreza a los que se sitúan en ella. Italia no tiene una medida nacional de rentas mínimas, aunque, hizo una tentativa experimental en 1998 (Alti, T., Maino, F.2002)⁸⁵ y muchos municipios las otorgan dentro de sus complejos mecanismos asistenciales (mínimo vital).

La tercera clave es la del importante proceso de descentralización y desconcentración. La acción social local tiene una larga tradición que se afirma en los sesenta con las Unidades socio-sanitarias locales, y se reafirma sucesivamente otorgando cada vez mas competencias, 1977, 1990, 1993 y 1997, legislativas y ejecutivas a las Regiones y a los Municipios. En los frecuentes periodos de deshilachamiento del estado central y de su pérdida de legitimidad (inestabilidad política, reformas constitucionales, escándalos), son los poderes locales (Catanzaro, R. y otros, 2002)⁸⁶ los que aguantan al sector público y el sentido de la *civiltà*. Por ello, se ha insinuado la

⁸² Paci, M. (1984). *Il sistema di welfare Italiano tra tradizione clientelare e prospettiva di riforma en Ascoli, U. Welfare state all'italiana*, Laterza, Bari.

⁸³ Cherubini, A. (1977). *Storia delle Previdenza sociale*, Ed. Riuniti, Roma.

⁸⁴ Ascoli, H. (ed.) (1984). *Welfare state all'italiana*, Laterza, Bari.

⁸⁵ Alti, T., Maino, F. (2002) La experiencia de la renta mínima da inserción en Revista Políticas Sociales en Europa N 11, Barcelona.

⁸⁶ Catanzaro, R. y otros (2002). *Comuni nuovi. Il cambiamento nei governi locali*, Il Mulino, Bolonia.

idea de un “estado social local”. Lo que conecta con la gran tradición de las ciudades-estado Italianas y el capital social que se crea en ellas (Putnam, R., 1993)⁸⁷.

La cuarta clave es de la dinámica, potencia y originalidad de lo que los italianos llaman el privado social o el tercer sector. La trama asociativa es considerable. En uno de los últimos censos, el de 2001, se daba la cifra de 221.412 instituciones activas, sin ánimo de lucro que empleaban a 630.000 trabajadores y de más de tres mil fundaciones. Se calcula que hay más de tres millones de voluntarios. Pero la fórmula más original son las Cooperativas sociales (Barney, J. Estivill, J., 1993)⁸⁸. Originadas en la turbulencia posterior al Otoño Caliente y a raíz de la desinstitucionalización, van siendo reconocidas por las leyes regionales en los años ochenta, son refrendadas por la ley nacional de 1991 y alcanzan la cifra de más de 5000 en la actualidad que darían trabajo a unas 350.000 personas. Se trata de cooperativas que venden sus servicios y productos al mercado privado y público, que integran personas que provienen de la pobreza y la exclusión. Su fuerza territorial (Consortios) les hace ser un interlocutor privilegiado de los poderes públicos locales, asumiendo una gran cantidad de servicios sociales dentro de la perspectiva de externalización dominante en Italia en los últimos años. Mutualidades, el resto de cooperativas, ONLUS, y otras fórmulas asociativas y fundacionales completan este rico panorama de la economía social de este país.

Aunque se haya podido argumentar (Negri, N., Sarraceno, Ch., 1996)⁸⁹ que no hay una política explícita de combate a la pobreza, al faltar una estrategia nacional de mantenimiento de rentas y por la fragmentación de las medidas sectoriales, no por ello, hay que dejar de mencionar que el crecimiento de la economía ha sido tan importante como para colocar a Italia dentro del grupo de los ocho países más desarrollados del mundo. Es innegable que ha contribuido a aumentar el nivel de vida del conjunto de los ciudadanos. La tracción viene del llamado triángulo de la Italia central y del norte, de su capacidad exportadora, mientras que las áreas meridionales tienen mayores dificultades, especialmente en el mercado de trabajo y a pesar de las considerables inversiones públicas. La economía sumergida juega un papel nada despreciable. Se calcula que aporta un 25 por ciento del Producto Nacional Bruto. En los últimos años, ciertos sectores de la economía italiana tienen crecientes dificultades, que ya se reflejaron en los noventa al no poder asegurar los criterios de Maastricht (inflación, gasto público,...). Su crecimiento es menor al de los países industriales. Un cierto desánimo se ha apoderado de la opinión pública que ve como reaparece una pobreza severa (Ministero del Lavoro, 2005)⁹⁰, de personas a la deriva, en las calles y estaciones del país. Cada vez más, los múltiples observatorios locales y regionales (Caritas Lombardia, 2005)⁹¹ (Regione del Veneto, 2005)⁹² hablan de una nueva pobreza, “nuova povertà”(Castelli, V., 2005)⁹³ que se sumaría a una pobreza relativa, que alcanza a un 11.8 del

⁸⁷ Putnam, R. (1993). *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori. Milan.

⁸⁸ Barney, J., Estivill, J. (1993). *Les cooperatives sociales a Italia*, Ed. Hacer.

⁸⁹ Negri, N., Sarraceno, Ch. (1996). *Le politiche contro la povertà in Italia*, Il Mulino, Bologna

⁹⁰ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2005). *Rapporto di monitoraggio del Piano d'azione Nazionale per l'Inclusione Sociale*, Roma

⁹¹ Caritas Lombardia (2005). *Primo dossier regionale sulla povertà in Lombardia*, Delegazione Caritas, Brescia.

⁹² Regione Del Veneto (2005). *Presenze nascoste. Viaggio nelle estreme povertà in Veneto*, Azienda Ulss. Rubano

⁹³ Castelli, V. (2005). *Il fenomeno Della povertà in Veneto*, en *op. cit.* Nota 89.

total de la población y cuya incidencia puede ir de 1 a 4 entre las regiones del centro y norte y las del sur (Rovati, G., 2004)⁹⁴.

Los esfuerzos por erradicar la pobreza y la exclusión vienen de lejos. Ya en los años cincuenta se hablaba y se practicaba, con Danilo Dolci, el desarrollo comunitario en Sicilia y en otros lugares (Scassellati, U., 1998).⁹⁵ Durante muchos años, ha sido el mundo asociativo, de matriz cristiana o comunista, el que se ha enfrentado con las situaciones de pobreza y exclusión. Ha sido una larga marcha en la que ha ido afirmando su autonomía frente a las opciones partidarias (*collateralismo*), basculando progresivamente, hacia las formulas de empresas sociales (De Leonardis, O., 1994)⁹⁶ y tejiendo redes federativas que han ido negociando cada vez más con el poder político, hasta llegar a los forums nacionales (Forum del tercer Sector).

Italia ha participado activamente en todos los programas europeos, insistiendo en la territorialidad de las acciones, la conexión con el desarrollo local y la participación de los actores.. En 1984 se constituye la Comisión de investigación sobre la pobreza bajo la presidencia del Consejo de Ministros que, hasta nuestros días y con altos y bajos, aglutina los estudios e investigaciones (Informes Anuales), promueve el conocimiento y formula propuestas de combate a la pobreza y la exclusión social. En el ultimo informe de seguimiento del Plan Nacional de Inclusión, se insiste en el papel del Fondo Nacional para las Políticas Sociales que financia las intervenciones de regiones y municipios (8 mil millones de euros de transferencias, en 2003), el cada vez mayor protagonismo de ambos y del privado social, el acento en las políticas familiares, ya afirmado en el Libro Blanco del Bienestar de 2003 y que se concreta con la Prestación Única Familiar (*assegno unico familiare*) Asimismo este informe, pone de manifiesto la territorialización de las políticas con la importancia creciente de los Planes de Zona.

Distritos industriales y pactos territoriales

Si el desarrollo local tiene en Italia un nombre propio, este es el de los Distritos Industriales. Pero sería un error identificar a estos como el único caso posible. El emergente modelo de la concentración espacial de empresas con alta tecnología (*high tech*), el de los parques científicos y tecnológicos (Butera, F., ed., 1995)⁹⁷, el de la especialización cultural local (Santagata, W., 2002)⁹⁸, el de los planes estratégicos de desarrollo de las ciudades y el de los pactos territoriales que se dan en Italia y en otros países, son distintos de los llamados **distritos industriales** (Becattini, G., 2000).⁹⁹

Estos, que empiezan a atraer la atención en los años setenta, se caracterizan por una economía difusa de pequeñas unidades productivas, enlazadas reticularmente y enraizadas territorialmente, que se alejan del sistema taylorístico y fordista de la producción y consumo estandarizado y de masa, que caracteriza el modelo predominante, hasta la crisis de los setenta, de las grandes

⁹⁴ Rovati, G. (2004). *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale*, Commissione, Roma (pag. 4).

⁹⁵ Scassellati, U. (1998). *La cultura dello sviluppo locale* en De Rita, G., Bonomi, A. *op. cit.* Nota 51.

⁹⁶ De Leonardis, O., Mauri, T., Rotelli, F. (1994). *L'impresa sociale*, Anabasi, Milan.

⁹⁷ Butera, F. (ed.) (1995). *Bachi, crimaldi e farfalle. L'evoluzione dei Parchi Scientifici e tecnologici verso reti organizzative autoregolate*. Franco Angeli; Milan.

⁹⁸ Santagata, W. (2002). *Cultural districts, property rights and sustainable economic growth en International Journal of urban and regional research* vol. 26, n 1.

⁹⁹ Becattini, G. (2000). *Dal distretto industriale allo sviluppo locale*, Bollati Boringhieri, Turín.

fábricas. Los distritos industriales que se desarrollan en el triángulo de la Italia central, tienen una historia ligada a las ciudades intermedias y a unas sociedades locales, con una burguesía emprendedora y una buena capacidad de consumo, unidas al *paese* (país, comarca, *arrière pays*), que provee de una mano de obra, rural, poco costosa y bastante flexible. En este ambiente de articulación, a menudo familiar, entre la ciudad y el campo próximo, se conservan una parte de la producción artesanal y la vitalidad del pequeño comercio, se valora el esfuerzo en el trabajo y el ahorro. Las identidades locales son fuertes y los lazos de pertenencia también. Hay un capital social acumulado basado en la reciprocidad de los esfuerzos compartidos y en la protección de un sistema económico local que crea trabajo y eleva el nivel de vida. La dinámica asociativa llena de intereses comerciales, financieros, profesionales, pero también sociales, cívicos y culturales teje redes, que pueden ahogar, pero que más a menudo son palancas individuales y familiares de promoción económica.

Si su historia es rica, igualmente lo ha sido el desarrollo de los últimos treinta años en los que esta economía de osmosis ha sabido encontrar, a la vez una capacidad de aplicación tecnológica con la informática, lo que le ha permitido mantener costes y elevar su productividad, implantarse en mercados de bienes no estandarizados y conectarse con los circuitos internacionales, exportando su saber hacer y sus productos manufacturados (Signorini, L. F., 2000).¹⁰⁰ Para algunos autores, la clave de los resultados positivos de los distritos industriales en Italia, además del entramado productivo y comercial, es el peso histórico, para otros es la identidad comunitaria (Bagnasco, A., 1999), para los de mas allá la existencia de bienes colectivos tangibles e intangibles (Trigilia, C., 2005), para los de mas acá, la renovación de un proyecto local que se entronca con la globalización. Paradójicamente, para los que ven en esta solo sus efectos negativos de deslocalización, ¿en este caso, no se forzaría a un enraizamiento mayor para encontrar las ventajas diferenciales que les ofrece la sociedad local?

Los Pactos territoriales tienen otra historia y otras formas, aunque comparten con los distritos, el acento territorial y el juego de los actores locales. Nacidos en los años noventa en Italia y en otros países, son recogidos por las orientaciones de las instancias europeas en 1996 y se encuadran en su preocupación por un mercado de trabajo cada vez mas renqueante (Estrategia Europea de Empleo, Luxemburgo, 1997), adoptando diversos nombres y formulas según los países (Crouch, C. y otros, 2001).¹⁰¹

Se acostumbra a distinguir en Italia, dos generaciones de planes territoriales y entre los que tienen cofinanciación europea y deben seguir unas determinadas reglas, de los que no la tienen. Los primeros 12 aprobados en 1996-1997 fueron ubicados en el sur. La segunda generación aprobados entre 1998 y 1999 fueron 39, de los que 20 fueron colocados en la misma zona y los 10 “europeos” igualmente se implantan en ella. Estos últimos, no deben soportar la lentitud financiera y los cambios burocráticos de la administración pública italiana y en parte esto explica sus mejores logros económicos puestos de manifiesto en una investigación (Ministero dell’Economía, 2003)¹⁰² pero comparten estos resultados con los de la primera generación. Igualmente los comparten en el indicador de gobernabilidad y en el sintético. Los pactos de la segunda generación alcanzan resultados peores en los tres índices. Lo que explicaría estas diferencias, según Trigilia (Trigilia, C., 2005)¹⁰³ sería la diferente intensidad del partenariado y

¹⁰⁰ Signorini, L., F. (2000). *Lo sviluppo locale. Un’indagine Della Banca d’Italia sui distretti industriali*, Donzelli, Roma.

¹⁰¹ Crouch, C. y otros (2001). *Local production systems in Europe. Rise or demise?* Oxford University Press, Oxford.

¹⁰² Ministero dell’Economia e delle Finanze (2003). *La lezione dei patti territoriali per la progettazione integrata territoriale del Mezzogiorno*, Roma.

¹⁰³ Trigilia, C. (2005). *Sviluppo locale Un progetto per l’Italia*, Laterza, Roma-Bari.

del liderazgo. En efecto, estos pactos emergen de una concertación de actores institucionales y requieren un protagonismo de los políticos locales. El entusiasmo inicial con una amplia representación de las organizaciones públicas y privadas y la nueva generación de alcaldes elegidos directamente serían, además de una capacidad técnica de organización y de gestión, las razones de la mayor efectividad.

Pero más allá de la eficiencia, ¿cuáles han sido los puntos débiles y fuertes de estos pactos territoriales? En primer lugar su proliferación ha supuesto una especie de competencia por la que cada alcalde quería tener su pacto y debía negociar con el poder central. Se continuaba así en una cultura de petición y de financiación extraordinaria. En segundo, algunos acentuaban las cúspides locales o no vencían la lógica jerárquica de las delegaciones locales de las grandes organizaciones nacionales. A veces el Pacto se debía negociar en Roma y la concertación local se transformaba en una ratificación formal, hegemonizada por el actor local más potente. En tercer lugar, no siempre el perímetro geográfico se correspondía con la localización de los problemas y de los recursos. Así por ejemplo, si el paro y la pobreza iban más allá o más acá del territorio definido o tenían como causa decisiones y medidas tomadas fuera del ámbito del pacto. En cuarto lugar, difícilmente, los pactos han podido resolver los problemas de las infraestructuras, aunque hayan aportado alternativas interesantes.

Pero los pactos territoriales han funcionado, creando lugares de trabajo incluso en áreas deprimidas donde otro tipo de medidas habían fracasado, manteniendo viva la ancestral cuestión meridional. Han avanzado más, allí donde ha habido una decidida implicación de la sociedad local y de sus actores económicos (banca local, organizaciones sindicales, empresariales, de hoteleros, restauradores, de artesanos y comerciantes, cooperativas agrícolas, agencias de turismo, cámaras de comercio...) (Messina, S., 2002)¹⁰⁴. Cerca de un millar de alcaldes y unos 60 presidentes provinciales se han sentado y negociado con otros interlocutores, han oído hablar del desarrollo local y se han formado experimentalmente. La mayoría de los participantes han debido abrir los ojos y sus mentes a otras realidades y horizontes, al mismo tiempo que debían legitimarse más en sus lugares. Muchos recursos y saberes locales “somnolientos” se han despertado y activado. Se han creado bienes relacionales y colectivos, una cierta confianza de que era posible tener un futuro mejor.

Un nuevo impulso al desarrollo social local. los Planes de Zona

Los Planes de Zona se instituyen con la ley 328 aprobada después de una larga gestación, por el Parlamento Italiano en su sesión del 8 de noviembre del año 2000. Su título es el de “Ley cuadro para la realización del sistema integrado de intervenciones y servicios sociales”. Esta ley se inscribe en el largo proceso de descentralización de la administración pública en el campo social y sanitario que otorgó a las regiones, ya en los años setenta, una cierta capacidad legislativa y programatoria en este sector (Trevisan, C., 1978)¹⁰⁵. Por la ley 833 de 1978, los Municipios también pueden constituir Comités de gestión de las Unidades Socio Sanitarias Locales (USL). En algunos casos ya existían experiencias de gestión ínter comunal que delegaban sus funciones a nivel local, mientras que en otros el sistema asistencial y sanitario local era autónomo con respecto del Municipal, con una más que evidente duplicación y superposición de servicios.

En los años ochenta, se amplía el papel sanitario de las regiones, a veces en detrimento del de los municipios, en una tentativa del estado central de descargarse de algunos costos y demandas sanitarios. En los años noventa, con la ley Bassanini y otra normativa y con las demandas

¹⁰⁴ Messina, S. (2002). *Lo sviluppo locale tra decentramento e globalizzazione*, DATANEWS Ed. Roma.

¹⁰⁵ Trevisan, C. (1978). *Per una politica locale dei servizi sociali*, Il Mulino, Bologna.

municipales reforzadas por la elección directa de los alcaldes, se reabre el debate sobre sus competencias y el de sus relaciones con las regiones. Este debate parece saldarse con una victoria de las regiones que arguyen su responsabilidad económica, puesto que el decreto 229 de 1999 otorga amplios poderes al director general, que depende de ellas, aunque a los municipios les es reconocido un papel en la programación y valoración de las Unidades Socio sanitarias. El título V de la reforma de la Constitución de 2001 (art. 117) acaba concediendo a las regiones un poder legislativo explícito.

Esta historia previa es significativa de la complejidad y las dificultades de una delimitación territorial de competencias en términos de legislación, programación, ejecución y evaluación, que incide en el desarrollo local. También es útil constatar que en Italia, servicios sanitarios y sociales van estrechamente ligados a escala local. Lo que no deja de ser importante para la relación con la protección social tomada en un sentido amplio.

La ley del 2000 marca un antes y un después en la clarificación de las competencias y por el impulso que da al desarrollo social local. No se trata de hacer un análisis exhaustivo (Rizzo, S., Police, A.2001)¹⁰⁶ de la misma, pero si es conveniente señalar sus principales características.

- La primera es la afirmación de la responsabilidad pública sobre servicios y prestaciones, y de los derechos de los ciudadanos, al mismo tiempo que se insiste en el papel del tercer sector (art.5). Con los “organismos no lucrativos de utilidad social”, es decir, con las cooperativas, las asociaciones y entidades de promoción social, las fundaciones, patronatos, organizaciones de voluntarios y entidades confesionales (art.1), se trata de constituir redes que cubran el territorio y las necesidades de sus habitantes.
- La segunda, siguiendo el principio de la subsidiariedad institucional vertical (Colozzi, I., 2005) diferencia las funciones de los Municipios, de las Provincias, de las Regiones y del Estado. Este se reserva la potestad de determinar los principales objetivos de la política social a través del Plan nacional, de distribuir la financiación con el Fondo Nacional para las Políticas Sociales y de definir las prestaciones y servicios uniformes. Las Regiones programan, coordinan y definen las políticas integradas sociales, socio sanitarias, de ambiente, salud, formación, inserción laboral, tiempo libre, transporte y comunicaciones. Las Provincias participan en la definición de los Planes de Zona y aportan su información y conocimientos y promocionan la formación profesional. Por fin, los Municipios que también participan en la programación regional, programan, proyectan y aplican el sistema local de servicios-red, señalando las prioridades y los sectores de innovación. Además otorgan las prestaciones y servicios, autorizando, acreditándolos, controlando su calidad y evaluando sus resultados.
- La tercera característica es que el conjunto de este sistema tiene el objetivo de la promoción de la solidaridad social, la valorización de las iniciativas de las personas, de la familia, de las formas de autoayuda y de reciprocidad. Tiene un carácter universal que debe garantizar los niveles esenciales de las prestaciones y servicios, pero introduce la prioridad de las personas pobres o con rentas limitadas, con incapacidad total o parcial, con dificultades de integración social y en el mercado de trabajo y de los que están sujetos a intervenciones judiciales.
- La integración y la coordinación constituyen unos ejes obsesivos que atraviesan al conjunto del texto legal. Los artículos 3, 14, 15, y 22 precisan que deben darse a escala nacional, regional y local. Pero quizás sea la voluntad sistemática de programación en

¹⁰⁶ Rizzo, S., Police, A. (2001). *Rapporto sulla situazione dei servizi sociali, Ente Italiano di Servizi Sociali*, Roma.

el campo social (Siza, R., 2002)¹⁰⁷, la que constituye una novedad legal y política. Aunque ya habían antecedentes (Leone, L., 1999)¹⁰⁸, se trata ahora, de una programación concertada con los actores locales que no solo incide sobre los servicios sanitarios y sociales sino con las actividades formativas, ocupacionales, “previdenciales” (de seguridad social), de vivienda, de transporte y de infraestructuras que pueden darle una centralidad a las políticas sociales contribuyendo a orientar y concretar al conjunto de las medidas públicas de desarrollo local (Battistella, A., Ambrogio, U., Ranci Ortigosa, E., 2004)¹⁰⁹.

El capítulo cuarto define los instrumentos de la reorganización de este sistema “integrado”, El artículo 18 determina los trazos esenciales del Plan Nacional y del Regional y el artículo 19 especifica los **Planes De Zona**. De acuerdo con su redactado, los Municipios solos o asociándose en ámbitos territoriales más amplios que acostumbran a corresponderse con las áreas sanitarias, definen, con el tercer sector, a estos planes. Los cuales, deben contener:

- 1) los objetivos estratégicos y las prioridades de intervención además de los instrumentos y medios para su realización,
- 2) Las modalidades organizativas de los servicios de los recursos financieros, estructurales y profesionales y los requisitos de calidad requeridos,
- 3) Los procedimientos informativos,
- 4) la modalidad para garantizar la integración entre servicios y prestaciones,
- 5) el cómo realizar la coordinación con los órganos periféricos del estado, especialmente con la administración de la Justicia y Penitenciaria,
- 6) las formas de colaboración de los servicios territoriales con los actores que operan en el ámbito de la solidaridad social a nivel local y con otros recursos de la comunidad,
- 7) la modalidad de concertación con las Unidades Sanitarias Locales y con los organismos no lucrativos de utilidad social.

El artículo 19 continúa precisando que los planes de Zona deben favorecer la creación de servicios y prestaciones complementarias y flexibles, estimulando los recursos locales de solidaridad y de autoayuda, así como la responsabilización de los ciudadanos en la programación y en la verificación. Además deben calificar el gasto, activando recursos, incluso financieros, definir los criterios de distribución de este a cada municipio, de las unidades socio sanitarias locales, a través de un acuerdo en el que se prevé como cada recurso está vinculado a un objetivo específico, y llevar a cabo iniciativas formativas y de puesta al día de los operadores para que estos puedan realizar proyectos de desarrollo.

A partir de la aprobación de la ley, que fue seguida por la rápida publicación del plan nacional (2001-2003), las regiones se ponen manos a la obra y formulan una serie de normas que ponen las condiciones para su implementación. Unas regiones determinan los criterios para distribuir los fondos nacionales (Lombardia), otras, las líneas programáticas (Abruzzo, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Marche, Trento, Veneto,...) y otras directamente los planes regionales (Valle

¹⁰⁷ Siza, R. (2002). *Progettare nel sociale: regole, metodi e strumenti per una progettazione sostenibile*, Franco Angeli, Milan.

¹⁰⁸ Leone, L., Prezza, M. (1999). *Costruire e valutare i progetti nel sociale*, Franco Angeli, Milan.

¹⁰⁹ Battistella, A. y otros. *op. cit.*, nota 76.

d'Aosta, Umbria, Molise, Toscana, Basilicata,...). A fines del año 2003, prácticamente todas, los tienen elaborados, como pone de relieve el segundo informe anual sobre la situación de los Servicios Sociales (Ente Italiano di Servizio Sociale, 2003)¹¹⁰. En una especie de cascada, se elaboran los planes locales de zona.

Pero una cosa es escribirlo sobre el papel y otra hacerlo. Puesto que ello significa crear un órgano técnico en las regiones que elabora el plan regional y después coordinar y verificar su aplicación. Oficina técnica de programación, Coordinadores de redes (Marche), Promotores sociales (Umbria), Responsables de la Oficina del Plan (Campania) o Secretaria técnica (Liguria, Toscana), etc., son algunos de los nombres que reciben estas nuevas funciones. Las cuales están sometidas a los órganos políticos, en general constituidos por la conferencia de alcaldes, junto a representantes de la región y del tercer sector. Los criterios de representación de este, la relación entre el aparato técnico y el político, no dejan de plantear problemas, así como la delimitación de los ámbitos territoriales del plan regional. Estos acostumbran a ser intercomunales y a coincidir con los distritos sanitarios, con excepciones para las grandes ciudades, en las que los ámbitos son unicomunales o a veces se prevén otros ámbitos intracomunales. La dimensión de estos ámbitos es variada y puede oscilar entre 137.700 habitantes en el Lazio y 36.600 en el Abruzzo. Pero estos problemas son estimulantes, aunque no fáciles de resolver, puesto que significan aumentar la capacidad programatoria, una mayor implicación de los responsables políticos, una nueva interlocución con el tercer sector y un debate sobre la delimitación territorial y de los recursos mas apropiada. Como todo ello se aplica y se concreta, es de lo que se va a tratar en el próximo apartado.

Programación social regional y local en Friuli Venecia Giulia (FVG.)

Esta región se preocupa por determinar unos criterios de distribución de los fondos nacionales y de constituir los órganos que van a elaborar y decidir su propio plan, así como de formular unas líneas programáticas, que inciden, en este caso, en los 19 ámbitos territoriales de la región, en los que se formulan los planes de zona. (Cecchi, S., 2003)¹¹¹. Según el artículo 7 de la ley 23 de la región FVG. de 2004 sus líneas programáticas tienen las finalidades de promover la responsabilización de los diversos actores institucionales, sociales y de los ciudadanos en la elaboración de las políticas sociales y sanitarias, garantizar el necesario nivel de homogeneidad de las medidas locales y de promover la integración de las políticas para la construcción de un eficaz sistema para el bienestar de la población (Clementi, M., Stradi, N., 2004).¹¹²

Los planes de zona son elaborados por la mesa técnica, de acuerdo con las direcciones generales y las asambleas de comunidad. De ahí se pasa a la aprobación de la asamblea de alcaldes que deciden las prioridades y la distribución de los recursos. Después se presenta a los consejos municipales que suscriben los acuerdos programáticos. Así el plan de zona se convierte en el instrumento de programación a través del cual los municipios asociados, con el concurso de todos los actores presentes en el territorio, proyectan y planifican el sistema integrado de intervenciones y servicios. En el informe de seguimiento del año 2005, se constata que han intervenido en el conjunto de planes de zona 62 oficinas municipales, 302 otros actores públicos (Instituciones de la provincia, administraciones periféricas del estado, establecimientos escolares, fuerzas del

¹¹⁰ Ente Italiano di Servizi Sociali (2003). *Secondo rapporto sulla situazione dei servizi sociali*, Roma.

¹¹¹ Cecchi, S. (2003). F.V.G. *En el segundo rapporto sulla situazione dei servizi sociali. op. cit. nota anterior.*

¹¹² Clementi, M., Stradi, N. (2004). *Il piano di zona tra progettazione e partecipazione. Prime esperienze nel Friuli Venecia Giulia*, Rev. *Rassegna di Servizio Sociale* n 4.

orden...) y 1.028 miembros del tercer sector (cooperativas sociales, asociaciones de voluntariado, sociedades de ayuda mutua, familiares,...). En concreto y para la actual aprobación de los planes de zona 2006-2008, está previsto la realización del proceso de planificación, con la definición de los aspectos metodológicos organizativos y de procedimiento, la elaboración de la base de conocimientos en colaboración con la región, la promoción de la participación de los miembros de la comunidad local y de los actores del tercer sector en las mesas temáticas, la conferencia de discusión y negociación, la activación de estas mesas, la redacción del plan de zona, su aprobación y la suscripción de los acuerdos programáticos. ¿Cuál es el contenido de un plan de zona?

Después de las consabidas introducciones, los planes acostumbran a presentar el contexto institucional y las reglas de coordinación e integración para posteriormente explicar los procedimientos que han permitido su elaboración. El tercer capítulo detalla las principales características demográficas, económicas y sociales del territorio, analizando las necesidades, la demanda y la oferta social, sus puntos débiles y fuertes. El cuarto determina las prioridades y los objetivos estratégicos del plan. Para cada uno de ellos se especifica la dimensión promoción/prevenición, el grado de integración socio sanitaria y con las otras políticas (trabajo, escuela, vivienda, formación,...) y si se trata de objetivos de desarrollo, de consolidación, de recalificación o de innovación. El quinto, examina los proyectos, las intervenciones y los servicios para cada área de intervención (del conjunto del sistema, de la infancia y la familia, los ancianos, los discapacitados, los dependientes y la salud mental, y la marginalidad social). El sexto explica el proceso de seguimiento, de verificación y de evaluación del plan y de los proyectos, servicios e intervenciones. El séptimo explicita los aspectos financieros. Se acostumbran a incluir los acuerdos programáticos, las convenciones y los protocolos firmados con las organizaciones del tercer sector.

Para ilustrar esta presentación general, se presentan algunos objetivos y las acciones previstas en un plano de zona local de esta región. Para el primer objetivo de garantizar la accesibilidad a la red sanitaria y social la acción prevista es crear un secretariado que a través de un *sportello* (ventanilla) dará toda la información sobre los servicios existentes y acompañará a los usuarios hasta ellos. Para el colectivo de los inmigrantes se quieren integrar las políticas sociales con las de vivienda creándose una mesa interinstitucional entre los dos sectores y promovándose una consulta a este colectivo y a los responsables municipales. Para el colectivo de los ancianos, también se abre una ventanilla y se persigue cubrir la asistencia domiciliaria en todos los días de la semana, con diferenciaciones horarias que permitiría afrontar el aislamiento y el aumento de las demencias seniles y las patologías crónicas a domicilio. Para el colectivo de infancia y juventud se tiene el objetivo de sostener a los progenitores promoviendo los grupos de autoayuda y potenciando la oferta de los servicios de soporte psicológico.

La lista de objetivos y acciones podría continuar, pero quizás sea más útil presentar algunos límites y potencialidades encontrados en esta nueva ingeniería institucional de programación social regional y local (Colozzi, I., 2005).¹¹³ La primera es que se trata de un proceso abierto, cuyos efectos reales directos sobre las condiciones de vida, solo pueden empezar a vislumbrarse. La segunda, es la del *coinvolgimento* (compromiso) y mediación del conjunto de la administración regional y local y sobretodo de los sectores no sanitarios y sociales, como se dice en el informe de seguimiento de 2005, aunque los planes hagan el esfuerzo de integración de estos otros sectores. La tercera es la de la conciliación entre las líneas programáticas y la diversidad de las aplicaciones locales. La cuarta es la de conjugar la estandarización de los servicios y prestaciones con la flexibilidad de las necesidades y demandas, como bien se argumenta en un trabajo realizado por la Unidad de investigación de Trieste sobre los procesos de

¹¹³ Colozzi, I. (2005). *Le nuove politiche sociali*, Carocci Editore, Roma.

regionalización y las políticas sociales de la región FVG. (Gui, L., 2005).¹¹⁴ De acuerdo con este informe, aparece otro límite bajo el interrogante de cómo en una sociedad con menor solidaridad y que tiende a delegar en el tercer sector, se consiguen reforzar los lazos de pertenencia y de identidad, y por lo tanto, a recrear las condiciones de participación ciudadana. Límites e interrogantes que de todos modos, no son monopolio del desarrollo social territorial en Italia y que se plantean en muchos otros países.

Desarrollo local y planificación social

A pesar de tener bastantes singularidades, la vía Italiana del desarrollo local, genera un notable interés que se extiende más allá de los Alpes. Algunas lecciones que derivan de él, pueden sintetizarse así:

1. No pueden entenderse las características del desarrollo local en este país sin ponerlo en relación con su particular e histórico modo de despliegue económico y territorial, en el que se destacan tres áreas diferenciadas, el Norte, el Triangulo Central y el Sur, junto a una trama de ciudades intermedias que tienen una notable vida económica, social cultural y cívica.

2. Es en el seno de estas ciudades intermedias del triangulo, después de los fracasos de las políticas dirigidas a la promoción económica del *Mezzogiorno* de los años cincuenta y sesenta, que el desarrollo local en Italia adopta otra fisonomía. Allí surgen los distritos industriales que se van configurando, apoyados en pequeñas y flexibles unidades productivas de la industria transformadora y de confección, en el saber hacer local, en su capacidad de adaptación tecnológica y exportadora, en la trama de intereses familiares económicos y sociales. Ofrecen una vía peculiar creadora de protección social interna, trabajo y rentas a escala local.

3. De las variadas vías de desarrollo local que ofrece Italia, los pactos territoriales, también auspiciados por las instancias europeas y aplicados en otros países, con diferentes resultados, han ofrecido la posibilidad de una experimentación a gran escala de desarrollo económico local y una movilización de actores públicos y privados, para mejorar las condiciones de la vida ciudadana.

4. El estado del bienestar a la Italiana, que comparte trazos con algunos otros de la Europa periférica, aunque asegure la protección social de la gran mayoría de sus ciudadanos, es menos generoso, más fragmentario y categorial que los del centro-norte europeo. La sociedad civil ha debido organizarse y continúa haciéndolo para hacer frente a sus principales riesgos. Una nueva pobreza reaparece. El tercer sector, en el que sobresalen las cooperativas sociales, tiene una especial capacidad de experimentación e innovación.

5. Un estado a veces omnipresente (empresas publicas, inversiones en el sur), a veces delicuescente, parece estar constantemente a la búsqueda de formas de legitimación y de reorganización. Una de ellas es la de encontrar los niveles territoriales de gobernabilidad adecuados. En los últimos treinta años ha descentralizado un buen número de competencias a las regiones y municipios. De entre ellas, las que compiten al campo social. ¿Desresponsabilización del estado central de las consecuencias sociales de un cierto declive económico, generado por la creciente competencia internacional? ¿O camino virtuoso hacia una sociedad más activa?

6. Ello ha dado lugar, sobretodo a partir de la ley del año 2000 a una profunda reorganización del conjunto de los servicios sanitarios y sociales. En cierto modo se resquebraja el sistema *Top down* y se impulsa mas la subsidiariedad horizontal hacia un tercer sector cada vez mas presente. Este se abre hacia el mercado y hacia la interlocución política. Lo cual le plantea

¹¹⁴ Gui, L. (2005). *Processi di regionalizzazione e politiche sociali in Friuli Venezia Giulia, Unità di ricerca dell'Università degli Studi di Trieste*. Trieste

desafíos importantes en términos de la calidad de sus servicios y prestaciones, y de su mercantilización por un lado y de su representatividad por el otro.

7. Pero sobretodo la ley del año 2000 da la señal de salida para una fase de planificación relativamente inédita hasta entonces. Con la programación regional y los Planes de zona se originan nuevos métodos, nuevas figuras profesionales, nuevas funciones que están cambiando, no sin resistencias, la faz de la intervención, de los servicios y de algunas prestaciones sociales hacia la población más dependiente, a escala local y supralocal.

8. El ejemplo de los planes regionales y de zona de la Región Friuli, Venecia, Giulia muestra bien los escollos, límites y potencialidades de una programación que pone el acento en los servicios y prestaciones socio sanitarios y su integración y que intenta articularse transversalmente con otros sectores (vivienda, trabajo, educación, medio ambiente,...), en una perspectiva mas amplia del desarrollo local.

9. Con los Planes de Zona se abre la posibilidad de un desarrollo social que interpele y se conecte con la importante tradición de los distritos industriales que valorizan la territorialización económica y sobretodo con los pactos territoriales que habían tenido mas en cuenta, las consecuencias negativas del mercado de trabajo.

10. Si esta conexión se hace, el desarrollo económico y social local, puede contribuir a disminuir los costes de una redistribución en favor de territorios, personas y grupos dejados al margen, reduciendo los gastos que ocasionan a la protección social. Lo que abriría una vía, iniciada en Italia, que podría transformarse en una avenida para toda Europa. Viejo sueño de la península Itálica que los caminos de la Roma Imperial empezaron a construir.

4.2 Redes sociales locales, Famalicao en Portugal

Introducción

El caso que se estudia es el de la creación e implementación de la red social local de Famalicao, Municipio del Norte de Portugal que desde 1999 participa en el Programa Nacional “Rede Social”, originado en este país en 1997 en el marco de la nueva generación de políticas sociales. Para ello, se presentan a estas y su contexto histórico en primer lugar, y en segundo, al programa. Un tercer apartado se dedica a dar los principales datos demográficos y socio económicos del *Conselho* y un cuarto explica como se ha implementado la Red. El quinto da idea de sus principales resultados y de los límites que presenta en términos de desarrollo local y servicios sociales y por fin el sexto reflexiona sobre las lecciones que derivan del anterior análisis, en una perspectiva de futuro.

La nueva generación de políticas sociales

Después de una de las dictaduras mas largas del continente europeo, Portugal, con la revolución de los claveles de 1974, inicia su andadura democrática. La transición política no es fácil y en ella emergen centenares de experiencias de participación (Estivill, J Veiga, F., Albergaria, A.C., Vicente, M.J. 2006)¹¹⁵ popular por el control de la tierra, de las empresas, de los barrios. Después de un agitado periodo, las aguas vuelven al cauce de las democracias occidentales. Se quiere lograr un desarrollo económico y construir un estado del bienestar, parecidos al de los países del Oeste europeo, aunque se parte de unos niveles económicos mas atrasados y de una fuerte

¹¹⁵ Estivill, J., Veiga, F., Albergaria, A.C., Vicente, M.J. (2006). *Pequenas experiencias, grandes esperanças. Activar a participação*, REAPN, Porto.

sociedad providencial apoyada en los lazos de solidaridad de las redes sociales primarias (familia, vecindaje, amistad,...).

En los primeros años se introduce el salario mínimo, se amplía la cobertura de los subsidios, se extienden los servicios sanitarios y sociales. Pero, la transición democrática y estas primeras medidas (Medina Correira, H., 1996)¹¹⁶, coinciden con la llegada de las consecuencias de la crisis de 1974. Lo que genera el recrudecimiento de la pobreza, que las políticas recesivas, a partir de 1977, profundizan. En los años ochenta, la pobreza reemerge en las grandes ciudades, con una urbanización galopante y descontrolada, adonde llegan los inmigrantes de las zonas rurales y del interior del país. También en ellas, se da una pobreza material severa que agrava la falta de equipamientos y de futuro. Precisamente para reaccionar contra estas circunstancias, es por lo que se crean las primeras iniciativas de desarrollo local (Melo, A., 1998)¹¹⁷ aunque ya hubiera habido algunas pequeñas experiencias, como en otros países, ligadas al desarrollo comunitario (Silva, M., 1962)¹¹⁸. Estas iniciativas que se van federando alrededor de la red ANIMAR (ANIMAR, 1998)¹¹⁹, van madurando en las zonas rurales. Reciben un primer impulso con el programa ILE de la OCDE (Henriques, J. y otros, 1991)¹²⁰ y un segundo y mas decisivo con el primer LEADER de la Comisión europea.

Por otro lado, la entrada de Portugal en la Comunidad Europea en 1986, permite que algunos proyectos entren en el II Programa Europeo de lucha contra la pobreza y que empiece a darse un giro al tratamiento tradicional de la pobreza. Esta reorientación se confirma en los cuatro proyectos portugueses, de los 65 propuestos, que se incorporan al III Programa Europeo y sobretodo con la creación, de un Programa Nacional que en los años noventa, sucesivamente va financiando experiencias de base territorial (Amaro, R., 2003)¹²¹, con los mismos principios del programa europeo de integralidad, partenariado y participación y territorialidad.

En la segunda mitad de los años noventa, los cambios políticos permiten relanzar unas medidas sociales que hasta entonces no habían conseguido compensar las crecientes desigualdades sociales creadas por un crecimiento económico sin precedentes y que había transformado notablemente a la sociedad portuguesa (Barreto, A., 2005)¹²². Así aparece lo que se llamará la nueva generación de políticas sociales.

En su seno, se refuerza el programa nacional con un nuevo reglamento (1996) y se llevan a cabo dos encuentros nacionales (Troya y Porto). Se crea el Mercado Social de Empleo en el que se integran un conjunto de dispositivos: escuelas-taller, programas ocupacionales, empleo protegido, empresas de inserción e iniciativas locales de empleo. En 1997, se generaliza el Rendimiento Mínimo Garantido que se había introducido experimentalmente de Julio 1996 a Junio 1997

¹¹⁶ Medina Correira, H. (1996). *As políticas sociais em Portugal*, Ed. Gradiva, Lisboa.

¹¹⁷ Melo, A. (1998). *Ditos e reditos em torno do desenvolvimento local en Numero especial Revista A Rede*, Novembro, Faro.

¹¹⁸ Silva, M. (1962). *Desenvolvimento comunitario. Uma tecnica de progresso social*, Associação Industrial Portuguesa, Lisboa.

¹¹⁹ ANIMAR (1998). *Guía de iniciativas de desenvolvimento local*, Animar, Messejama.

¹²⁰ Henriques, J.M. (1991). *O Programa ILE em Portugal*, Ed. Escher, Lisboa.

¹²¹ Amaro, R. (2003). *A luta contra a pobreza e a exclusão social em Portugal*, OIT/STEP, Ginebra.

¹²² Barreto, A. (2005). *Mudanza social em Portugal, 1960-2000* en Costa Pinto, A. (coord.) *Portugal Contemporâneo*, Dom Quixote, Lisboa.

(Capucha, L., 1998)¹²³ y que siguiendo los pasos de su homónimo francés, es una prestación no contributiva, con control de recursos y con un contrato de inserción que han de potenciar las Comisiones locales de Acompañamiento (Aires, S., 2000)¹²⁴. También en este mismo año inicia el Programa Nacional de las Redes Sociales que debe aplicarse en el ámbito local. Además se aprovecha la elaboración del nuevo Cuadro Comunitario de Apoyo para financiar el programa Integrar, que a través de cinco medidas tiene el objetivo de promover la integración económica y social de los grupos más desfavorecidos.

No es este el lugar para hacer un balance de estos meritorios esfuerzos. Pero, en cualquier caso hay que mencionar varias de sus características y de las condiciones en que se desarrollan. Todos ellos parten del sector público estatal y central. La política social portuguesa se origina y se canaliza a través de unos ejes verticales que nacen en Lisboa. Salvo excepciones, como la Red europea de Organizaciones Voluntarias y algunas redes locales, la horizontalidad y la transversalidad no son moneda corriente. Los Municipios, "Autarquías", y los poderes inframunicipales, "freguesias", tienen amplias competencias pero pocos recursos y escasa tradición de intervención en el desarrollo socio económico (Ruivo, F., 2000)¹²⁵ aunque como se verá, vayan entrando en ello. Las regiones aun tienen menos poder, salvo en el caso de los centros regionales, ahora distritales, de la Seguridad social. Esta, de carácter profesionalista, ha ampliado su cobertura y prestaciones, pero sigue lejos de las dedicaciones presupuestarias medias de los antiguos países de la Unión Europea, aunque comparte con muchos de ellos los problemas de su financiación y de eficiencia.

La Iglesia Católica tiene una amplia tradición de intervención asistencial (Misericordias) que tiende a renovarse (acción social parroquial, algunas misericordias,...) y una presencia notable en una gran cantidad de asociaciones y servicios sociales, educativos y sanitarios. Los más de 2500 Institutos Particulares de Solidaridad Social (IPSS) esparcidos por todo el país, se ocupan de la infancia y la juventud, de los discapacitados y de la vejez aunque pueden desbordar estas funciones. Su financiación es básicamente pública y son presididos por personas mayores voluntarias y en ellos trabajan la mayoría de los profesionales del campo social en condiciones laborales bastante precarias (Espanha, P., 2000)¹²⁶. Entre el estado providencia a medio construir y una potente y estructurada sociedad protectora, en la que las redes sociales primarias siguen jugando un papel importante y la economía social y solidaria (Amaro, R., Madelino, F. 2004)¹²⁷, uno creciente, el mercado brilla por su ausencia, aunque empiezan a aparecer algunas iniciativas para los colectivos más solventes (vejez).

El crecimiento económico ha sido muy notable, aunque desigual, en estos años, pero después de la euforia ha venido una fuerte depresión reflejada en el déficit público, las dificultades de la balanza de pagos, el estancamiento salarial y el aumento del paro. Portugal, como se ha dicho, ha dejado de ser un país pobre, pero en él, hay demasiados pobres. Repetidamente da uno de los mayores índices de pobreza relativa a escala europea.

¹²³ Capucha, L (Coord.). (1998). *Rendimento Mínimo Garantido : Avaliação da fase experimental*, REAPN, Porto.

¹²⁴ Aires, S. (2000). *Pobreza em Portugal*, en EAPN *Relever le défi de la pauvreté et l'exclusion sociale dans l'Union Européenne*, EAPN, Bruselas.

¹²⁵ Ruivo, F. (2000). *Poder local e exclusao social*, Ed. Quarteto,Coimbra.

¹²⁶ Espanha, P. (2000). *Entre o estado e o mercado. As fragilidades das instituicoes de protecção social em Portugal*, Ed. Quarteto,Coimbra.

¹²⁷ Amaro, R., Madelino, F. (2004). *Economia solidaria. Contribuiões para un coceito.Aportaciones para un conceito*. Cores. Madeira.

El Programa Nacional Redes Sociales

El Programa Nacional Redes Sociales fue instituido por la Resolución del Consejo de Ministros numero 197 de 1997. El preámbulo de esta resolución es especialmente significativo por cuanto empieza por reconocer la secular tradición de ayudas mutuas familiares y vecinales así como el creciente papel del asociativismo social y de las redes de solidaridad y de protección. Es lo que algún autor (Sousa Santos, B., 1985)¹²⁸ ha denominado la sociedad providencia portuguesa. El preámbulo insiste en que hay que reconocer y auspiciar estas redes en el ámbito local, fomentar una conciencia colectiva de los problemas sociales, conjugar los esfuerzos públicos y privados para dar una cobertura equitativa en servicios y equipamientos a todo el país. Bajo la advocación de 1997, Año Internacional de erradicación de la pobreza, el primer artículo define la red social y sus objetivos. Así esta es el conjunto de formas de entreeyuda de las entidades particulares sin fin lucrativo y de los organismos públicos que trabajan en el dominio social que articulados entre sí y con el gobierno, perseguirán el objetivo de la erradicación de la pobreza y la exclusión social y la promoción del desarrollo social. Es importante poner de relieve esta doble finalidad, porque marca las intenciones y el futuro del programa.

La red se concreta bien sea en el ámbito mas reducido de las “freguesias” (instancia político-administrativa inframunicipal) o bien, en el más amplio de las “autarquías”(Ayuntamientos), constituyendo Comisiones (CSF) para las primeras y Consejos Locales de Acción Social (CLAS) para los segundos. Estos integran al conjunto de entidades públicas y privadas que operan en el territorio y se apoyan en los servicios de la administración local. Sus funciones, definidas en el artículo doce son: 1) Dinamizar y articular las comisiones de las “freguesias”, 2) Valorar los problemas y propuestas presentadas por estas, 3) Derivar hacia los Centros Regionales de la Seguridad Social la problemática existente, 4) Emitir su parecer sobre la adecuada y equitativa cobertura de servicios y equipamientos en la localidad, 5) Intentar eliminar las superposiciones y lagunas de actuación existentes, 6) Conocer los protocolos y acuerdos entre el estado, los Ayuntamientos y las instituciones de solidaridad, 7) Elaborar y difundir las estadísticas de los problemas sociales, 8) Fomentar la articulación entre las entidades publicas y privadas para una acción concertada en la prevención y solución de los problemas sociales, adoptando las prioridades oportunas. Para financiar estas labores se prevén contratos-programa, así como la colaboración de los Centros Regionales de la Seguridad Social.

La resolución instituye una Comisión Nacional de Cooperación Social, junto al Ministerio de Solidaridad y Seguridad Social, en la que participarán representantes de los Ministerios de Empleo, Educación, Salud y Justicia, cuyas delegaciones locales también están presentes en las CLAS, además de los representantes de los Ayuntamientos y de las organizaciones representativas de las entidades sin animo lucrativo. Es decir, las *Unioes* (confederaciones) de las Misericordias, de las Instituciones Particulares de Solidaridad Social (IPSS) y de las Mutualidades. Esta Comisión es el vértice que canaliza a nivel nacional las propuestas de las Comisiones locales. Las cuales pueden elaborar sus propios reglamentos internos.

La resolución termina explicitando los siguientes principios: prioridad a las personas y grupos afectados por la pobreza y la exclusión, participación de las mismas, subsidiariedad activa, partenariado y cooperación entre las entidades publicas y privadas, actuación frente a manifestaciones y causas de los problemas, conciliación y complementariedad en el tratamiento personalizado y la información que se deriva, integración de las diferentes perspectivas y soluciones articulando las de índole social con las de empleo, formación, económicas y culturales.

¹²⁸ Sousa Santos, B. (1985). *Estado e sociedade na semiperiferia do sistema mundial*, Revista *Analise Social* n 87/88, Lisboa.

Ya en las reuniones preparatorias celebradas en el verano de 1997 y contando con las experiencias llevadas a cabo por la Red Europea de Organizaciones Voluntarias contra la Pobreza en Portugal (REAPN) (Estivill, J., Rodrigues, F., 2004)¹²⁹ y las de desarrollo local (Albino, J. C., 2004)¹³⁰, aparecían varias dificultades. La primera era como articular la lucha contra la pobreza y la exclusión con el desarrollo socio económico territorial. Lo que, hasta cierto punto, era una innovación. La segunda consistía en como continuar transformando las medidas e intervenciones más tradicionales y asistencialistas de actores privados y públicos, y muy especialmente de unos ayuntamientos, hasta entonces, muy lejos, sino reticentes, a actuar en el campo social y a los que se les daba un innegable protagonismo (presidencia de las CLAS, su promoción y animación, contratos-programa,...). La tercera, venía dada por las dudas razonables sobre la capacidad de diagnóstico, programación, trabajo en red, participación y planeamiento estratégico a escala local. La cuarta, era la de cómo articular por abajo las delegaciones de los ministerios centrales, cuando estos no lo hacían por arriba y sobretodo con las potentes delegaciones regionales de la Seguridad Social. La quinta se planteaba alrededor del debate entre la gestión técnica y la responsabilidad política. La sexta era el de encontrar mecanismos de legitimación y financiación frente a la proliferación de comisiones locales (del Rendimiento Mínimo, de los Proyectos de lucha contra la pobreza, de protección a los niños y jóvenes,...) y la escasez de medios de muchos municipios, especialmente de los pequeños y del interior del país. El programa no podía ser un paraguas que solo se abre cuando llueve o un teatro en el que se repite una obra ya conocida, a nivel local. Debía tener su propia identidad y especificidad.

No es posible narrar las múltiples formas de superar estas dificultades, ni todos los atajos y meandros que el programa ha recorrido en sus casi diez años de existencia. Baste decir que se inició de manera experimental en unos 41 consejos piloto de 1999 a 2001, y después alcanzó la cifra de 173 en 2003 para irse generalizando hasta llegar a 276, más los 39 que se han incorporado en 2005. En ellos se ha formulado un reglamento interno, se ha hecho un diagnóstico de la situación socioeconómica y se ha elaborado un Plan de Desarrollo Social más un programa anual y en la gran mayoría se están aplicando las medidas anunciadas, se han construido dinámicas partenariales y muchos actores locales se sienten identificados con la red. Se ha encontrado un sistema de financiación, con fondos europeos, a través del eje 5 del POEFDS, y el programa ha resistido varios cambios de gobierno y en su gestión central, dado que ha pasado del Instituto de Desarrollo Social al Instituto de Solidaridad y Seguridad Social, siempre dentro del Ministerio de Trabajo. Se coordina cada vez más con otros programas de planeamiento estratégico local (Planes Directores Municipales, Planes Municipales de Ordenamiento Territorial,..) y ha formado una nueva generación de técnicos familiarizados con las técnicas de diagnóstico y planificación (más de 1200).

Si se repasan las dificultades iniciales y teniendo en cuenta las múltiples informaciones existentes y la última evaluación (CET/ICSTE, 2005)¹³¹, hay que empezar por decir que el programa ha quedado muy circunscrito a la acción social y la dimensión económica ha estado muy ausente, salvo en los diagnósticos. Muy pocos empresarios y aun menos personas provenientes del mundo financiero han participado en las CLAS. Hasta cierto punto, Los resultados del desarrollo económico local ha sido más dependiente de factores externos (coyuntura, desarrollo desigual urbano y del litoral, inversiones públicas centrales,...) que de los esfuerzos endógenos de los planes locales. La reciente degradación del mercado de trabajo en Portugal y las dificultades de articulación entre las medidas laborales centrales y locales (Rodrigues, F., Pellegrin, J. P.,

¹²⁹ Estivill, J., Rodrigues, F. (2004). *10 anos da REAPN em Portugal* REAPN, Porto.

¹³⁰ Albino, J.C. (2004). *Contributo para a historia do desenvolvimento local em Portugal*, ANIMAR, Vialonga

¹³¹ CET/ICSTE (2005). *Avaliação do Programa Rede Social, Instituto da Segurança Social*, Lisboa.

2005)¹³², son un ejemplo de ello. La idea de liderar verdaderos impulsos de desarrollo económico local por parte de los Ayuntamientos esta aun lejos de ser mayoritaria y estos impulsos vienen sobretodo del mundo institucional asociativo y de las iniciativas colectivas (solo el 4 por ciento de los Ayuntamientos estuvieron en el inicio de las iniciativas de desarrollo local) (Monteiro, A., 2004)¹³³. En cambio si que se puede decir que, ahora, en muchos ayuntamientos existen equipos técnicos, jóvenes en su mayoría, capaces de ir más allá de unas medidas asistencialistas y de entroncar la lucha contra la pobreza y la exclusión con el desarrollo local.

Otra cuestión más problemática es la de la desigual implicación de los políticos a escala central y local. Cuando lo han hecho y allí donde lo han hecho, todo el mundo está de acuerdo en afirmar que las redes locales han tenido mayores efectos. En otros casos, les interesaba más la llegada de las ayudas estatales y la inauguración de los equipamientos que involucrarse en la promoción de la red local. En los menos frecuentes, se reforzaban las oligarquías locales y los técnicos debían entablar un combate desigual para afirmar una dinámica participativa de todos los actores. También estos, en casos determinados se han refugiado en funciones pasivas o han querido tomar un protagonismo excesivo, lejos de compartir paritariamente los medios y objetivos del desarrollo local.

No hay duda que la implementación del programa ha supuesto un incremento notable de la capacidad de planeamiento estratégico local en Portugal y de la cultura organizativa que implica. Poco a poco, el tratamiento y la intervención frente a los problemas sociales dejan de ser una respuesta en función de cada institución y de sus funciones asignadas para dar un tratamiento territorial local. El esfuerzo formativo y de calificación técnica ha sido considerable. También lo ha sido el apoyo del núcleo central, primero en el IDS y ahora en el ISSS. Solo consultar su pagina Web (www.seg-social.pt/rede) y sus publicaciones así lo atestiguan.

Además se ha recurrido a equipos técnicos externos que han elaborado un modelo preciso de diagnostico y planificación (Batista, A., Schiefer, U., 2006)¹³⁴, muy repetido. Aunque la relación entre los diagnósticos y la planificación y entre esta y la ejecución no es siempre evidente. La capacidad evaluativa ha sido mucho menor y la de participación de los afectados, ha sido calificada de embrionaria (PNAI, 2003-2005)¹³⁵. La coordinación por arriba no dependía del programa y continua siendo una tarea pendiente de los órganos centrales de la administración publica. Por abajo, con las delegaciones locales y regionales, los resultados son desiguales. La horizontalidad propuesta por el programa ha chocado con la tradicional verticalidad y centralización de la política social en Portugal. Pero a pesar de todos estos limites, el programa se halla fuertemente implantado en todo el país, ha tenido una notable capacidad de innovación y experimentación, especialmente en las ciudades de tipo medio. Y aunque necesite de nuevos impulsos (nuevo reglamento, mayores medios e implicación política, desencanto técnico, articulación con el Plan Nacional de Inclusión, sostenibilidad...), no deja de ser una de las iniciativas mas interesantes en la relación entre la lucha contra la pobreza y la exclusión social y el desarrollo local a escala europea (Estivill, J., 2000)¹³⁶.

¹³² Rodrigues, F., Pellegrin, J.P. (2005). *Portugal. Suport to social and community development, Peer Review social inclusion*, Bruselas.

¹³³ Monteiro, A. (2004). *Asociativismo e novos laços sociais*, Ed. Quarteto, Coimbra.

¹³⁴ Batista, A., Schiefer, U. (2006). *Manual de planeamiento avaliação*, Ed. Principia, Cascais.

¹³⁵ *Ministerio da Segurança Social e do Trabalho* (2003). *Plano Nacional de Acção para a Inclusão*, Lisboa.

¹³⁶ Estivill, J. (2000). Caminos Europeos convergentes hacia las redes sociales locales, Revista Pretextos n 2, Lisboa.

Las principales magnitudes demográficas y socio económicas de Famalicao

Famalicao se sitúa en el valle del Ave, al norte de Portugal, en la región metropolitana de Porto, a 40 km. de esta ciudad, en el distrito de Braga, cerca de la frontera española y de Galicia. En el año 2005 celebró el 800 aniversario de la atribución foral de D. Sancho I, los 170 años de la fundación del Consejo y los 20 de su declaración de ciudad. Centro de comunicaciones, se encuentra en la ruta portuguesa del camino de Santiago.

Si en 1950 tenía 66.266 habitantes, en 1980 casi los doblaba con 106.508, en 1991 continuaba aumentando con 114.338 habitantes, el Consejo de Famalicao, pasa a tener 127.567 en 2001, año del último censo. En estos últimos diez años, su crecimiento demográfico ha sido del 11.6 por ciento, mientras que el del valle del Ave era del 9 por ciento, el de la región Norte del 6.2 por ciento y el de Portugal, del 5 por ciento. Este crecimiento continuado ha ido paralelo con la mayor parte de ciudades costeras, habiéndose instalado en ellas los emigrantes de las zonas rurales y del interior. En los últimos años, Portugal, país de histórica emigración hacia el exterior se ha transformado en un país de acogida. Ello también está ocurriendo en Famalicao aunque en menor medida que en los cinturones de las mayores ciudades.

Desde 1981, el número de menores de 14 años va decreciendo pero continúa siendo superior a la media nacional. La natalidad decrece. Simplemente del 13.2 por mil en 1997 pasa al 12.5 en 2001. Al mismo tiempo, entre 1991 y 2001 aumenta en un 47 por ciento el grupo de los que tienen más de 65 años. Restricción de la base de la pirámide poblacional y ampliación de su cúspide, es un proceso a la vez portugués y europeo, que tenderá a profundizarse, aunque menos rápidamente en Famalicao donde los menores de 14 años eran el 16 por ciento del total de la población y los mayores de 65 eran el 11 por ciento en 2001. Por cada 100 personas menores de 14 años existen 67.3 mayores de 65 años, mientras que este índice es de 94 por cada 100 menores a nivel europeo. Todo ello incide sobre las opciones del Plan de Desarrollo Social (Cámara Municipal, 2004)¹³⁷.

La distribución territorial de la población se reparte muy desigualmente en sus 49 Freguesias. Su densidad poblacional pasa de 3491 habitantes por kilómetro cuadrado en el centro, Vila Nova, a 139 en Vilarinho das Cambas, pasando por índices de 196 en Fradelos, 274 en Sezures, o los mayores de 1000 en Abade de Vermoin, Delaes, Calendario, Bairro, Joane, Pousada de Saramagos, Riba de Ave, y Oliveira. Salvo en este último caso, crecen más las freguesias más populosas, que se concentran en el Centro y Este de la ciudad. Las otras áreas son clasificadas como medianamente urbanas y conservan el tipo de habitación diseminada tan característica del Norte de Portugal y de Galicia.

Este aumento poblacional ha comportado un substancial incremento del número de edificios y alojamientos. Entre 1991 y 2001, los de tipo familiar crecieron en un 24 por ciento. Del total de estos, el 84 por ciento son de residencia habitual, 8.2 por ciento son residencias secundarias y el 7.7 por ciento están vacíos. De hecho el parque habitacional es muy nuevo, ya que el 66 por ciento del mismo ha sido construido entre 1971 y 2001. Como es habitual en la península ibérica y mucho menos en el resto de Europa, la vivienda acostumbra a ser de propiedad. Así en Famalicao, de los 45.749 alojamientos clásicos, el 73 por ciento están ocupados por sus propietarios, solo el 20 por ciento están arrendados o subarrendados, y el 7 por ciento tienen otros regímenes de ocupación (PDM, Famalicao, 2003)¹³⁸. Lo que claramente da una capacidad de resistencia mayor frente al empobrecimiento. Este desarrollo urbanístico y constructor se refleja

¹³⁷ Cámara Municipal (2004). *Plano de Desenvolvimento social do Concelho de Vila Nova de Famalicao, Conselho Local de Acção social*, Famalicao.

¹³⁸ Concelho (2003). *PDM, Famalicao. Concelho de Vila Nova de Famalicao*, Famalicao.

en los discursos de los responsables políticos y en los boletines del Municipio que debe hacer frente a necesidades y demandas habitacionales considerables. En la página del Ayuntamiento se hace mención de la construcción de 45 viviendas sociales en Valdosos, 16 en Covelo, 290 en Lameiras, y 67 en Lousado, además de la rehabilitación de 16 en Poipo y 16 en la ex fundación Salazar. En Requiáo se han demolido las barracas existentes y se han construido 12 viviendas sociales. Todo ello entra dentro de la política social municipal de la vivienda lanzada alrededor del programa “mudar de casa, mudar de vida” que se ha extendido de 2002 a 2005. Hay que poner de relieve que en los casos de Lameiras, Lousado y da Cal, el municipio ha transferido a las Asociaciones de vecinos (“moradores”) las cantidades financieras para que gestionen el parque habitacional. Igualmente ha aprobado un Reglamento Municipal de Apoyo a los Grupos desfavorecidos en materia habitacional. El 62 por ciento del suelo actual, es urbanizable y el PDM hace una previsión quimérica, que si se construyese, podrían vivir en Famalicao 790.000 habitantes. No hay que deseárselo tal futuro a esta ciudad, cuya expansión urbanística, relativamente controlada, ya ha generado considerables problemas sociales, de infraestructuras y equipamientos.

Esta expansión urbanística no se explica sin aludir al crecimiento de una industrialización difusa, en los alrededores de Porto. En Famalicao, el 75 por ciento de los ocupados están en el sector industrial, el 3 por ciento en una residual agricultura, mientras el 23 por ciento restante lo hace, en el terciario. Lo que no deja de ser sorprendente, cuando se compara con el 40 por ciento que emplea este sector en la Región Norte y puede ser un exponente de la carencia de servicios de la ciudad. Los tres motores de arrastre de la industria, son las empresas transformadoras que agrupan al 64 por ciento del empleo, del textil, vestuario y calzado. Una parte importante de su producción se exporta, sobre la base de unos costos competitivos, basados en unos salarios inferiores a los europeos. Últimamente, surge otro tipo de industrias en el sector agroalimentario y de componentes para automóviles. El trabajo a domicilio y la economía sumergida no pueden ser menos que abundantes, dados los sectores de que se trata y el minifundismo empresarial de la zona.

Esta casi monoespecialización industrial exportadora deja la economía de Famalicao y su área sometida a los vaivenes de una demanda externa que no se controla y que de forma creciente sufrirá la competencia de países con precios más baratos. De hecho el paro aumenta y alcanza la cifra de 8.352 registrados, es decir el 12 por ciento en las últimas estadísticas publicadas en 2004, aunque la fiabilidad de las mismas sea relativa. Desde este punto de vista, el futuro económico de Famalicao no es muy halagüeño, a menos que sepa explotar algunas ventajas comparativas (comunicaciones, apertura del eje atlántico, tejido empresarial reticular, proximidad con Porto...) y haga una fuerte reconversión industrial. Algunas tentativas de reorganización productiva como el programa Intercalar de Apoyo al Textil (PIATV) o el RETEX para el sector textil o el del Sistema de Incentivos para la Diversificación Sectorial Del Valle del Ave (SINDAVE) han dado resultados exiguos (Parente, C., Quintao, C., 2006)¹³⁹.

En el cuadro de bordo de la evaluación de 2004 del Plan de Desarrollo Social (Rede Social Famalicao, 2005)¹⁴⁰ se dan algunas cifras que permiten aproximarse a determinadas problemáticas sociales. Así se presentan los porcentajes de un 2 por ciento de abandono escolar, de un altísimo fracaso escolar del 32.3 por ciento, de un abandono del 11.6 por ciento y de un fracaso del 53 por ciento de la enseñanza básica. A lo que hay que añadir un 6.7 por ciento de analfabetismo. En el año 2002, se registraban 222 familias que malvivían en barracas, casas móviles, u otras infraviviendas, los beneficiarios del rendimiento mínimo eran 2.177 personas y el número de médicos por cada mil habitantes era del 1.2 por ciento. En el mismo informe, y a través de los diagnósticos de las Freguesias aparecen valoraciones más cualitativas sobre la

¹³⁹ Parente, C. Quintao, C. (2006). *Avaliação externa do projeto Igualdade. Vila Nova de Famalicao, Instituto de Sociologia da Faculdade de letras. Universidade do Porto. Porto*

¹⁴⁰ Rede Social Famalicao (2005). *Relatorio de avaliação de 2004*, Vila Nova de Famalicao.

desestructuración y la violencia familiar, el consumo de drogas, la delincuencia juvenil, la pobreza de recursos y la mas escondida porque es vergonzante, la discriminación con los gitanos, la falta de infraestructuras básicas (agua, alquitranamiento, iluminación, transporte...) pero sobretudo la falta de equipamientos colectivos en determinados barrios (guarderías, centros sanitarios, lares y centros de día para mayores y jóvenes...) y la escasez de la atención socio sanitaria (asistencia domiciliaria, preventiva,...). Una gran parte de estas circunstancias ya habían sido mencionadas en el Pre-diagnóstico realizado en el año 2002.

Implementación de la red local

La Red local no nace como una seta, por generación espontánea. Frente a una realidad social problemática, personas, colectivos e instituciones venían actuando. En 1989, y dentro del Plan nacional de Lucha contra la pobreza, se creó el proyecto “Salus” que incorporó la idea de una pobreza multidimensional que debía ser afrontada de forma integral y contando con varios actores que intentaban aplicar un cierto partenariado. Cuando este proyecto terminó en 1995, se inició otro que bajo el nombre de “Nuevos rumbos”, que prosiguió parecidas orientaciones hasta 1999. La introducción de otra medida a escala nacional, como el Rendimiento Mínimo Garantido, facilitó la ocasión para que se constituyese una primera Comisión Local, dentro de la fase experimental. También *Famalicao* iba a acceder, en 1997, al programa nacional *Ser criança* y en el mismo año, se acogía a la medida 1 del programa Integrar (Integrar, Actas, 1998)¹⁴¹, con su proyecto *Novos Horizontes* y a la medida 5 con la creación de un centro comunitario. Poco a poco y en gran parte debido a esta participación en programas nacionales se iban cambiando las ideas y se fue trabajando de otra forma.

Uno de los técnicos participantes en la Red de Famalicao, explica como les llega la información del programa nacional. “Un grupo de personas tuvo acceso a una copia del diario de la Republica e interpretó que aquella propuesta era una oportunidad para afrontar aquellas cuestiones que debatían las organizaciones y que emergían de la experiencia local” (Viera de Freitas, F. J., 2005)¹⁴². De esta forma, se pusieron manos a la obra y en 1999, su propuesta llegaba y era aceptada como una de las 41 experiencias piloto del Programa nacional. El 1 de Octubre se constituía el Consejo Local de Acción Local compuesto por el Ayuntamiento, la delegación de la Seguridad Social, el Hospital, los centros de Salud y de Enseñanza y de Apoyo educativo y el proyecto Hombre. En el mismo mes se crean comisiones sociales en tres Freguesias y a finales del año se realiza el primer Forum de la red social y se adoptan el Reglamento interno y un plan de trabajo para el año 2000. En este, se crea un Servicio de Atención Local que ayuda al trabajo de aquellas y hace de ejecutivo. Se amplían a 14 los “*Parceiros*” y se publica un boletín informativo. Pero había poco conocimiento del trabajo en red, sobre como hacer que los dispositivos creados fueran operativos, como dice en otro documento, el técnico antes citado (Viera de Freitas, F. J., 2004)¹⁴³ y se aplicasen las decisiones. Por ello, a partir de 2001 se marca un salto hacia delante.

El 8 de febrero, el plenario de la CLAS aprueba un diagnostico social y un primer plan de desarrollo social que se presenta a 81 entidades del Consejo dos meses mas tarde. Se participa en la manifestación anual del desarrollo local que convoca la red Animar, y en Mayo un grupo de

¹⁴¹ Programa Integrar (1997). Actas. *Primer encontro de Promotores, Ministerio do trabalho e Solidaridade*, Lisboa.

¹⁴² Freitas, F.J. (2005). *A implementação da rede social de vila nova de famalicao. Narrativa da prática e aprendizagens, Comunicação apresentada al 4 edição do evento Nova Formação. Fundação Supertino de Miranda*. Porto (pág. 2).

¹⁴³ Freitas, J.F. (2004). *A experiencia de implementação do programa da rede social no concelho de vila nova de famalicao. Comunicação apresentada al Seminariode combate a pobreza e exclusao. Barreiro*. 12 de Octubre.

Freguesias proponen instalar una comisión de coordinación. La participación en la formación dada por el núcleo central del programa abre perspectivas nuevas hacia un diagnóstico y un planeamiento integrados y más participados. A lo que ayuda un equipo externo contratado a finales de 2001. En 2002, se forman unos 15 “facilitadores” encargados de animar los talleres a realizar en las freguesias y unos 17 “cualificadores”, cuya función era la de la gestión en cada una de ellas. Se realizan los talleres a los que asisten 150 entidades y unos 175 dirigentes y técnicos. Cada comisión local pasa a tener un diagnóstico, un plan de acción una distribución de responsabilidades y una forma de funcionamiento. Ello se refleja en un documento llamado *Pre-diagnóstico Social Participado del Consejo de Vila Nova de Famalicao (Conselho. 2002)*¹⁴⁴ En el se afirma que “en este tipo de diagnósticos no importa tanto su relevancia técnica como la verdad de lo que es la realidad, para el ciudadano, así los agentes y las instituciones que han identificado los problemas estarán más disponibles para participar en su solución”. Once comisiones locales (CSIF) se ponen en marcha, y el plenario de la CLAS, en el que participan 25 miembros, incluyendo uno por CSIF, aprueba su nuevo reglamento y se formaliza el equipo de Inserción social que integra la comisión local del Rendimiento mínimo. En el mes de Noviembre de 2003 se aprueba la lista de criterios que sirve para que la CLAS se pronuncie frente a los proyectos que puedan presentarse a programas nacionales o comunitarios, con la finalidad de “preservar la cobertura equitativa y adecuada de servicios y equipamientos” A principios de 2004 se aprueba el actual Plan de desarrollo Social del Consejo de Vila Nova de Famalicao, vigente para 2004-2005 (Famalicao, 2004).

¿En qué consiste este Plan? Su primera parte está constituida por un diagnóstico del contexto, apoyado en un cuadro de bordo cuantitativo, por el inventario, freguesia por freguesia de las principales problemáticas y de las prioridades propuestas, y por seis áreas-problema agrupadas en torno de pobreza e inserción social, acceso a equipamientos y servicios sociales, paro y formación profesional, escolarización y tiempo libre, toxico dependencias y alcoholismo y desarrollo organizativo.

La segunda parte, contiene propiamente el Plan, en el que se recogen las prioridades de las comisiones sociales interfreguesias, las prioridades transversales de acuerdo con las seis áreas anteriores, la articulación de proyectos y planes de actividades. Estas son la implementación del servicio de atención local, un sistema de comunicación e información, un proyecto preciso de lucha contra la pobreza “Teia”, dedicado a la inserción de los beneficiarios del rendimiento mínimo, un servicio de integración y coordinación de las redes institucionales y otro de articulación de los planes y proyectos. Por fin, se prevé un mecanismo de anticipación frente a nuevas oportunidades y un sistema de seguimiento y evaluación. Gracias a estas evaluaciones se puede hacer un cierto balance de los resultados del Plan.

Alcance y límites del Plan

El Plan de Desarrollo Social de Famalicao ha sido evaluado siguiendo una lógica similar a la de su redacción. De hecho se trata de una autoevaluación intermedia realizada en febrero 2005, que recoge los niveles de realización de los objetivos perseguidos por las CSIF, por los grupos de trabajo que responsables de las áreas transversales y por los servicios, integración de oportunidades y articulación de proyectos. No deja de ser sorprendente que no se evalúen la aplicación de los objetivos y principios del programa nacional, así como que se dedique a la presentación de la situación socioeconómica y de la pobreza y la exclusión en el Consejo, algunos comentarios y un nuevo cuadro de bordo con indicadores, que por lo general dan idea de un empeoramiento. Especialmente porque los propios y explícitos objetivos de la Red Social local que el plan debe perseguir son los de “erradicar y atenuar la pobreza y promover el desarrollo, mejorando la calidad de la vida de los residentes en el Consejo”.

¹⁴⁴ Conselho (2002). *Pre-diagnostico social participado do Concelho*, CLAS.Famalicao Dezembro.

La transparencia, que el alcalde pone de relieve en su alocución preliminar del Plan, preside el tono de las explicaciones de las CSIF. No es posible hacerse eco de las nueve, de las once existentes. Pero si se puede tomar una de ellas y ver que preocupaciones son compartidas por la mayoría. Así la de Cavaloes, Gondinfelos, Louro y Outiz señala que frente al objetivo de mejorar las condiciones para el normal desarrollo del 50 por ciento de los niños, se ha ampliado el acceso de diez de ellos a una guardería, se han aprobado dos candidaturas de proyectos "animadores en las escuelas", se ha obtenido la presencia de un autobús *brincadeiras* que ocupa el tiempo libre, se ha hecho un estudio de las necesidades de asistencia a domicilio, se ha constituido una asociación y se ha elaborado un proyecto de apoyo educativo. Se constata que la CSIF se ha reunido la mitad de ocasiones en que debía hacerlo con una asistencia del 66.7 por ciento de los *parceiros*, pero con ausencia de secretariado y se analiza el descenso del número de beneficiarios de los servicios existentes dándose como explicaciones su posible autonomización, su incumplimiento de los programas de inserción, las dificultades de encuadramiento en las medidas de política social y su posible desconfianza con respecto a los cambios. De ahí salen una serie de recomendaciones interesantes para modificar el funcionamiento de la CSIF.

Las principales preocupaciones transversales son el paro, la vivienda, el abandono escolar, el aumento de la pobreza y la desatención de graves situaciones carenciales. En casi todos los informes emergen las dificultades de la dinámica partenarial (ausencias, protagonismo, falta de respuestas creadoras de desánimo, descoordinación,...). En cuanto a las prioridades transversales se constata un aumento de la cobertura de las guarderías (del 23 por ciento al 26 por ciento), del servicio preescolar (del 72 por ciento al 82 por ciento), de los servicios para mayores (del 10 por ciento al 12 por ciento), del servicio de atención domiciliaria, mientras desciende la cobertura de los centros de tiempo libre, los centros de día y de convivencia. También se cuantifican los esfuerzos formativos destinados a los parados que alcanzan a un 10 por ciento de ellos, de las tóxicas dependencias que se atacan preventivamente con programas informativos y formativos dados en las escuelas, etc.

Este tipo de evaluación que pone el acento en los indicadores cuantitativos es útil, necesaria y significa una racionalización de la acción social, hasta cierto punto innovadora en la planificación social en Portugal. Comparado con otros planes de otros Consejos, el de *Famalicao* es uno de los mejores, en su capacidad de movilización de actores, en la creación de grupos y orientaciones transversales, en la promoción de un sistema informativo con cuatro boletines (Marzo y Julio 2003, Junio 2004, Agosto 2005), un mapa de servicios y equipamientos y una guía de recursos, en su proyección exterior (presencia en seminarios y encuentros y coordinación con otros Consejos del Ave) y obtención de recursos externos. Así se ha aprobado un proyecto dentro del actual programa nacional *Progride* de lucha contra la pobreza, y otro, *Equalidade* dentro del programa europeo EQUAL que señala un camino de futuro de mejora de la calidad de los servicios. El modelo organizativo de la red social de *Famalicao* ha sido creado acumulativamente y de forma pionera para consejos de gran dimensión territorial y con un importante número de instituciones públicas y privadas (33 IPSS). Su organigrama aunque complejo tiene un notable grado de descentralización y se apoya en las CSIF. En una de ellas ha originado una empresa de inserción, se ha creado una asociación de vecinos en otra y ha potenciado la de Lameiras, cuyo origen se remonta a 1984, la cual ha creado un centro social y comunitario, un centro de día, una lar y asistencia a domicilio, un centro de acogida y ha asumido el traspaso del edificio "Das Lameiras" que gestiona. (Boletines culturales "Las Lameiras", y página Web www.amlameiras.pt).

En la red local de *Famalicao*, el poder municipal y de las entidades públicas es fuerte. Baste leer el reglamento de la CLAS (Boletín, 2003)¹⁴⁵ y ver su aplastante presencia en la composición de sus 25 miembros. El funcionamiento es básicamente piramidal, aunque con una autonomía

¹⁴⁵ Boletín (2003). *Regulamento interno do conselho local de acção social*, CLAS, Boletín n 1. Famalicao, marzo.

relativa de las CSIF que dependen financieramente y en medios humanos de los dispositivos centrales (Consejo Local de Acción Social y Servicio de Atención Social). También son significativos los criterios elaborados para que la CLAS emita pareceres sobre las candidaturas que se puedan presentar a programas nacionales y comunitarios, aunque no sean vinculantes. El carácter vinculante o no de los pareceres de las CLAS es uno de los retos principales de las redes locales.

En el caso de *Famalicao*, a pesar de este protagonismo autárquico el plan incide poco en la formulación del Plan de desarrollo Municipal y lo que es más preocupante en las decisiones económicas y urbanísticas del Municipio, Cuando junto al empleo, estas son claves como factores de la pobreza y la exclusión y de un desarrollo mas integral que no quede encerrado en el discurso de los técnicos de los servicios sociales.

En el diagnóstico que se presenta para el proyecto *Equalidade* y que queda reflejado en el cuarto boletín, de Agosto de 2005 (Boletín Informativo.2005)¹⁴⁶ se reconoce: 1) la persistencia de la no-intervención en algunos grupos específicos como la infancia y la juventud con riesgo de abandono escolar (32 por ciento de los jóvenes entre 18 y 25 años no esta en dispositivos formativos, 2) el aumento de los desocupados, un cuarto de los cuales tienen mas de 55 años, 3) la discriminación laboral de los discapacitados, 4) los ex reclusos tienen muchas dificultades de inserción, 5) excesiva institucionalización de los usuarios de los centros, 6) ausencia de relaciones con el medio empresarial, 7) bajo nivel de innovación de los servicios, 80 por ciento de los cuales son financiados por medios públicos, 7) poca cualificación y remuneración de los trabajadores de los IPSS, 8) la falta en las empresas locales de practicas de inserción, formación continua y participación de los trabajadores. Merece resaltarse de este examen, su sinceridad y que por primera vez empieza a tocar problemas que superan el ámbito de los servicios sociales para adentrarse en la participación, en las relaciones laborales y en el mundo empresarial. ¿Conciencia de los límites?, ¿presagio de nuevas orientaciones? Sólo el futuro de la Red Social Local de *Famalicao* podrá decirlo.

Programa nacional, red social local y coyuntura económica

Las conclusiones y lecciones de este caso se concretan en las siguientes reflexiones:

1. La nueva generación de políticas sociales en Portugal significa un punto de inflexión en el tratamiento más tradicional de la pobreza y la exclusión, aunque a través de los programas europeos y nacionales anteriores ya se hubiera empezado a trabajar en la perspectiva más integral, participativa y territorializada.

2. Existe una considerable tradición en Portugal, empezada ya en los años ochenta, de esfuerzos en pro del desarrollo local. Más acentuada en el mundo rural, esta tradición se apoya en los grupos e instituciones asociativos y comunitarios. Las autoridades locales intervienen poco y solo progresivamente van adquiriendo conciencia del papel que pueden jugar en la promoción de las dimensiones económicas y sociales.

3. El programa nacional Redes Sociales, nacido con la nueva generación de políticas sociales, supone un impulso importante, paralelo a los que se dan en otros países europeos, para intentar ligar la lucha contra la pobreza y la exclusión social con el desarrollo socio económico local. Después de una fase de experimentación se va generalizando a todos los Consejos que lo van pidiendo hasta llegar a cubrir a la gran mayoría de ellos (275) en la actualidad.

¹⁴⁶ Boletín (2005). *O diagnostico de partida*, CLAS, Boletín n 4. Famalicao, agosto.

4. El programa, dependiente de los vaivenes políticos y de encontrar formulas de financiación, tiene altos y bajos en sus casi diez años de existencia. Pero consigue, a través del empeño de su núcleo central, poner las condiciones para una diversa cultura organizativa y de planeamiento que irá calando allí donde se implanta. Una nueva generación de técnicos, casi siempre ligada a los servicios sociales, impulsará las redes locales que darán lugar a los planes de desarrollo social. Ahora, se espera que con el nuevo decreto-ley publicado el 14 de Junio de 2006 se dé un nuevo impulso y se articule mejor con el Plan Nacional de Inclusión.

5. El programa ha contribuido a dar respuestas más integrales y territorializadas con la asunción partenarial de prioridades más transversales y compartidas, disminuyendo la fragmentación y compartimentación que significaba que cada institución tuviera sus propios proyectos y limitando el numero de comisiones locales para diferentes funciones.

6. La red social de *Famalicao* entra en la fase experimental del programa nacional y se va afirmando en un proceso, más dubitativo en los inicios, que consigue, a partir de la iniciativa municipal, construir un modelo organizativo y de planificación interesante para ayuntamientos de envergadura, con muchos actores sociales, a los que ha conseguido congrega a su alrededor.

7. Como tal proceso abierto, sus avances son importantes en el aumento y mejora de los servicios sociales y en la toma de conciencia del valor del partenariado institucional y de la planificación social. Ha conseguido además atraer otros recursos y se posiciona positivamente en una perspectiva de mejora de la calidad de los servicios, objeto de un debate importante actual y futuro de la política social en Portugal, y en otros países europeos.

8. Pero estos progresos que potencian la protección social de los ciudadanos aumentando la cobertura y creando servicios sociales, ven limitados sus efectos, por las dificultades que tiene la red y el plan, de influenciar a las decisiones económicas, financieras y urbanísticas del Municipio, de incorporar al mundo empresarial en sus mecanismos partenariales y de incidir mas en los procesos de inserción sociolaboral. Lo que empieza a ponerse de manifiesto en los últimos documentos locales.

9. Estas dificultades son muy frecuentes en la mayoría de los procesos de desarrollo local en muchos países europeos que son formulados e implementados desde una lógica únicamente social.

10. Además, en el caso de *Famalicao* estos resultados quedan neutralizados en parte, por la mala coyuntura económica por la que pasa Portugal, en los últimos años, y por una estructura económica local de casi mono especialización industrial (calzado, textil) en unos sectores de exportación sometidos a una gran competencia de los países emergentes. Ello se traduce en un aumento del paro y del empobrecimiento de los colectivos menos calificados y más frágiles del mercado de trabajo.

11. Si el lema lanzado desde el Municipio, de *Famalicao* Solidario, quiere convertirse en una realidad futura, no solo hay que continuar reforzando la intervención social, sino alargar la participación a los actores económicos de la población en la red y en la formulación del nuevo Plan de Desarrollo Socioeconómico de la ciudad, que debería articularse con una estrategia de diversificación y calificación laboral, empresarial e industrial. Asimismo, sería útil que la Red social pudiese coordinarse mejor con los mecanismos locales, regionales y nacionales de la Seguridad Social.

4.3 Capital social y desarrollo socioeconómico en la Vall d'en Bas

Introducción

Este caso trata del desarrollo socio económico local de un valle rural situado en el lado español del Pirineo, en el que gracias a una reorganización de la propiedad agrícola, la fusión de los Ayuntamientos y sobretodo a la labor de una Cooperativa, se constituye un capital social y una fuerte identidad colectiva, capaces de asegurar un conjunto de iniciativas que promocionan el bienestar material y la calidad de la vida de los habitantes. Para ello, se empieza por situar al pequeño valle, se explican los tres procesos de racionalización de la propiedad, del sector público y el de los orígenes y consolidación de la cooperativa y sus resultados socioeconómicos.

Un pequeño valle rural

La Vall d'en Bas es un pequeño valle, enclavado en la comarca de la Garrotxa, en las estribaciones del Pirineo Catalán. Se ubica en una zona de montaña media que oscila entre 450 y 1120 metros de altitud. Tiene una extensión de 90.5 Km. La parte mas alta esta llena de bosques de hayas y robles, como consecuencia de un clima húmedo y donde llueve abundantemente. En la parte más baja se da una tierra que favorece el cultivo del maíz y otros cereales y forrajes para el ganado.

La Vall d'en Bas, se ha distinguido históricamente por ser una zona rural, dentro de una comarca montañosa cuya capital es Olot. Valle y comarca relativamente pobres en comparación con la Cataluña industrial y del litoral urbanizado. Con comunicaciones difíciles durante mucho tiempo ha conservado una fuerte personalidad salpicada de tradiciones festivas, de devociones religiosas, de una gastronomía específica, de sistemas de ayudas mutuas ligadas a la siembra y la recolección, la enfermedad y la lucha contra las catástrofes naturales (sequías, incendios, inundaciones,...). Sus tradiciones colectivas son recordadas y celebradas. De entre ellas merece destacarse la figura de Verntallat, pequeño propietario de tierras nacido en el valle que lideró la revuelta contra la nobleza de los *remences* en el siglo XV.

La tradición catalana por la que, el o la hija mayor de cada propiedad agrícola la hereda toda y paga una cantidad a los otros hijos, evitándose una división en pequeñas parcelas se aplica más difícilmente en el pequeño valle. En los años sesenta del siglo veinte se puede hablar de un minifundismo extendido en el que existían pequeños propietarios, aparceros y *masovers*, "alquiladores" de tierras, dispersas e incomunicadas que malvivían y emigraban a las ciudades.

La concentración parcelaria

Esta situación de minifundismo que se daba en otros muchos lugares de España, sobretodo en las regiones del Norte (Galicia, Asturias,...), impedía la viabilidad económica y aumentaba el individualismo de los pequeños propietarios, creando conflictos familiares y sociales "por un palmo de tierra" (Pijiula, J., Hernández, G., 1995)¹⁴⁷. El Estado Franquista en pleno discurso desarrollista intenta dar una salida a estas situaciones y promulga la ley de concentración parcelaria. La cual permitía reorganizar y agrupar las tierras, en el caso en que más del 70 por ciento de propietarios de tierras afectadas estuvieran de acuerdo, El estado daba ayudas para arreglar los caminos y las canalizaciones de aguas.

¹⁴⁷ Pijiula, J.,Hernandez, G. (1995). *25 anys de la Cooperativa de la Vall d'en Bas i de la Concentració Parcelaria, Cooperativa, Vall d'en Bas*. Los comentarios que siguen traducidos del Catalán, se encuentran en este libro citado.

En 1962, había 792 explotaciones agrarias en la Vall d'en Bas, el 70 por ciento de las cuales tenían menos de 5 hectáreas. Las resistencias que tuvieron que vencerse fueron muchas para “hacer una revolución pacífica que era la primera en el campo de Cataluña de aquella época”. A los “payeses” les costó mucho aceptar que “esta tierra que es la tuya y que ha pertenecido a varias generaciones, ya no será tuya. Te daremos otra en otro lugar”. Después de innumerables reuniones y negociaciones que se iniciaron en 1963, la “parcelaria” fue aprobada en 1966, y así se aproximaron las propiedades: “Se podía ver crecer el maíz desde la ventana de tu casa”. De un total de 4.738 parcelas, quedaron reducidas a 897 repartidas en 600 propietarios a los que se adjudicaron 1.300 hectáreas. 542 de ellas fueron de reemplazamiento y 5 para el “común”. Es importante señalar que estas hectáreas comunes no fueron apropiadas privadamente sino que fueron destinadas, siguiendo una vieja costumbre del mundo rural ibérico, a funciones colectivas. Así, después sirvieron para edificar equipamientos colectivos como la escuela Verntallat y la Cooperativa.

En palabras de uno de los actores, la parcelaria intervino y ayudó: 1) a que la pérdida de los cultivos más tradicionales fuera substituida por la especialización en la producción de cereales y forrajes destinados a la alimentación del ganado, 2) a la mecanización y aumento de la productividad agraria, 3) a la modernización de las granjas estabuladoras del ganado y muy especialmente de las vacas productoras de leche y después de carne, 3) al mantenimiento de la estructura familiar de la explotación y de una capacidad de acumulación que repercutió en el aumento de las inversiones, 4) a la creación de un sistema de riegos, desguaces y caminos transitables, 5) a la aparición de trabajos a tiempo parcial en la agricultura y la ganadería y 6) a la posibilidad de la incorporación de las nuevas generaciones a las tareas agrícolas sin que tuvieran que emigrar, como históricamente había sucedido.

El éxito de la concentración parcelaria, de la que cuarenta años más tarde continúa habiendo un recuerdo positivo, dio idea que era posible llevar a cabo acciones colectivas, con resultados económicos palpables, que creaban nuevos lazos y una confianza entre la gente que antes no existía. Nacía una nueva cultura agraria, con la reorganización territorial de la propiedad productiva. Se constituía así un inicial capital social, privado y colectivo.

La fusión de los cuatro municipios

Convencidos paulatinamente que la unión fortalece y al mismo tiempo que continuaban los trabajos de la concentración parcelaria (1966-1972), se empezaron a dar los primeros pasos para unificar los municipios. Cuatro de ellos, la Pinya, Joanetes, Sant Privat y Sant Esteve, decidieron fusionarse porque eran tan pequeños que no podían afrontar con sus presupuestos los costes de su funcionamiento. Los Secretarios de los Ayuntamientos eran a la vez secretarios de las Hermandades Agrarias, lo que facilitó la fusión. Solo un Ayuntamiento decidió no adherirse después del resultado desfavorable de un referéndum entre los vecinos atraídos por las ofertas, “cantos de sirena” (Grabolosa, R. 1975)¹⁴⁸, que les hicieron las autoridades locales de la capital de la comarca. Pero los otros cuatro decidieron tirar adelante y constituir, en 1968, el Ayuntamiento de la Vall d'en Bas. El nombre que se adoptó era el del valle y permitía que los vecinos continuasen identificándose con su pueblo y a la vez, que se sintieran orgullosos de pertenecer a una entidad que agrupaba a toda la población. A este crecimiento de la identificación, también, ha contribuido la construcción, en terrenos comunales, y el funcionamiento de la escuela por la que han pasado varias generaciones del valle. “Así un niño de Joanetes puede ser amigo íntimo de uno de la Pinya, y este de otro de otro pueblo. Las nuevas generaciones que han pasado por el grupo escolar se van incorporando a la vida activa política, administrativa de todo el valle”.

La creación de un solo municipio, que federa cuatro pueblos, ha permitido afrontar obras y actividades que no hubiera sido posible sin su existencia, al mismo tiempo que fortalecía la

¹⁴⁸ Grabolosa, R. (1975). *Les valls d'Olot*, Olot.

identidad conjunta de todo el valle y constituía un interlocutor interno y externo en los asuntos de interés general. El capital social de origen público aumentaba... La llegada de la democracia, en 1976, ha ayudado a estructurar la vida administrativa y política del valle, aunque a veces su espacio de representación quede algo obscurecido por la importancia que ha adquirido la cooperativa.

Los orígenes de la Cooperativa de la Vall d'en Bas

Tampoco fue fácil crear la cooperativa. Había que vencer la inercia campesina de siglos y mostrar que esfuerzos personales que se mancomunan tiene un valor añadido. Las primeras discusiones tuvieron lugar en la Hermandad Sindical de Campesinos y Ganaderos que la Ley Franquista permitía constituir dentro de los sindicatos verticales desde 1940. La "parcelaria" y la fusión de los municipios indicaban un camino. En 1971 se origina la Hermandad que contaba con una mutualidad agraria. En su seno, se crea el Grupo Sindical de Colonización Valle de Bas, con 52 socios cuyo objetivo era conseguir unos servicios más baratos y una mejor comercialización de los productos agrarios, combatiendo, por un lado, a los intermediarios que se enriquecían vendiéndolos en mercados más lejanos y, por el otro, a los grandes productores de pienso. En los inicios era una asociación ambulante, sin domicilio, con un almacén alquilado, que funcionaba informalmente distribuyendo, con una furgoneta, el abono y el pienso, directamente a las casas de los socios. Dos años más tarde se decide construir un gran almacén. Los 83 socios aportan 15.000 Ptas. Se pide un crédito a un banco local que avalan algunos socios. El almacén se edifica con el trabajo voluntario de todos." Nos ha tocado la lotería" se exclama un socio fundador el día de la inauguración en Diciembre de 1974. Se instalan los silos y la bascula. En 1975, se compra el molino de grano y de 4 millones de ventas en 1974 se pasa a 23 en 1975. Se publica el primer número de la revista "Verntallat", que se transforma en órgano de la cooperativa y medio de expresión del conjunto del valle. Se inicia la comercialización conjunta de puercos y se importan treinta vacas lecheras de Holanda.

Todas las decisiones se toman en las reuniones quincenales. El advenimiento de la democracia permite reforzar estos procesos. El Grupo de Colonización se transforma en Sociedad Agraria De Transformación Vall d'en Bas. Nombre oficial con el que se denomina lo que todo el mundo conoce por la Cooperativa. A la fiesta anual acude, a partir de las elecciones locales de 1979 el nuevo alcalde, "vinculando así la cooperativa a la recién estrenada democracia".

Consolidación y superación de retos de la Cooperativa

No es posible narrar todos los acontecimientos de esta iniciativa de la economía social, aunque pueden destacarse algunos de ellos.

De 1976 a 1983 la Cooperativa se consolida. Aumento del número de socios (190), cursos de tractorista y de inglés y viajes al extranjero de aprendizaje, construcción de siete silos para harina y pienso, compra de 10.000 metros cuadrados para experimentación agraria, construcción de una fábrica de piensos para servir a los socios con la que se piensa disminuir el déficit del valle, comercialización de puercos y de leche, instalación de un secador de cereales,... El número de asalariados de la Cooperativa es de ocho personas.

En 1983 empieza a crecer la inquietud por la entrada de España en la Comunidad Europea y sus posibles consecuencias negativas para la agricultura. Especialmente porque con la Política Agraria Comunitaria podían llegar las cuotas de limitación de la producción lechera. La respuesta de la Cooperativa a este reto que afectaba a unos 120 socios fue la de informarse e informar a sus socios recomendándoles anticiparse, reconvirtiendo algunas explotaciones para producir carne, mejorando las razas de ganado, importando vacas (1000 desde la fundación), incrementando la productividad y abandonando algunas explotaciones no rentables en el futuro. En 1985, sale al mercado la "Leche y el queso de los valles de Olot" que comercializa la Cooperativa dando el primer paso de venta directa a los consumidores de los productos de los socios. En 1988 la

Cooperativa compra el 11 por ciento del capital de una comercializadora de leche. El número de socios era ya de 240, las ventas alcanzaban los 800 millones y el número de trabajadores era de 16. Se inician relaciones con otras cooperativas para la explotación de servicios comunes. En el momento de la crisis de las vacas locas de 2001-2002 se comprueba que la proximidad geográfica, las medidas de control veterinario y de medicina preventiva introducidas desde 1986, y la confianza popular, hacen que las repercusiones sean mínimas. La carne de la Cooperativa sigue vendiéndose.

Otro reto es el de la diversificación de la producción agrícola (Cáceres, J., 2005)¹⁴⁹. Al cual, la Cooperativa responde con la reintroducción del cultivo de la patata y de unas variedades locales de habichuelas y de alforfón. Todas estas innovaciones fueron experimentadas previamente por la Cooperativa. La cual ha creado la marca Vern Tallat para identificar sus productos que incluye la comercialización de la producción artesanal de leche, embutidos, quesos y otros artículos.

En 1993, en el contexto de la liberalización de los precios agrarios y de subvenciones a los que abandonan la producción de leche y producen carne, la cooperativa crea las agrotiendas. Se trata de una gran novedad que se inscribe en la perspectiva del agroturismo. Casas-residencias rurales, fabricación y venta de pan artesanal, de embutidos de la comarca y de quesos de elaboración local junto a la creación de una red de tiendas agroturísticas van a ser los dispositivos creados en los años noventa que permiten dar un salto adelante a la cooperativa. Los superávits económicos de las seis tiendas actuales cuya oferta diferenciada es de alta calidad y por las que pasan unas 150.000 personas al año, han permitido financiar otras actividades, algunas de ellas como la fabricación de piensos que ahora no son tan rentables, mejorar la estabilidad financiera de la Cooperativa, atraer turismo a todo el valle y afrontar la reforma de la política agraria comunitaria que favorece a los supermercados y elimina los pequeños comercios rurales tradicionales. Además de promover la colaboración inter cooperativa, se ha convertido en realidad el viejo sueño cooperativo de establecer una relación directa entre productores y consumidores.

Algunos resultados socioeconómicos de la Cooperativa

Actualmente la Cooperativa tiene unos 450 socios, es decir que agrupa a la gran mayoría de agricultores y ganaderos del valle, aunque se haya abierto a otros (30 por ciento) que no pertenecen a él. Trabajan en ella unas cincuenta personas y su volumen de ventas ha superado los 1.400 millones de pesetas (15 millones de euros). Obtiene más de 200.000 de euros de beneficios, que nunca ha repartido individualmente y que destina a inversión para potenciar nuevas actividades y servicios para los socios y los habitantes del valle. Los servicios son prestados a precio de coste (maquinaria compartida, secador de cereales, gasoil agrícola, catering para el ganado...). Cuenta con un servicio meteorológico, importante para que los payeses conozcan las variaciones climatológicas y para dar a conocer el valle a toda Cataluña a través de su conexión con la televisión catalana. Ha creado una guardería y una escuela, un hogar diurno de jubilados y ha empezado a estudiar la posible creación de una residencia para ancianos, ha pavimentado todos los caminos de la parcelaria y construido un camino que le comunica con la comarca vecina, ha construido una red de almacenamientos de agua para usos agrícolas y para ser utilizados en caso de incendios, un servicio de asesoramiento fiscal y administrativo a todos los socios y sobre las ayudas europeas, llevando la contabilidad de unas treinta explotaciones. Tiene unos técnicos en alimentación y veterinaria y una capacidad de experimentación que le permite mejorar la genética del ganado, de la producción de leche y de la producción agrícola, habiéndose negado a introducir las simientes transgénicas y habiéndose lanzado por la producción agrícola integrada, que permite ser respetuoso con el medio ambiente.

¹⁴⁹ Cáceres, J. (2005). *La garrotas: agricultura i productes alimentaris locals*, SEIAHS, Barcelona.

La Cooperativa ha contribuido y contribuye a la mayoría de las actividades sociales, deportivas, festivas y culturales del valle y de la comarca. Su fiesta anual es una cita obligada para todos los habitantes. En 1984-85 participó en el inicio de los estudios de Formación Profesional de primer grado en la especialidad de Explotaciones Agropecuarias y en 1987 se crea el segundo grado. Por ellos han pasado unos doscientos jóvenes de la comarca. En 1990, se crea el Aula Permanente de Formación Agropecuaria con el objetivo de formar y reciclar a ganaderos y payeses. En los más de treinta cursos organizados han asistido más de 900 adultos. En este instituto, ubicado en Olot, también se llevan a cabo investigaciones para introducir nuevas variedades (alforfón, cebolla dulce, hierbas para fermentación de quesos, alubias negras...) y luego se hacen cursillos formativos para explicar las nuevas técnicas y productos. Se hacen programas de divulgación radiofónica, especialmente conocido a nivel popular, el de “matar el cuc”, y escrita y se organizan las practicas de los alumnos, muchas de ellas en las instalaciones de la Cooperativa y de sus socios.

Parcelaria, fusión Municipal y Cooperativa, tres motores del auge local

En la actualidad, la Cooperativa es uno de los principales poderes económicos, sociales y hasta cierto punto político del valle. Pero su existencia no hubiera sido posible sin el proceso anterior de concentración parcelaria y el clima de confianza y de racionalización productiva que esta introdujo. El nuevo Consistorio Municipal, resultado de la fusión, permitió afrontar tareas de infraestructura impensables con los medios que tenían los pequeños ayuntamientos. La Cooperativa ha sido capaz de dar respuesta a los diferentes retos planteados, crear trabajo, aunar los esfuerzos, aumentando la productividad y diversificando la producción agrícola y ganadera, encontrando los canales de comercialización, mejorando las condiciones de vida y de trabajo de sus socios y de los habitantes del valle. ¿Cuáles han sido los efectos de estos tres motores, sobre su estructura demográfica, económica y social?

En 1981, el valle tenía 2.640 habitantes que descendieron a 2.531 en 1991 y 2.501 en 1998 para remontar a 2.616 en 2005. La baja tasa de natalidad (7 por mil) y el escaso saldo positivo migratorio explican un estancamiento que de todos modos no es frecuente, comparado con los enormes descensos poblacionales de la gran mayoría de áreas rurales europeas. Solo últimamente empiezan a llegar algunos inmigrantes extracomunitarios a estos valles de la Cataluña profunda. Según las últimas estadísticas del año 2001, el 65 por ciento de la población había nacido en el mismo municipio, el 32 por ciento en el resto de Cataluña, el 3 por ciento en otra región española y solo uno por ciento eran extranjeros. Aunque esta situación es probable que vaya a cambiar en el futuro es una clave para entender la fuerte identidad local, reflejada en que el 99.6 por ciento entiende el catalán, el 94.9 por ciento lo sabe hablar y el 86.2 por ciento lo lee.

Del conjunto de la población en 2005, los menores de 14 años sólo llegan al 12.1 por ciento y el 23 por ciento tienen más de 65 años de edad. Porcentajes parecidos a los de la comarca y que muestran el envejecimiento de la población que se verifica en toda España, en Cataluña y más especialmente en las zonas agrícolas y montañosas que se están desertificando. Este no ha sido el caso de la Vall d'en Bas que ha visto renovarse, a la baja, las generaciones que se dedican a las labores agrarias y ganaderas.

La estructura familiar se ha modificado y predomina la familia nuclear, cuando antes era mas bien habitual la familia extensa con abuelos, padres e hijos y a veces parientes próximos, todos ellos ligados a la propiedad de la tierra y de la casa,. Los hogares familiares formados por una pareja con hijos o sin, son mas del 60 por ciento del total, las formadas por una sola persona son el 19 por ciento, y las monoparentales representan solo el 9 por ciento. Aunque aun se encuentran trazos de las antiguas familias extensas con la presencia de núcleos familiares de mas de seis personas (4 por ciento), que es mas de la mitad de la media catalana. La vida familiar se ha transformado. Los hijos estudian, la mayoría de las mujeres tienen trabajos fuera de la casa y se encuentran menos doblemente explotadas por las labores domesticas y las del trabajo agrícola y ganadero en las que su aportación “era primordial y de una gran dureza” (6). Las casas de payes

se han modernizado y tienen la mayor parte de equipamientos, rompiéndose su aislamiento con el coche, la televisión y cada vez mas Internet. Solo algunas casas y explotaciones del valle han quedado al margen de estos procesos. Según los registros de los servicios sociales solo quince hogares se encuentran en una situación de pobreza. Se trata de personas viudas o que nunca se han casado, sin vínculos familiares, de más de 70 años o que reciben pensiones del antiguo régimen agrario, o prestaciones asistenciales y población discapacitada que no puede trabajar.

En el valle no hay prácticamente paro. Desde 1991, este no ha superado el 5 por ciento de la población activa. En 2003, los parados eran el 2.09 por ciento de la población mayor de 18 años mientras que para la comarca eran el 3.5 por ciento y alcanzaban el 6 por ciento para Cataluña. El 45 por ciento de los que no trabajan son hombres y las mujeres son el 55 por ciento. “Quien quiere trabajar, trabaja”, se dice en el valle. Si estos datos del desempleo son claramente positivos, lo son menos los que conciernen el volumen de empleo. En el año 2001, de un total de 2.192 personas en edad de trabajar, lo hacen solo 1.206, es decir que el índice de ocupación no llega al 50 por ciento. 940 no trabajan. La mayoría son jubilados, un tercio son estudiantes, un sexto son mujeres que se dedican a labores domesticas y el resto son discapacitados y otros. Pero la economía del valle no es capaz de dar trabajo a todos los que viven en él. Lo que significa que unos 700 de sus residentes trabajan fuera de él y unos 500 lo hacen en él. Se trasladan para trabajar en él, un centenar de personas exteriores. Movilidad impensable en otras épocas, pero que muestra que se trata de una economía relativamente abierta en la actualidad. Todo indica que la economía informal no es relevante en el valle, salvo pequeños trabajos estacionales, aunque si lo es la economía de intercambios mutuos, no monetarios, de productos y servicios.

A pesar del carácter eminentemente rural del valle y tal como ha sucedido en otros lugares, en él, han crecido otros sectores de actividad. Si en 1986, la población ocupada en el sector agrario era el 30 por ciento del total, en 1996 era el 14 por ciento y en 2001 solo alcanzaba el 10 por ciento. En este mismo año, este porcentaje era del 3.7 por ciento en la comarca y del 2.5 por ciento para toda Cataluña. La población ocupada en la agricultura ha bajado mucho en el valle. Pero este descenso, ha sido muy superior en la comarca, en Cataluña y en España y continua teniendo una presencia excepcionalmente considerable. El sector industrial ocupa a un 40 por ciento de la población desde los años ochenta, un 35 por ciento de los cuales están ligados a la industria alimenticia, un 22 por ciento producen muebles y un 15 por ciento son talleres mecánicos. Un cuarto de los empresarios no tienen empleados. La gran mayoría de las empresas tienen menos de cinco asalariados. El sector de los servicios es el que ha crecido mas, pasando de un 19 por ciento de la población ocupada en 1986 a un 35 por ciento en 1996 y a un 44 por ciento en 2001 siguiendo las pautas de la comarca, de la región e incluso europeas. El 62 por ciento de los comercios se dedican a la venta de productos alimenticios. La construcción también crece y pasa de un 7 por ciento en 1986 a un 10.5 por ciento en 2001, pero no se dispara como en otros lugares donde ha llegado la especulación inmobiliaria conectada con las residencias secundarias y el turismo masivo. El turismo que acude al valle es el de fines de semana (unas 1500 personas comen en el valle cada fin de semana) y de algunos barceloneses y gerundenses que tienen residencias para el verano (263 viviendas secundarias en 2001). Piden un buen entorno paisajístico, una buena alimentación y hostelería, sosiego y poder hacer excursiones agradables a monumentos y montañas. Todo ello lo proporciona, por ahora, la Vall d'en Bas Aunque exista el riesgo de la construcción de una carretera que la divida y en parte la desnaturalice.

No es fácil presentar un análisis del auge y progreso económico local actual, que partía históricamente de unas condiciones menores al de otras zonas. Pero hay algunos indicadores que señalan su sostenido desarrollo desde la Parcelaria y la acción de la Cooperativa. La inexistencia del paro sería el primero. El segundo es el de un producto interior bruto por habitante que es alto, aunque sea un poco menor que el de la comarca. En 1991 era de 1.144 millones de Ptas., mientras era de 1.481 para la comarca y de 1.704 para Cataluña. Diez años mas tarde las proporciones no han cambiado, lo que es significativo. El tercero es el de la contribución del sector agrario a este producto interior, que es del 12 por ciento, mientras que cabe recordar que ocupa al 10 por ciento de la población. La expansión de su productividad ha continuado disminuyendo el número de explotaciones, el numero de parcelas y aumentando su superficie. El número de cabezas de

ganado también se ha incrementado. Si en 1982 había 16.502, en 1999 eran 23.564, siendo los puercos 14.865 y los bovinos 6.132. Lo que pone de manifiesto una transformación hacia la producción de cerdos, mucho más rentables. El cuarto es el de la propiedad de la vivienda. Mas del 70 por ciento de las viviendas son de propiedad y solo el 10 por ciento aun están pagándose, porcentaje que se eleva al 17 por ciento en la comarca y al 27 por ciento en Cataluña. Las viviendas donadas o cedidas gratis o a bajo precio son el 28.7 por ciento mientras que en Cataluña son el 8 por ciento. Todo ello indica una capacidad económica importante ligada a la continuidad de los lazos familiares y de la propiedad de la tierra y la casa y menores dificultades en el futuro por la casi ausencia de endeudamientos hipotecarios

El impuesto medio declarado era en 1998 de 11.969 euros anuales, el de la comarca de 12.156 y el de Cataluña de 15.025. y el impuesto sobre el patrimonio total declarado era de 201.309 euros en el valle, de 291.082 en la comarca y de 314.317 para Cataluña. Lo que da idea de una considerable capacidad impositiva. El nivel de instrucción, otro indicador indirecto del progreso, es alto. Así, tenían estudios superiores en 1991, el 3.4 por ciento de la población de mas 10 años, el 7.4 por ciento en 1996 y el 11.6 en 2001. Evolución y valores superiores a los de la comarca y parecidos a los de Cataluña. Tenían estudios secundarios en el valle en 1991, el 36 por ciento, el 39.5 por ciento en 1996 y el 40.6 por ciento en 2001. Mientras que los que no tenían ninguna titulación eran el 17 por ciento en 1991, y 16.4 por ciento diez años más tarde. Lo que se debe a la presencia de las generaciones de mayor edad como lo demuestra el que sean los que tienen mas de 65 años donde se concentra el 30 por ciento de los que no tienen título, siendo mayor este índice en las mujeres. Mientras que estas tienen en la actualidad mayores índices de formación superior, el 9.1 por ciento frente al de los hombres (5.8 por ciento).

Antes se consideraba que las mujeres no tenían que estudiar como los hombres, mientras cada vez mas las mujeres se incorporan al mercado de trabajo y estudian durante mas tiempo, lo que se traduce en su mayor acceso a los estudios superiores y poder ejercer profesiones mas calificadas y liberales, mientras que los hombres en las zonas rurales se incorporan antes al trabajo agrícola para el que no necesitan este tipo de estudios. Factor que se ha visto se reflejaba en la estructura de género del mercado de trabajo y que indica que el capital cultural del valle se ha incrementado enormemente pero que se diversifica y que una parte del futuro pasará por las decisiones de las mujeres de no abandonarlo, aunque tengan mejores oportunidades fuera de él.

Como en la mayoría de estudios sobre el desarrollo socioeconómico local es muy difícil poder diferenciar los diferentes factores causales del progreso del Valle y sobretodo distinguirlos de la expansión general de la región. Pero si puede afirmarse que la Vall d'en Bas ha sabido mantener una actividad agrícola y ganadera muy por encima de otros valles parecidos de la misma comarca (Vall de Vianya) y de la región. Atrae un turismo de calidad y conserva una belleza patrimonial, natural y cultural envidiable. La gran mayoría de la población continua viviendo en el valle, donde posee sus tierras y casas y en el que hay trabajo estable aunque cada vez mas su calificación sea superior a las demandas de las actividades mas frecuentes. Si bien el número de payeses ha disminuido, lo ha hecho mucho menos que en otros territorios similares. De hecho es el que tiene mas, siempre en términos relativos, de la Provincia de Girona. Sin duda la Cooperativa ha contribuido a ello. Es una de las empresas mayores de la localidad. Mas de 200 payeses del valle, titulares de más del 80 por ciento de las explotaciones agrarias son socios de la Cooperativa. Esta es su principal proveedora y cliente, canalizando cada vez más su producción hacia la venta directa. Además es el referente social y cultural del valle y sus dirigentes tienen una amplia legitimidad.

Capital social y desarrollo socioeconómico local

Legalmente la Cooperativa como es conocida popularmente, es una SAT. La diferencia entre esta y una cooperativa, es que en esta, cada socio es igual a un voto, mientras que en la primera este voto se pondera en función de la aportación de capital. Esta no puede ser superior a un tercio del total. En la Cooperativa de la Vall d'en Bas el capital se encuentra distribuido muy igualmente. Únicamente los socios residentes, que son los más antiguos, tienen

participaciones algo superiores, lo que les otorga un mayor peso político. Desde los tiempos de la Parcelaria, y a pesar de encontrarse en una dictadura, las decisiones se han tomado democráticamente y con amplios consensos. Lo que significa muchas reuniones informales y formales y una considerable capacidad de negociación. La Asamblea General constituida por el conjunto de los socios es el órgano supremo que se reúne por lo menos dos veces al año, y a la que asisten normalmente el 80 por ciento de los socios. Ella elige, por votación secreta y por el sistema de listas, a la Junta Directiva compuesta por doce de ellos que gobiernan, administran y representan a la sociedad. Su trabajo no es remunerado. La dirección y la gestión cotidiana es llevada a cabo por un gerente, asalariado, que responde frente a la Junta.

Esta iniciativa de la economía social y solidaria, que puede repartir los resultados individualmente, no lo ha hecho nunca. Siempre se han reinvertido en beneficio de los socios y de la comunidad local. Actualmente las Agro Tiendas son la que generan mayores resultados sirviendo para cubrir el déficit de determinadas actividades: asesoramiento y formación, producción de piensos, promoción lúdica y cultural local.

“La cooperativa, hoy en día, es un instrumento útil, prestigioso y competitivo al servicio de todos los cooperativistas y de la Vall d'en Bas”, sintetiza un político de la zona.

Gracias al estudio llevado a cabo por Aiguabella en el marco del Proyecto CONCISE (Aiguabella, J., 2002)¹⁵⁰ es posible pasar de utilizar teóricamente el concepto de capital social para medir su papel a escala local, aplicándolo a la cooperativa de la Vall d'en Bas, durante los años 2001 y 2002. Este análisis se hizo a través de un proceso de auditoría social y de una metodología cuantitativa y cualitativa con registro sistemático de datos, reuniones periódicas con personas clave, entrevistas en profundidad, observación no participante y cuestionarios cerrados a los trabajadores, a los socios y a una muestra de la población.

No es fácil resumir los resultados por su complejidad y alcance. Una vez definida la misión de la Cooperativa “como el trabajo en común para obtener mayores beneficios económicos y sociales para los socios y el bienestar de la población local”, y los valores compartidos (cooperación, honradez, espíritu de superación, credibilidad), estos se declinan en una serie de objetivos: mejorar la rentabilidad de las explotaciones agrarias, su eficiencia y la calidad del medio ambiente, rentabilizar la producción local y promover su consumo, incorporar a los jóvenes a la agricultura, dar empleo a la población local, mejorar el nivel cultural y la formación técnica de los socios, incentivarles para la mejora de su nivel de vida, proporcionar un espacio de encuentro, de relación y de ocio a la población local y especialmente a los jóvenes, los jubilados y las mujeres,... Cada uno de estos objetivos se concreta en unas actividades precisas. Así por ejemplo, la incentivación se precisa en bonificaciones para minimizar posibles pérdidas en determinadas coyunturas, descuentos en la compra de productos en las agro tiendas, en ayudas para poder ir de vacaciones,... Todo ello se registra y se elabora con una contabilidad social que da una gradación de hasta que punto se realizan los objetivos de la Cooperativa y que se contrasta con las opiniones de *stakeholders* internos y externos.

En paralelo, se examina pormenorizadamente como y hasta que punto, la Cooperativa utiliza el capital social y como contribuye a generarlo. Para ello, se definen seis criterios. La confianza, la reciprocidad, las redes y estructuras de apoyo, el sentido de compromiso y de pertenencia, los valores y normas de comportamiento comunes, la honradez, el funcionamiento de los canales de información. A partir de los datos registrados por la contabilidad social, se puede ver que la confianza es tanto interna (reuniones de junta, asambleas, visitas colectivas, conversaciones informales) como externa (relaciones con otras entidades sociales y cooperativas, intercambio comercial, encuentro periódico con expertos exteriores, relaciones con políticos locales y regionales,...). Se trata de ver que resultados concretos se obtienen, a quien benefician y que

¹⁵⁰ Aiguabella, J. (2002). Auditoría social de la Cooperativa de la Vall d'en Bas. Proyecto CONCISE. GES. Barcelona.

opinan los implicados. Así los efectos obtenidos en el periodo estudiado fueron: la introducción en un tiempo record del cultivo de la patata con un convenio con una de las principales empresas españolas vendedoras, ampliación de proveedores y clientes, acuerdo con el gobierno de Andorra para proporcionar semillas y apoyo técnico, creación de varias nuevas empresas y tiendas, obstaculización a la creación de un campo de golf que el Ayuntamiento proponía. Los entrevistados aportan como demostración el que la Cooperativa es transparente, hace la declaración de renta de más de cien de ellos y que ha resuelto siempre sus problemas y ha velado y vela por sus intereses y por los del valle. Esta misma lógica se sigue para los otros cinco criterios que miden el capital social.

Es innegable, el capital social ha crecido en el valle gracias a la Cooperativa, que bajo su impulso ha elevado las rentas y el estilo de vida, ha mantenido el empleo y ha creado mecanismos de protección que han fortalecido la sociedad civil y la identidad colectiva. En la Vall d'en Bas, con 2.616 habitantes hay más de 30 organizaciones voluntarias que incluyen 4 asociaciones de vecinos, 7 comisiones de fiestas, 3 entidades deportivas, 4 clubes de fútbol y otro tipo de asociaciones como las asociaciones de padres de las escuelas, una unidad básica de salud, dos hogares de abuelos, una asociación ecologista, otra de excursionistas, del parvulario, una de los hoteleros, otra de defensa del patrimonio histórico del Valle, y otra como "el Ratoli" que organiza actividades para los pequeños en los fines de semana y en las fiestas escolares, en los carnavales y promociona cursos de teatro y de cocina. Todo ello se hace voluntariamente. Este alto nivel de participación popular también se refleja en la mayor participación en las elecciones políticas especialmente en las locales.

Economía social y desarrollo local. ¿Un caso ejemplar?

Ha llegado el momento de sintetizar las lecciones que derivan de este caso y de extraer algunas enseñanzas, hasta cierto punto, extrapolables.

1. Los habitantes de la Vall d'en Bas no son distintos, ni mejores ni peores, que otros muchos pequeños propietarios agrícolas y ganaderos del resto del mundo. Pero sí tienen una fuerte cultura e identidad locales que les unen entre sí y a su tierra, que les diferencian de otros. Son de la Vall d'en Bas, y después *garrotxins* (de la comarca), catalanes,...

2. Al mismo tiempo que han sabido encontrar soluciones a sus problemas locales, han estado siempre abiertos al aprendizaje exterior (viajes a Madrid, a Estados Unidos, a varios Países Europeos,...) y han intercambiado su experiencia con otros. No se han encerrado alrededor de su campanario.

3. Los tres procesos que han creado y aumentado el capital social (parcelaria, fusión municipal y cooperativa) han partido de negociaciones consensuadas y ampliamente participadas frente a necesidades colectivas, venciendo al individualismo y la inercia ancestrales de las personas aisladas de las zonas rurales.

4. No ha existido ningún dispositivo formal e institucional encargado y gestor del desarrollo local. Solo, hace unos pocos años se ha creado en la capital, una Agencia de Promoción Económica para toda la comarca que obtiene fondos europeos y participa en algunos programas (LEADER II y EQUAL).

5. El Ayuntamiento ha sabido respetar las particularidades de los cuatro pueblos y ha llevado a cabo las funciones que le asignan sus competencias, ayudando a las iniciativas sociales y culturales que surgían de la capacidad organizativa ciudadana. En ocasiones la Cooperativa ha ocupado su espacio de representación, siendo a veces un poder compensatorio. Pero el pragmatismo y la negociación entre ellos, han sido las notas dominantes de sus relaciones.

6. La Cooperativa ha sabido encontrar respuestas sucesivas a los retos económicos que se han planteado a sus socios y al conjunto de la economía local, conjugando las actividades

productivas agrícolas y ganaderas con las de la comercialización. Del productor al consumidor podría ser su lema. Ha puesto las condiciones para crear y conservar un alto nivel de empleo y limitar el éxodo rural y de las generaciones más jóvenes. Se han mejorado notablemente los niveles de renta y las condiciones de vida y de trabajo del valle. Solo una poca gente mayor vive como antaño y se encuentra en una pobreza material.

7. Estas respuestas económicas se han articulado con servicios y actividades sociales (dos escuelas, un parvulario, un centro para mayores, vacaciones, descuentos en los precios...) participando en la mayoría de iniciativas culturales. El nivel de protección social y cívico del valle es notable y muy superior al de otras zonas parecidas del país.

8. La cooperativa ha tenido una notable capacidad experimental y de innovación, al servicio de las actividades productivas y de organización, vinculándolas con necesidades socio económicas del valle. Se ha preocupado por potenciar la formación profesional y técnica, lo que también redundaba en su favor.

9. El nivel de participación de los socios ha sido fundamental. La mayoría pertenecen al valle y se sienten orgullosos de su cooperativa, al mismo tiempo que han permitido la entrada de otros que no residen en la Vall d'en Bas, pero comparten sus mismos problemas y soluciones. La reciprocidad, la transparencia, la honradez, la confianza y la fluidez de la información explican la cualidad del capital social y el buen funcionamiento democrático, no exento de conflictos, pero que ha sabido encontrar los canales formales e informales para resolverlos. Para las nuevas generaciones no es muy concebible dar marcha atrás en este tipo de cultura organizativa y participada.

10. Pero no todo son flores en el valle. Los negros nubarrones que amenazan a esta experiencia pueden ser resumidos así: el cansancio democrático y el descenso de la participación, la creación de una oligarquía de los propietarios mas ricos, la competencia de grandes productores y de grandes superficies, la compleja articulación de intereses dispares de trabajadores, socios, clientes y competidores, la homogeneización cultural y la pérdida de identidad, la llegada de población externa desconocedora de esta historia y con culturas distantes y distintas, la invasión de urbanizaciones residenciales y de un turismo de masas, la apertura de autopistas y túneles, la atracción por puestos de trabajo externos mas cualificados y atractivos, el envejecimiento y la irrupción en los órganos gestores de asalariados tecnócratas, la dificultad de seguir innovando,...

11. La trama de relaciones comerciales, financieras, políticas, sociales, culturales, construidas alrededor de la cooperativa y su misma solidez constituyen un cojín que asegura un futuro sostenible. La vida de la cooperativa no depende de las ayudas publicas sino del esfuerzo de sus miembros. Estos califican a su experiencia de economía social real y local. Se supone para diferenciarse de tantas iniciativas mentales de la economía social imaginada. En este caso, se han dado la mano, a través de la economía social, el aumento de la protección social y del capital social con el desarrollo socioeconómico local.

5. Algunas orientaciones pedagógicas ¹⁵¹

De acuerdo con los términos de referencia, se trata de dar unas orientaciones pedagógicas para que el texto anterior pueda ser convertido y utilizado en la formación sobre protección social y desarrollo local destinado a aumentar los conocimientos operativos de profesionales que trabajan en este campo. Así pues, estas orientaciones se dividen en los siguientes apartados:

- La recreación de “pseudopais”.
- La clarificación conceptual y la crítica de los estereotipos.
- El descubrimiento de las relaciones entre desarrollo local y protección social.
- El tratamiento formativo de los tres casos.
- La utilización de CIARIS.

La recreación de pseudopais

En los años sesenta y siguiendo el método de los casos simulacro, en la OIT se aplicaban unos cursos sobre desarrollo económico y social, en los que se utilizaba un útil modelo hipotético llamado pseudopais. En el se empezaba por dar a los participantes, divididos en grupos de trabajo con representaciones simuladas (Sindicatos, Empresarios, Gobiernos y Asociaciones Voluntarias), una serie de datos demográficos, económicos y sociales. Con ellos los participantes debían hacer un diagnóstico de pseudopais y definir unas estrategias de desarrollo. La segunda fase consistía en hacer el simulacro de situarse cinco años más tarde, y volver a dar una nueva serie de datos modificados que ilustraban las dificultades, límites de las decisiones tomadas y sus resultados. En función de esta nueva visión, los participantes debían entonces formular un plan con objetivos, prioridades, acciones, formas organizativas, etc.

Este curso fue aplicado dentro de la OIT y fuera de ella, añadiéndole dimensiones cualitativas de búsqueda de la información, de diagnóstico, de planeamiento, con excelentes resultados. Ahora se trataría de reconstruir, a partir de los casos de los que se puedan obtener este tipo de datos, este modelo y esta forma de formarse, pero centrándolo en las relaciones entre protección social y desarrollo local. Además, los avances informáticos actuales permiten constituir bancos de datos y establecer relaciones causales entre ellos, para que los participantes puedan ver las consecuencias de las decisiones que toman y sus interrelaciones. Así por ejemplo, si se decide aumentar el gasto público social, lo más probable es que ello se traduzca en una menor entrada de capital extranjero, al subir los costes salariales, pero al mismo tiempo en un aumento de la demanda interna. O el desarrollo de la prevención sanitaria puede significar un aumento de la natalidad, con mayores necesidades de guarderías, escuelas,...

La clarificación conceptual y la crítica de los estereotipos

No se trata de insistir en el valor teórico de los conceptos, sino de poner de relieve la necesidad de clarificar una serie de nociones clave y deshacer los estereotipos que pueden circular acerca de las relaciones entre protección social y desarrollo local. El aprendizaje conceptual y

¹⁵¹ Recomendaciones para la elaboración de un programa de aprendizaje sobre perspectivas integradas de desarrollo local y protección social, encomendado por el programa STEP de la OIT.

terminológico es fundamental en cualquier proceso formativo y más a escala internacional, en los que abundan tantas confusiones. Así se pueden imaginar una serie de ejercicios alrededor de la delimitación de conceptos y palabras como:

- Cómo nace, se incrementa y disminuye el capital social.
- Cuáles son los diferentes componentes de la protección social y sus relaciones (estado, mercado, sociedad organizada y red primaria).
- Definición y relaciones entre la Seguridad Social, los sistemas asistenciales públicos, los seguros sociales privados y las formas de protección comunitaria y asociativa.
- Determinación del espacio y de lo local. Pertenencia e identidad.
- Articulación entre el dentro y el fuera de lo local. Localización y globalización.
- Las inadecuaciones entre espacio instituido y territorio de desarrollo.
- Las relaciones entre desarrollo económico y social. El desarrollo comunitario.
- El papel del sector informal y de las diferenciaciones de género.

A través de estos ejercicios se irían poniendo en cuestión y reconstruyendo una visión alternativa frente a algunas posiciones apriorísticas y estereotipos que circulan del estilo: “primero es el desarrollo económico y después ya se dará automáticamente, el social”, “solo el trabajo asalariado da seguridad”, “lo local es igual a municipal”, “el capital social es un concepto metafísico y no se puede medir”, “solo los esfuerzos endógenos valen para el desarrollo local”, etc.

El descubrimiento de las relaciones entre desarrollo local y protección social

Precisamente para ser coherentes con la constatación de la opacidad y dificultades de establecer una relación entre protección social y desarrollo local, se proponen dos ejercicios formativos. El primero es la construcción por parte de los participantes, de un cuadro, en el que un eje sea constituido por las variables que provienen de la protección social (prestaciones públicas contributivas, Prestaciones no contributivas y servicios sociales públicos y ayudas de emergencia, esquemas lucrativos, iniciativas mutualísticas y comunitarias) y en el otro eje se pongan las variable que provienen del desarrollo local (procesos informales, formalizados, etc.). Los participantes deben rellenar los cuadros de interrelación y argumentar sus respuestas.

El segundo ejercicio es el de establecer una serie de criterios para definir la naturaleza y los resultados de las relaciones posibles entre desarrollo local y protección social (complejidad, complementariedad, oposición, paralelismo, sinergia, neutralización). Este ejercicio es complementario del primero ya que una cosa es comprender que si hay relación y otra es su naturaleza y consecuencias.

El tratamiento formativo de los casos

Los tres casos han sido ya tratados de forma cronológica y formativa, pasando de lo más general a lo más particular. Pero cada uno de ellos puede ser desmenuzado y convertido en materiales formativos más precisos. Además se pueden ofrecer documentos y materiales suplementarios (Estatutos de la SAT, Índice de un Plano de zona concreto de Italia o de un diagnóstico de red local Portuguesa, Información financiera de los tres casos, Boletines y revistas locales, algunas entrevistas a dirigentes, artículos y escritos de estos,...) y añadir documentación de otros casos de

los mismos países, para que los participantes pudieran hacerse una idea mas vivida y un posible trabajo comparativo. El único inconveniente es que habría que traducir toda esta documentación a la lengua o lenguas en que se diera el curso, tanto si es presencial como no.

Cada caso puede ser tratado sistemáticamente con los mismos apartados en los que ha sido escrito. Después de la lectura de cada apartado se plantean una serie de preguntas que los participantes deben contestar, solos o en grupo. El tutor o formador responde con una serie de comentarios valorativos.

La utilización de CIARIS

Hay que tener en cuenta que el curso y los materiales formativos que se quieren crear, se inscriben en CIARIS. Este ya es un instrumento de formación y de recursos. Muchos de sus contenidos son aprovechables e integrables. Los aspectos estratégicos, pero sobretudo los principios (partenariado, aproximación territorial, integralidad, participación) se encuentran en los tres casos. El partenariado publico/ privado se refleja en las redes locales y en los planes de zona así como en la Vall d'en Bas. La territorialidad se encuentra en el corazón de los tres casos. Los distintos peldaños de la participación, desde el más global en el último a los más informativos en los dos primeros. Los límites a la integralidad gravitan sobre las dificultades que tienen los planes de zona y las redes sociales para abrirse a otros sectores,...

El diagnostico y la planificación tienen una especial incidencia en las redes locales y en los planes de zona. Así es posible hacer trabajar a los participantes con las explicaciones y preguntas que se plantean en CIARIS, para comprender mejor los casos que se presentan. EL curso, "como diseñar un proyecto", podría utilizarse para que los participantes lo aplicasen a cada uno de los casos, haciendo el simulacro de redacción de un proyecto concreto, teniendo en cuenta el contexto y aplicándolo a una relación específica entre protección social y desarrollo local.

Anexo metodológico

Los principales retos metodológicos de este trabajo son el de hacer emerger y plantear conceptualmente y tipológicamente las relaciones entre desarrollo económico local y protección social y el de detectar, sistematizar y analizar aquellas experiencias significativas que puedan ofrecer enseñanzas positivas, verificables y generalizables.

El primero de ellos es relativamente subsanable. Implica una lectura atenta y detallada de los principales autores y publicaciones que han tratado acerca de los dos procesos y establecer puentes que los aproximen. Estos puentes no sólo deben ser teóricos y conceptuales, sino también estratégicos. Estas conexiones deben dar la posibilidad de desembocar en unas topologías suficientemente generales y complejas como para poder abarcar la pluralidad de las relaciones y la diversidad de las experiencias.

El segundo reto metodológico ya es más difícil de superar. Puesto que no solo hay que inventariar las experiencias y caracterizarlas para poder seleccionarlas mas afinadamente, sino que hay que profundizar en su conocimiento, verificar hasta qué punto entran en las tipologías, “leerlas transversalmente” a partir de las preguntas que interesa comprobar (relaciones entre desarrollo local y protección social) y derivar de las mismas enseñanzas transferibles y generalizables.

Los límites de recursos y de tiempo y la imposibilidad de visitar y entrevistar a los responsables y actores, dificulta considerablemente el análisis y la posibilidad de comprobación empírica y cualitativa. Circunscribe el trabajo al tratamiento de la documentación que se pueda obtener. Ello significa que habrá que confiar en la información producida por las mismas experiencias, de los actores o de investigaciones y evaluaciones ya efectuadas. A veces estas no existen o es muy difícil encontrarlas, a pesar de los avances informáticos. Piénsese en las dificultades para obtener explicaciones mucho más sencillas de los ejemplos de CIARIS. En otras, la fiabilidad de esta información es dudosa o esta realizada y tratada con otras finalidades, a menudo auto justificativas. Un ejemplo puede bastar. Si se están estudiando los resultados de una determinada experiencia de desarrollo local y su memoria dice que gracias a ella ha aumentado el nivel de renta y el empleo, ello es importante pero no suficiente puesto que no responde a las preguntas de a quien han beneficiado estos aumentos y si el empleo creado es muy cualificado o no, con garantías salariales, es parcial o indefinido, etc.

El hecho de operar con información de segunda mano y con documentación secundaria, condiciona la calidad de la descripción de los casos y su selección. Seguramente, las opciones vienen mas determinadas por la información existente y obtenible que por la excelencia de los mismos. De todos modos se puede pensar en seleccionar una primera corona de experiencias, que se hayan producido y se pueda obtener una información suficiente y de ellos hacer una segunda selección de un círculo mas reducido para dar de ellos una visión mas profunda. Los casos escogidos han sido Los Planes de Zona en Italia y mas en concreto en la región de Friuli, Venecia, Giulia, Las Redes Locales en Portugal y el caso de la ciudad de Famalicao, y la Cooperativa de la Vall d'en Bas en el Pirineo Catalán.

Pero se pueden presentar algunos criterios de la selección utilizada:

- Las experiencias tienen una dimensión y duración significativas (geográficas, presupuestarias, demográficas,...). No se puede caer en la explicación anecdótica o en la de experiencias de menos de un año, o en las que estén sólo en el estadio de una declaración de intenciones.
- Las experiencias tienen una consistencia a escala territorial en la articulación entre el desarrollo local y el conjunto de la protección social. Ello no impide, sino al revés, que se sitúen en programas más amplios diseñados a escala estatal, europea e internacional.

- Las experiencias muestran la diversidad de actores. La ausencia de algunos de ellos (administración pública, organizaciones socio económicas, mundo asociativo, economía social, ...) no es excluyente.
- Las experiencias se sitúan en alguna o algunas de las tipologías establecidas en los capítulos anteriores. Lo que da coherencia al texto (seis en el sentido de protección social hacia el territorio, y cinco en el sentido del desarrollo local hacia el capital y protección social). En algún caso puede ser que la experiencia abarque el ámbito de varios tipos previamente definidos.
- Las experiencias pueden mostrar que ha mejorado el acceso y el uso de las prestaciones, servicios y ayudas sociales, al mismo tiempo que han incrementado los niveles de renta y de empleo a escala territorial. Seguramente la mayor dificultad es la de cuantificar y cualificar estos resultados y el impacto de las mismas.

Igualmente es posible presentar los criterios mínimos que se encuentra en la descripción de estas experiencias. Así se trata de:

- Situar las experiencias en su contexto económico, demográfico, geográfico, social e institucional.
- Cuando este sea el caso, ubicar las experiencias en las políticas, planes y programas laborales, de protección social, de desarrollo territorial de ámbitos superiores.
- Mostrar el origen y los factores internos y externos desencadenantes de las experiencias, ilustrándolo con los marcos legales.
- Poner en evidencia la formulación de los objetivos, intenciones y finalidades, así como el diseño de los proyectos y experiencias en los que exista una ligazón entre protección social y desarrollo local.
- Dar idea del proceso y la dinámica creadas, mostrando el papel de los actores, sus relaciones partenariales y si es posible, la estructura y gestión de las iniciativas.
- Presentar cuando ello sea posible, los resultados y los impactos tanto individuales como colectivos y territoriales de las experiencias, así como su capacidad de generalizar las enseñanzas, su sostenibilidad y su transferibilidad.
- Incluir experiencias con factibilidad pedagógica.