

Posibilidades para la reactivación económica creación de empleo por parte de las corporaciones locales

Vicente Granados Cabezas

Doctor en Ciencias Económicas y Doctor por el Centre for Urban and Regional Studies de la Universidad de Birmingham. Profesor del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Málaga

Vicente Seguí Pérez

Economista y Jefe de Sección de la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Málaga.

1. EL MARCO ECONOMICO ACTUAL

El ciclo depresivo que dió comienzos en Europa y los EE.UU. a finales de los años sesenta y que —a pesar de haber sobrepasado su punto de inflexión después de dos décadas—, continúa persistente, ha tenido importantes consecuencias en el campo de la Teoría del Desarrollo Económico y, por consiguiente, en las políticas a aplicar para cambiar estratégicamente su tendencia negativa. A este respecto planteábamos en otro artículo (1), la necesidad de distinguir claramente lo que es la crisis de la Economía como disciplina, de lo que es una economía de crisis, conceptos que se solapan en multitud de ocasiones pero que no son sinónimos. Así la persistencia de la crisis, posteriormente admitida por todo el mundo como estructural y no coyuntural, puso en cuestión los modelos centrífugos del desarrollo económico basados en tecnologías poco difusoras, en modelos polarizados de localización industrial y en propuestas de planificación segregacionistas y funcionalistas poco equilibradoras del territorio. En dichos modelos, los agentes públicos y/o privados impulsores del desarrollo, actuaban con una mentalidad centralista, dando lugar, en la mayoría de los casos a que el desarrollo a nivel local fuera consecuencia de la desconcentración de las actividades motoras principales, o en el peor de los casos, a la implantación de subsectores marginales con muy pocas posibilidades de expansión y difusión.

El fracaso de estas soluciones y, sobre todo, la aparición de actividades a nivel local con una cierta dinámica expansiva, motivaron un interés considerable en áreas de desarrollo rural e intermedio, no metropolitano, de algunos países europeos, posibilitando la vuelta al primer plano científico de ciertas corrientes del pensamiento económico abandonadas, más cercanas al análisis de los procesos

económicos micro-territoriales, que a las grandes magnitudes económicas de marcado carácter funcionalista. De esta manera se fueron marginando cursos homogeneizadores de la economía y del territorio, en el sentido de que cualquier parte de un territorio va a responder de manera similar a las políticas económicas a implementar. Por lo tanto, y coincidiendo con el abandono de las macropolíticas económicas en donde el Estado Central tenía un protagonismo importante, se empezaron a aceptar modelos que parten de la potenciación de las propias capacidades territoriales diferenciadas donde los agentes locales juegan un papel fundamental.

Naturalmente existían multitud de razones para que se fueran dando estos cambios. Entre las que creemos importantes se podían apuntar las siguientes:

- Cambios tecnológicos, que han propiciado la descentralización productiva al hacerse las tecnologías de gestión, producción y control más asequibles y flexibles a los rápidos cambios de la demanda, tanto intermedia industrial como de consumo final. Por otra parte, los cambios de las economías de información y transporte estaban facilitando este proceso (Granados, 1982; Cuadrado, Auriol, Granados y Villena, 1986).
- La no existencia de «productos-milagro»/tecnologías de arrastre, que han hecho que el carácter horizontal de las nuevas tecnologías facilite la dispersión espacial y, por tanto, se originasen lazos más estrechos entre los recursos locales —financieros, naturales y poblacionales— y las posibilidades de desarrollarlos a través de nuevos productos/procesos.

(1) V. Granados y V. Seguí: El debate sobre las potencialidades endógenas, un camino hacia la planificación económica territorial. *Simposio Industrialización Areas Rurales*. Santiago de Compostela, 1985 (Diciembre). (SIAR-85).

—La paralización de los grandes movimientos migratorios, paralela a la caída o estancamiento de la población de las áreas metropolitanas tradicionales y el crecimiento poblacional de las periferias (Klassen et alia, 1985). Este fenómeno ha ido paralelo o ha ocasionado dos aspectos importantes en el funcionamiento tradicionales del mercado de trabajo de las épocas pre-crisis:

- a) La mano de obra como factor productivo se ha hecho menos móvil y, por consiguiente, más regulable y flexible en su contratación y con una ética de autosacrificio típica de trabajo recientemente proletarizado o bajo presiones de un desempleo estructural y con escasa cobertura social.
- b) la reducción del coste real de la mano de obra al existir una fuerte tendencia hacia la heterogeneización del mercado de trabajo debido, por una parte, a la concentración del poder sindical en las industrias tradicionales —y a la defensiva— localizadas en los antiguos polos de actividad y que están en plena época de reconstrucción, y, por otra, a la proliferación —encubierta o no— de la llamada «economía sumergida».

Todos estos fenómenos han propiciado el afianzamiento de «sistemas de producción locales» (Garofoli, 1986) o «comarcales» heterogéneos. Estos «sistemas de producción locales» han cuajado especialmente en áreas intermedias, no metropolitanas del Sur de Europa y, en especial, en el centro de Italia y el mediterráneo español (ver OCDE-Conferencia de Senigalia, SIAR 1983 y SIAR 1985). Básicamente se trata de un desarrollo:

- Mayoritariamente endógeno.
- Basado en pequeñas y medianas empresas.
- Con gran difusión en el territorio.
- Localizado en lugares centrales —siguiendo la terminología del sistema de ciudades— o con potencial de llegar a serlo.
- Asimismo localizado en áreas o zonas con cierta tradición empresarial y/o actividades y estructura agrarias capaces de generar excedentes sin grandes concentraciones en la propiedad de la tierra.
- Relaciones laborales dominadas por el localismo (relaciones vecinales y/o paternalistas), estructuras familiares alargadas y escasa o nula representación sindical lo que hace que el coste de la mano de obra sea inferior al de las áreas metropolitanas.

Este contexto ha llevado a que exista un relativo consenso en las políticas a aplicar para zonas/localidades desfavorecidas o estructuralmente en crisis tanto secularmente como puntualmente —como es el caso de las regiones/áreas de vieja industrialización.

Este consenso implícito gira alrededor de tradicionales ideas liberales provenientes del siglo XIX, actualmente en auge entre los países desarrollados y que abogan por la reducción del papel protector del Estado y de su política de subvenciones y/o préstamos sin contrapartida de probada viabilidad, así como por la clara asunción del riesgo que caracteriza al empresario shumpeteriano, y la clásica idea en los ámbitos de izquierda de la autogestión y participación de decisiones que afectan a la comunidad. Naturalmente la idea última diverge: individualismo versus federación de pequeñas comunidades; sin embargo, existe una analogía en lo referente a la capacidad de la sociedad civil para resolver sus problemas siempre y cuando existan las condiciones estructurales para ello. El papel del Estado es el que diferencia nítidamente ambas posturas: cese del intervencionismo (explícito ya que implícito siempre existe, ejemplo la política monetaria que afecta a todos los niveles de producción) destructor de recursos en el primer caso y apoyo —a través de legislación y medidas diferenciadoras— a las PYMES y distintos tipos de iniciativas colectivas, en el segundo (2). El programa ILE (Iniciativas Locales para la creación de Empleo) de la OCDE del que informaremos más adelante, trata de lograr este equilibrio.

2. INICIATIVAS LOCALES PARA EL EMPLEO

En los últimos años han proliferado medidas, iniciativas, acciones y programas para la protección del empleo existente y creación de nuevo empleo, por parte de las autoridades locales en la práctica totalidad de los países de la OCDE, siempre con carácter autónomo, donde el desempleo estructural ha llegado a alcanzar cotas alarmantes similares en algunos casos a las endémicas del tercer mundo aunque los casos y las razones fueran distintas.

En julio de 1982, establecido por el Consejo de Organización de la OCDE, se crea el Programa de Acción y Cooperación sobre Iniciativas Locales para la Creación de Empleo (I.L.E.). En el momento

(2) Ver Boddy (1983), GLC (1985), Goodwin y Duncan (1986).

de iniciarse conaba con 15 participantes: Alemania, Austria, Canadá, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Holanda, Portugal, Suecia, y la Comisión de las Comunidades Europeas. Posteriormente se ha admitido la participación de Grecia y Turquía, Australia y los Estados Unidos, actuando Japón como observador.

El programa de actividades de las I.L.E. pretendía diagnosticar y dar recomendaciones sobre la percepción a nivel local de los problemas económicos y de empleo, y las diversas respuestas que se estaban dando de iniciativas autónomas, persiguiendo objetivos de creación de empleo duradero y de empresas nuevas y viables. En este sentido, las ILE constituyen hoy día un buen marco de referencia para las iniciativas de empleo hechas desde los ayuntamientos, por su carácter específicamente local y globalizador en lo que se refiere a reunir experiencias adquiridas en todos los países de la OCDE.

Eran sus objetivos principales los siguientes:

- «Promover el intercambio de experiencias e informaciones sobre las iniciativas locales de creación de empleo.
- Poner a punto métodos y dispositivos para la evaluación económica y social de estas iniciativas.
- Brindar asistencia técnica a los países miembros participantes en orden a la posible elaboración de programas nacionales que favorezcan el desarrollo económico local y la creación de puestos de trabajo» (OCDE, 1984, p. 13).

Las razones alegadas por la OCDE para la puesta en marcha del programa fueron fundamentalmente tres:

1. El paro y la necesidad de favorecer el desarrollo regional y local, hacen imperativa la creación de auténticas posibilidades de empleo.
2. La necesidad de estimular las inversiones y el hecho observado de que la mayor parte de los nuevos empleos creados lo son en pequeñas y medianas empresas, lo que ha llevado a las autoridades nacionales y locales a estudiar fórmulas más flexibles a escala reducida.
3. Las políticas de oferta que se asume que estimulan el espíritu de empresa y la asunción de riesgos, han sido adoptadas por la mayoría de los países.

Las distintas reflexiones y estudios realizados en los países de la OCDE sobre desarrollo endógeno durante la crisis, que han girado alrededor de la idea de «desarrollo comunitario» (3) del Programa de Ac-

ción Cooperativa de la OCDE, (Vázquez, 1983, 1984; Granados, Seguí, et alia 1983; Seniglia Conference 1983), han dado origen a diversas líneas de investigación entrecruzadas referentes a las denominadas economía difusa, sumergida, desarrollo rural, desarrollo intermedio, no metropolitano, nuevas tecnologías, alternativas de producción, iniciativas locales en ciudades importantes, programación de los sistemas productivos urbanos, etc., adoptan posiciones neutras en unos casos, en otros no tan neutras, sobre el funcionamiento del mercado, y, sobre todo, sobre las consecuencias que las denominadas nuevas economías de producción están originando en el mercado de trabajo: ya que si bien puede ser cierto que la flexibilidad conlleva aspectos positivos sobre todo de cara a la Formación Bruta de Capital al disminuir los salarios reales y aumentar, por lo tanto, la competitividad y el empleo, también es cierto que da origen a otras consecuencias que pueden traspasar el umbral de lo socialmente permitido y que se da en todas esas nuevas formas de producción y de trabajo.

El factor clave del Programa de Acción Cooperativa de la OCDE, precursor de la I.L.E., es la movilización del potencial endógeno (Ewans y Wettman, 1982) considerando las principales causas de subdesarrollo, la falta de adaptabilidad, capacidad de innovación, gestión y potencial tecnológico. En este sentido ya no serían tan importantes los recursos financieros en sí mismos y sí la capacidad empresarial y de asunción de riesgos por lo que se rechazan como contraproducentes las políticas de apoyo basadas en créditos baratos (por debajo del índice de inflación) y subvenciones a fondo perdido.

El excesivo énfasis puesto en la figura del empresario (de tipo shumpeteriano) tiene como objetivo subrayar la importancia del riesgo y la racionalidad, lo que no es impedimento para diseñar iniciativas colectivas siempre que se guíen por normas de mercado y no a base de permanentes subvenciones.

Estas condiciones y observaciones, no obstante, habría que matizarlas dependiendo del espacio eco-

(3) El documento CT/RUR/19 entiende «desarrollo individualizado» (p.10) como el que se había utilizado en las políticas anteriores de empleo: aprendizaje individual, asesoramiento, políticas de subvención a los salarios para los grupos desaventajados dentro del mercado de trabajo. Este modelo de política de empleo se contraponen al propugnado 'desarrollo comunitario' que consistiría en el desarrollo y potenciación de los recursos de la comunidad a través de la planificación efectiva, gestión y financiación. En definitiva se tendería a una simbiosis de los dos con un énfasis superior en el segundo.

nómico de que se trate, ya que la gestión no se improvisa y será diferente según la región y su tradición empresarial.

En cualquier caso, estos programas responden a una realidad generalizada en la mayoría de los países de la OCDE: el creciente interés por parte de las autoridades locales en la promoción económica (4). Así Zaragoza creaba en 1983 el servicio Municipal de Fomento del Empleo Cooperativo, Génova ponía en marcha un plan para luchar contra el declive de su zona industrial mediante la reestructuración de su antigua base productiva y el reciclaje de su mano de obra, Turín pone en marcha a finales de los setenta el plan «jóvenes» como parte de la reconquista de la ciudad, con el fin de superar la marginación, la droga, el paro...; en otoño de 1982, Suecia iniciaba un programa de subvenciones particulares a los ayuntamientos para la financiación de actividades para jóvenes en espera de formación o de trabajos coyunturales; Roubaix creaba en 1977 un Secretariado para la Acción Económica y el Desarrollo de la ciudad a través de la famosa fórmula conocida como «el concierto de Plan Estado—Ciudad»; en Sabadell se creaba, en 1981, la concejalía de Trabajo y Fomento, iniciándose el proceso «Sabadell propone»; por su parte, en 1975, la región del Piamonte aprobaba su primera ley que preveía actuaciones en favor de los Ayuntamientos para la creación de áreas industriales equipadas; en Francia se producen experiencias locales en Besançon, Marsella o Saint Etiéne, además de la comentada en Roubaix; en España, al margen de las ya mencionadas, también existen experiencias pioneras en Barcelona, Sant Adriá del Besós, etc.

Hemos de destacar que muchas de estas iniciativas, por el hecho de su carácter «local», estaban ligadas a procesos de planeamientos urbanos y regionales, de recuperación de ciudad y de organización territorial. En este sentido, los procesos económicos que comentamos están ligados con los análisis espaciales urbanos y territoriales, y en estos análisis encuentran gran parte de sus recursos y alternativas teóricas capaces de dar respuestas a las diversas situaciones de crisis.

En nuestro país, la O.M. de 21 de febrero de 1986, cuyo precedente es el denominado «Promoción de las iniciativas locales para la creación de empleo» dispuesto por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a través de la Unidad de Protección al trabajo, mediante la Orden Ministerial de 6 de julio de 1983, establece cinco programas de apoyo para la creación de empleo similares a los apuntados en el programa de la OCDE (5):

1. Apoyo al empleo de cooperativas y sociedades laborales.
2. Promoción del empleo autónomo.
3. Promoción de iniciativas locales para la creación de empleo.
4. Apoyo salarial para la contratación de mujeres en profesiones y oficios en los que se encuentran subrepresentadas.
5. Integración laboral del minusválido.

Las características más importantes de estos programas de cara a la promoción de empleo son:

- Las subvenciones por trabajador(a) empleado(a) (máximo 250.000 ptas. en caso de sociedad laboral —art. 4—; máximo de 500.000 ptas. en caso de las I.L.E.), siempre que hayan estado inscritos(as) en la correspondiente oficina de empleo y tengan menos de 25 años.
- Las subvenciones financieras sobre los intereses (hasta 6 puntos —art. 4b.—) de las inversiones en capital fijo (hasta el 25%), formación profesional, asesoría jurídica a través del Ministerio de Trabajo, y 50% en caso contrario —art. 6—.
- Subvención única de 250.000 ptas. por empleo autónomo (art. 15).
- Las ayudas se duplicarán en caso de ser proyectos aprobados por el Fondo Social Europeo (art. 19).

Asimismo tendrían consideración de ILE las iniciativas destinadas a construcción o reparación de instalaciones cuando las mismas sean realizadas: a) por los agentes públicos y/o privados mediante un concierto que determina el uso posterior de titulares de ILEs durante cinco años mediante el pago de alquileres; y b) por los promotores de ILEs a través de conciertos con la autoridad local y cuyas instalaciones sirvan de soporte a las iniciativas.

(4) Existen múltiples ejemplos tanto a nivel nacional (SIAR 83, SIAR 85), Ceumt Agost-Sept 1985), como internacional (CADERNOS Municipais Sept 1985); Revista Alfoz 31; OCDE —Feed back ILE— 1986).

- (5) Los programas de la OCDE son:
1. Intercambio y difusión de información.
 2. Diversificación industrial y creación de empleo en las economías locales.
 3. Innovación y desarrollo de las ILEs en las regiones y países menos industrializados.
 4. Nuevas funciones de las colectividades locales en el desarrollo económico y la creación de empleo.
 5. Creación local de empleo: necesidades en materia de innovación, de información y de tecnologías apropiadas.
 6. Necesidades de los nuevos empresarios y las ILEs en materia de aprendizaje, formación y servicios de apoyo.

3. LOS AYUNTAMIENTOS ANDALUCES ANTE LA PROMOCION ECONOMICA

De este proceso de «dinámica económica local», los ayuntamientos andaluces no se han excluido. Desde que los ayuntamientos democráticos inician sus andaduras, muchos de ellos son conscientes de los graves problemas de paro y desarrollo que tienen sus ciudades y provincias, y desde esta conciencia surgen iniciativas pioneras en la promoción económica, unas veces directa o como agente dinamizador, y otras como intermediario entre la administración de rango superior y los agentes económicos locales (empresarios, parados, sindicatos, etc...). Los ejemplos han sido variados, tal es el caso de Puente Genil, en la Vega cordobesa, con una dinámica empresarial importante a partir de la reinvención de los beneficios agrarios en empresas transformadoras de productos agrícolas e industriales; Marinaleda, donde al contrario del vecino Puente Genil, esta dinámica nace de la propia conciencia colectiva del paro agrícola y son los propios braceros y sus sindicatos quienes asumen la dirección de esta dinámica; Motril, en la costa granadina, núcleo central de una vega rica pero con importantes problemas de reconversión de sus productos agrícolas; el Burgo, en la serranía de Ronda, donde su alcalde, un maestro, es capaz de potenciar y mover todo un pueblo en busca de recursos e ideas: viviendas, regadíos, nuevos productos agrarios, suelo industrial; Ubrique, situado al noroeste de la provincia de Cádiz, donde a partir de una actividad laboral centrada en la industria manufacturera de la piel, inicia un proceso de relanzamiento, modernización y comercialización de sus productos; los pueblos de la Corona Sevillana, sobre todo Lebrija, con un 55% de su población activa en paro; o Diputaciones, como la de Granada y Málaga, la primera promoviendo estudios y líneas directas de actuación en ganadería, cultura y potenciación de la Vega granadina, y la segunda con la creación del Patronato de Desarrollo Industrial de Málaga (PADIMA), etc.

Posteriormente, la Junta de Andalucía, a partir de las Consejerías de Economía y Trabajo, sería sensible a estas dinámicas e intentaría apoyarlas en algunos casos y crearlas en otros. Organismos como el IPIA, en un primer momento, y COPASA, posteriormente, iniciaron mecanismos capaces puntualmente de asumir y dotar, según los casos, estas experiencias, a partir de productos concretos: la piel en Ubrique, el mármol en Macael, la joyería cordobesa, etc.

Por otra parte, y bajo la supervisión de la Consejería de Trabajo y Seguridad Social, nacen las Uni-

dades de Promoción de Empleo, a partir de 1985. Las U.P.E. son un intento por parte de las autoridades autonómicas de colaborar orgánicamente con los ayuntamientos en la promoción de empleo, en base a una nueva filosofía: se concreta su desarrollo dentro de los programas de Fomento del Empleo (6) — Decreto 142/85, de 26 de junio, BOJA 70 de 12 de julio—, y la Orden de 29 de julio, BOJA 78 de 9 de agosto— donde se desarrolla el Decreto; y el Programa de Apoyo a las Iniciativas de Promoción Económica de los Entes Locales Andaluces —Decreto 150/85 de 10 de julio, BOJA 75 del 30 de julio de 1985 y la reciente Orden del 22 de mayo, BOJA 55 del 10 de junio de 1986. En el momento actual existen ya 28 U.P.E.s repartidas por todas las provincias andaluzas de la forma siguiente:

U. P. E.	Personal adscrito (contratados)	
	Técnicos	Auxiliares
Campo de Gibraltar	5	2
Sanlúcar de Barrameda	2	2
Baena	2	1
Fuente Palmera	2	1
Montoro	2	1
Peñarroya/Pueblonuevo	2	1
La Rambla	1	1
Bonares	2	1
Lepe	2	1
Mancom. Costa de la Luz	2	1
Alcalá de Guadaira	3	1
Lebrija	4	1
Morón de la Frontera	1	1
Villanueva del Río y Minas	2	1
Albox	2	—
Cuevas de Almanzora	1	1
El Ejido	2	1
Alhama de Granada	2	1
Baza	2	1
Motril	3	—
Andújar	3	1
Beas de Segura	3	1
Ubeda	3	1
Antequera	2	1
Coín	2	1
Pizarra	1	1
Ronda	2	1
Vélez-Málaga	1	1
TOTAL	61	28

(6) Los programas de fomento de empleo a desarrollar por la Consejería de Trabajo y Seguridad Social son los siguientes:

1. Ayuda a la colocación de jóvenes que acceden a su primer empleo.
2. Conciertos con ayuntamientos y otras administraciones públicas para la colocación de jóvenes que acceden a su primer empleo.
3. Ayudas a la reinserción socio-profesional de jóvenes con especiales dificultades para acceder al mercado de trabajo.
4. Unidades de promoción de empleo.
5. Ayuda a las acciones tendentes a la elaboración y puesta en marcha de proyectos que generen o mantengan empleo.

El citado decreto en su artículo 18 especifica la finalidad de las U.P.E.s: la investigación y promoción de las posibilidades de empleo local mediante la explotación de los recursos endógenos. Para ello se recomienda la participación de los agentes locales, así como un ámbito comarcal en su actuación (art. 19). Las ayudas a las U.P.E.s consisten en dos tipos de subvenciones, cuya vigencia máxima es de un año, y serán gestionadas por la Consejería de Trabajo y Seguridad Social:

- Subvención de hasta el cien por cien de los costes salariales de los trabajadores que integren la U.P.E.
- Subvención de los costes de funcionamiento de la U.P.E. hasta un setenta y cinco por ciento del importe total.

En este mismo sentido el Programa de Apoyo a las Iniciativas de Promoción Económica de los Entes Locales Andaluces, a cargo de la Consejería de Economía e Industria, contempla las siguientes actividades:

- Asesoramiento para la elaboración de un Programa Integrado de Promoción Económica.
- Asesoramiento para la elaboración de dicho Programa y los estudios de viabilidad de los proyectos contenidos en el mismo.
- Información sobre todos los canales de financiación del sector público y/o privado.
- Posibilidad de subvención directa a algunos proyectos por parte de la Consejería, sin poder superar por sí misma o combinada con otras ayudas de la Administración Autonómica el 75% del coste total de la actuación.
- Constitución de un Comité de Coordinación de los distintos agentes cuando la realización del programa afecte a varios órganos de la Administración Autonómica y/o Local.

Como hemos comentado, algunas U.P.E.s ya habían iniciado estas dinámicas por iniciativa de los propios ayuntamientos antes de la publicación y desarrollo del Decreto mencionando, por ello ya se pueden apuntar algunas ideas sobre el funcionamiento y efectividad de la promoción local. Las fichas de seguimiento de las más antiguas (ej. Alcalá de Guadaíra y Lebrija) demuestran lo positivo de la experiencia en base a la animación conseguida entre los agentes reales y/o potenciales locales aunque, quizás, al encontrarse dentro de una maquinaria administrativa en algunos aspectos compleja y alejada de la necesaria flexibilidad y rapidez que exige la dinámica económica del micro-mercado, las convierte en

excesivamente dependientes y poco ágiles, por lo que sería recomendable en todos aquellos casos que fuera posible convertirlas en empresas de servicios públicos, con el carácter de sociedad anónima que evitaría la excesiva burocratización de algunos de los trámites. Por otra parte el tipo de actividad que desarrollan confirma este carácter de empresas de servicios, ya que la mayoría de las consultas que responden (cerca del 80%) se refieren a los posibles canales de financiación existentes, cada día más diversificados y complejos en su tramitación y obtención y el resto sobre asesoramiento técnico (contable, fiscal, tecnológico, industrial, marketing...) incluidos los estudios de viabilidad.

Este carácter de sociedades anónimas de servicios públicos, obligaría a presentar balances anuales, al ser competitivos en el mercado, utilizando en lo posible mecanismos de rentabilidad y una permanente mejora de los servicios, que evitarían convertirlas en nuevas oficinas administrativas, «caritativas» y sin iniciativa propia. La Junta de Andalucía y los ayuntamientos formarían parte de la junta directiva de dichas sociedades, evaluando y financiando según las necesidades y rentabilidades los «proyectos» presentados.

En otro orden de temas, es necesario la tan comentada coordinación y coherencia entre las distintas administraciones públicas operantes en un área concreta, y aunque algunos esfuerzos se realicen en esta dirección, como es el caso del segundo decreto comentado, es una realidad la pérdida de recursos que se produce por el solapamiento de tareas, así como el aumento en la confusión de los potenciales beneficiarios.

En este mismo sentido la concesión de las U.P.E. no se hace siguiendo criterios económicos y territoriales, sino básicamente criterios «políticos». Generando nuevos solapamientos en las competencias de las U.P.E. sobre una misma área o poniendo U.P.E. en áreas que no tienen capacidad por sí mismas de darles credibilidad.

Los criterios de localización de las U.P.E. deben de ser más coherentes, de carácter más comarcal en algunos casos, o ligados a áreas con capacidad de generar proyectos varios o a bolsas importantes de paro o áreas económicas específicas (área de montaña, área de protección medio-ambiental...) o a áreas metropolitanas, etc...; en cualquier caso se deben localizar las U.P.E. con criterios y objetivos basados en la viabilidad económica de las mismas, bien por los proyectos que van a asumir o por su localización estratégica, y no dejarlos caer sin ningún tipo de criterios.

Con respecto al tipo de empresas que se acogen usualmente a las U.P.E., no existe una tipología clara aunque la mayoría están lógicamente ligadas directa o indirectamente al sector agropecuario y su financiación se distribuye de la forma siguiente:

- Financiación propia, entre un 30 y un 40 % del total.
- Subvenciones y créditos subvencionados, 50 %.
- Crédito privado, menos de un 10 %.

Como resumen de este primer balance se pueden apuntar las grandes líneas de actuación que han tenido las U.P.E.s más dinámicas:

- Información.* Boletines informativos, acceso a los beneficios de las Administraciones públicas.
- Promoción.* Dinamización del potencial endógeno de una zona determinada.
- Asesoramiento.* Estudios de viabilidad, análisis contables, financieros y jurídicos, estudios económico-financieros.
- Formación.* Talleres Ocupacionales, cursos del INEM, convenios con empresas para el contrato temporal y subvencionado de aprendices en prácticas, formación en la gestión empresarial, creación y formación del espíritu cooperativista.
- Animación.* Promoción de reuniones de potenciales agentes locales, hotel de empresas, oferta de suelo industrial, incentivos fiscales, locales, etc.

4. PERSPECTIVAS ACTUALES PARA LAS CORPORACIONES LOCALES EN LA PROMOCION ECONOMICA

Después de lo comentado, de alguna forma, se podría pensar que nos encontramos inmersos en un proceso de transferencia de competencias, desde las administraciones centrales, a las regionales o locales (7). Esta tendencia a la descentralización ha sido generalizada en la mayoría de los países de la OCDE, en unos durante los años 70 (Bélgica, Dinamarca, Holanda), y en otros más recientemente: España, Francia y Grecia.

Y aunque si bien es cierto que esta descentralización en beneficio del nivel más bajo de la administración local está justificada, en cuanto se refiere a unidades que encierran una posible capacidad administrativa moderna y racional, o pequeñas unidades caducas fácilmente realizables. También es

cierto que esta descentralización, no siempre ha sido seguida, ni implica, necesariamente un reforzamiento de los poderes de la administración local, ni siquiera cuando esta descentralización se produce a nivel regional.

A su vez, para algunos, esta descentralización a menudo ha supuesto una maniobra de las autoridades centrales para delegar el «coste político» de los efectos de la crisis y la desagradable tarea de conseguir nuevos impuestos y ello con pocas o ninguna contraprestación a cambio. Es una visión un tanto brutal, pero entre la disyuntiva de aumentar los impuestos o de reducir los gastos públicos, entre los que se encuentran las transferencias de fondos a las administraciones locales, ciertos gobiernos han preferido reducir los gastos públicos y con ellos las transferencias de fondos a los ayuntamientos o en todo caso pasar el regalo envenenado de la decisión a los ayuntamientos y regiones. No en vano la descentralización ha ido ligada a la crisis fiscal y financiera de los Estados.

En cualquier caso, como dice Josep Roig: «... la coincidencia entre cambios en los hechos económicos, cambios en las teorías, y cambios en las instituciones nos llevan a pensar que estamos ante modificaciones estructurales de gran importancia». Y que dentro de estas modificaciones, el papel que las ciudades están jugando y van a jugar es significativo en la definición del nuevo modelo económico y territorial.

Bien es cierto que dentro de esta problemática la tradición que tienen las corporaciones locales en temas económicos es muy limitada, exceptuando algunos casos como Barcelona, pionera en estos temas, y que además disponen de muy pocos recursos para asumir estas nuevas responsabilidades, sobre todo en las grandes y medias ciudades sometidas a profundas crisis financieras provocadas por la prestación de servicios de baja productividad e intensivos en mano de obra, en donde el vacío de un modelo de financiación para las haciendas locales de acuerdo con sus competencias actuales se está haciendo notar gravemente. En cualquier caso, de la misma forma que existen departamento de cementerios, transportes, urbanismo y otros, debería existir el departamento de economía o de planificación económica. Y de la misma manera que existe la figura del interventor, aparejador o arquitecto municipal, deberían existir economistas o planificadores municipales, responsables a nivel local de la política de promoción económica.

(7) Ej. Salud, Educación, Beneficiencia, Transporte. Para este debate ver nuestro trabajo Granados y Martins (1982).

De hecho los ayuntamientos poseen hoy día mayores competencias en temas que directa o indirectamente interfieren en la vida económica (8); estas van desde el comercio, transporte, imposición o rentas a la regulación del suelo, vivienda o planificación urbana, entre otros. Y estas competencias, que en algunos casos sólo son parciales, se realizan desde una entidad que en la mayoría de nuestras ciudades constituye la primera empresa por el número de trabajadores y que a través de concesiones, contrataciones o empresas subsidiarias, representa el agente económico con mayor incidencia en la ciudad (9).

Este debate sobre el proceso de descentralización entre los dos niveles administrativos ha estado de permanente actualidad en Francia primero hasta 1982, Gran Bretaña durante los siete años de mayoría conservadora (10), y, últimamente, España con ocasión de la controversia sobre la nueva Ley de Bases de Régimen Local de 2 de abril de 1985.

En Francia la Ley 82-213 (11) permite en su desarrollo la posibilidad de que los ayuntamientos establezcan ayudas directas (primas al empleo, creación de empresas, bonificación de intereses) o indirectas (adquisición de edificios industriales para su posterior venta o alquiler, avales). En España solamente el artículo 86 de la nueva Ley de Bases abre la posibilidad de que las Corporaciones Locales ejerzan actividades económicas siguiendo el artículo 128.2 de la Constitución. Si bien hay que considerar este artículo más como un resquicio, que como una verdadera competencia municipal a cualquier forma de atracción en la esfera económica, con lo que este artículo es más bien una fórmula de compromiso que no la voluntad del legislador de darle verdadero contenido. Se ha flexibilizado, sin embargo, con respecto a la Ley de Régimen Local de 1955 y su Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, los modos de gestión de la intervención municipal en la vida económica (dentro del ámbito competencial del comentado artículo 101), pues con el artículo 83.3b de la nueva ley se sustituye en los modos de gestión de los servicios municipales, la Fundación Pública por Organismo Autónomo Local, que gestionaría cualquier tipo de servicios; y la posibilidad de constituir una sociedad mercantil o cooperativa con capital sólo parcialmente perteneciente al Ayuntamiento (art. 85,4.e) en sustitución de la Empresa Mixta de la Ley de 1955. A pesar de lo limitado de dichas medidas, éstas abren un camino que habría de ampliarse y desarrollarse por distintas leyes sectoriales y, sobre todo, a través de la puesta en marcha de algunos proyectos, lo que las nuevas tendencias del municipalismo pro-

gresista británico denomina «propaganda by example» (12), que correspondería con la máxima machadiana 'se hace camino al andar'

Teniendo en cuenta lo comentado, así como la experiencia adquirida por otros municipios españoles y europeos, se pueden establecer a modo de síntesis las siguientes consideraciones y/o recomendaciones:

- La urgente necesidad de un desarrollo apropiado de la nueva Ley de Bases de Régimen Local que potencie la participación, como agente activo, de los ayuntamientos en la promoción de actividades productiva en el municipio, incluso como co-inversor.
- El diseño de una política a largo plazo de formación de futuros animadores de desarrollo y que implica una estrecha colaboración de las Consejerías de Economía, Trabajo y Seguridad Social y la Universidad y Escuelas de Formación Profesional.
- Creación de sociedades mixtas de capital-riesgo, cuyo funcionamiento se rija por criterios de rentabilidad económica.
- Creación de sociedades de promoción y asesoramiento independientes del Presupuesto Municipal y con tendencia a autofinanciarse a las que se les exigiría presentación periódica de resultados.
- Posibilidad de diseñar planes o Ponencias de Desarrollo Económico y Social de una ciudad y/o de mancomunidades dentro de una estrategia global de creación de empleo y de incentivar la vida económica de la ciudad. Para ello, las ayudas y subvenciones por parte del gobierno regional tendrían que poseer un esquema territorial definido con anterioridad a fin de evitar solapes innecesarios y hacer más efectivas las acciones de las distintas Consejerías que se concretan en cada ayuntamiento concreto.

(8) Véase al respecto el artículo 101 de la Ley de Bases de Régimen Local de 24 de junio de 1955 que permita a los ayuntamientos actuar sobre sectores básicos de la vida económica local.

(9) Por poner el ejemplo de Barcelona, la actividad municipal representa el 6% del PIB de la ciudad, con una plantilla de 11.000 funcionarios y 2.000 contratados y otros 24.000 empleos en 22 organismos autónomos, lo que le convierte con su presupuesto de 140.000 millones de pesetas en la primera empresa de Cataluña. (Serra, 1986).

(10) Ver Duncan (1983), Duncan y Goodwin (1986) y Sheffield City Council (1981).

(11) El artículo, 'Le nouveau régime juridique des interventions économiques des collectivités locales' de J.C. Nemery, A.J.D.A., 1983, número 2, hace un buen análisis de la ley.

(12) H. Wainwright (1985).

Identificación y colaboración de los agentes locales —sindicatos y empresarios, potenciales o reales— con el proyecto municipal. En el caso de no existir dichos agentes innovadores, el Ayuntamiento ha de ejercer de catalizador de la promoción, bien directamente o bien creando sociedades mixtas de trabajo asociado o cooperativas de producción y, sobre todo, de segundo nivel (comercialización).

—La empresa pública local ha de regirse, en lo posible, por criterios de rentabilidad económica y, en su defecto, debido a las características del servicio, por la mayor racionalidad ya que constituyen las actividades con mayor detracción de los recursos municipales. En su defensa hay que decir, sin embargo, que el gran debate sobre la empresa pública está todavía por hacerse en España ya que en sí misma no tiene que ser antieconómica —con la excepción de algunos servicios no productivos— y que no se han seguido políticas de financiación apropiadas, por la que la mayoría de ellas están descapitalizadas.

—Acciones de coordinación para articular eficazmente la contratación de parados a través del INEM y el desarrollo de los Planes de Empleo Rural. Apoyando experiencias de auto-empleo, especialmente de jóvenes parados, evaluando la viabilidad de las propuestas que se presenten e informando sobre prestaciones por desempleo (como la actual que permite el pago de forma acumulada). Colaboración con el INEM y las Cámaras de Comercio, con el fin de apoyar proyectos en la forma que tradicionalmente se denominan «viveros de empresas». Colaboración con las Universidades para actividades de investigación, creación de becas-salarios o creación de talleres de formación, etc...

—Creación de oficinas de Iniciativas de Desarrollo Económico y Social, con el fin de coordinar las iniciativas promovidas por cualquiera de las áreas y servicios del Ayuntamiento, encaminadas a fomentar la actividad económica y a la mejora del nivel de empleo; estudiar la capacidad de acción más eficaz con los recursos y campos municipales; investigar las actividades económicas ajenas al ayuntamiento con el fin de estimular inversiones generadoras de empleo y fomentar el desarrollo de la economía social.

—Agrupación de municipios para la aplicación de determinadas políticas económicas locales con el fin de obtener un umbral mínimo de pobla-

ción que permita cierto éxito y viabilidad. Este umbral dependerá de las características socio-económicas de cada zona.

—Aumentar la autonomía financiera municipal, importante lastre para la promoción económica local, más grave en los municipios españoles que en los europeos con mayor tradición municipalista. Sin embargo, tampoco existe ni tradición ni cualificación por parte de los municipios españoles para obtener recursos financieros en el mercado libre de capitales.

BIBLIOGRAFIA

- ALONSO, L.F. et alia (1985): *Áreas metropolitanas en crisis*. CEOTMA.
- AYUNTAMIENTO DE ALCALA DE GUADAIRA (1986): Ficha de seguimiento de la Unidad de promoción de Empleo. Gabinete de Desarrollo Económico. Alcalá de Guadaira.
- AYUNTAMIENTO DE LEBRIJA (1986): Ficha de seguimiento de la U.P.E Lebrija.
- Plan de Desarrollo Integral del municipio de Lebrija. Lebrija.
- BODDY, M. (1983): *«Local Economy and Employment Strategies»*, en Local Socialism. McMillan. Londres.
- CEOE (1980): *Medidas urgentes para actuar contra el paro. Actuaciones básicas*. Madrid.
- CONSEJERIA DE ECONOMIA (1983): *Planificación económica de las Corporaciones Locales y comarcalización*. Plan económico 1984-86. Sevilla.
- CONSEJERIA DE EDUCACION (1986): Valoración al acuerdo de cooperación formativa. Instituto de Formación Profesional. Alcalá de Guadaira.
- CUADRADO, J.R.; AURIOLES, J.; GRANADOS, V.; VILLENA, J. (1986): *Los cambios tecnológicos y el futuro económico*. Instituto de Desarrollo Regional. Sevilla.
- CURZI, V. (1985): 'La capacité de l'administration publique dans le développement économique locale' en *SIAR-85*.
- CHESHIRE, P. et al. (1986a): *Regional Policy and Urban Problems in the European Community*. Commission for the European Communities. Bruselas.
- (1986b): 'Problemas de declive y crecimiento en las ciudades de Europa'. *Estudios Territoriales*, nº 19. Madrid.
- DUNCAN, S. (1983): 'The Local State and Local Economic Policy: restructuring social relations and the struggle for political ideas in Britain', in *Regional fornuclé-hurl, ERU rapport 31*. Industi-department. Estolcomo.
- DUNCAN, S. & DOODWIN, M. (1986): *The crisis of Local Government: Centralization versus Autonomy in Britain*. Polity Press. London.
- ENWRES, S. & WETTMAN, P. (1982): *The movilitation of the indigenous potential*. Escuela de Altos Estudios Empresariales. Berlín.
- GAROFOLI, G. (1984): «Diffuse Industrialization and Small Firms: the Italian Pattern in the 70's» in HUDSON, R. (ed.)
- GOODWIN, M. & DUNCAN, S. (1986): 'The local State and Economic Policy: political mobilization or economic regeneration', in *Capital and Class* nº 27. Londres.
- GRANADOS, V. (1982): *La innovación tecnológica y la industria española*. Presidencia del Gobierno. Madrid.
- (1983): 'Capitalist spatial responses to the crisis. Rural industrialization in a Mediterranean Economy: Spain' *CSE Conference*. Sheffield.

- GRANADOS, V. y MARTINS, M.R. (1981): 'Problemas de la Autonomía Regional: por una visión político-organizativa' en *Revista de Estudios Regionales* n.º 8. Málaga.
- GRANADOS, V. y SEGUI, V. (1986): 'Nuevas estrategias de desarrollo territorial' en *CEUMT* (en prensa). Barcelona.
- GRANADOS, V.; SEGUI, V. et alia (1983): *El proceso de industrialización en áreas rurales. Caso estudio: Puente Genil*. Junta de Andalucía.
- GLC (1984): 'Report of the Seminar on Strategic approaches to local economic development'. *Politechnic of the South Bank*. Londres. Febrero.
- (1985). *The London Industrial Strategy*. Great London Council. Londres.
- HUDSON, R., ed. (1984): *Small Firms and Rural Development: Perspectives from Northern and Southern Europe*. Copenhagen School of Economics.
- HUILLET, C. (1985): 'La capacité de l'administration publique dans le développement économique' en *SIAR-85*.
- KLASSEN, L.H. et al. (1981): *Dynamics of Urban Development*. Gower. London.
- OCDE (1983): Senigallia Conference on Rural Industrialization. Junio.
- (1984): *Iniciativas locales para la creación de empleo. Programa I.L.E.* Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.
- (1986): 'Conferencia Universidad, Ayuntamiento y Desarrollo Económico Local' *Universidad de Granada*. Mayo.
- SERRA, J. (1986): «El Ayuntamiento de Barcelona como agente económico» en OCDE (1986).
- SHEFFIELD CITY COUNCIL (1981): *Alternative Economic Policies: a Local Government Response*. Sheffield Town Hall.
- SIAR-83 (1983): *Simposium sobre industrialización en áreas rurales*. MOPU. Valencia. Diciembre.
- SIAR-85 (1985): *Simposium sobre industrialización en áreas rurales*. MOPU. Santiago. Diciembre.
- VAZQUEZ VAQUERO, A. (1983): «Industrialization in Rural Areas in Spain. Natinal Report» in OCDE (1983).
- (1984): 'La Política Regional en tiempos de crisis. Reflexiones sobre el caso español' en *Estudios Territoriales nos. 15-6*. Madrid.
- WAINWRIGHT, H. (1985): «A Socialist GLC in Capitalist Britain», en *Capital and Class* n.º 25. Londres.