
NUEVOS ESCENARIOS DE INTEGRACION DE INTERESES: LOS CONSEJOS ECONOMICOS Y SOCIALES LOCALES

Ricard Gomà y Joan Subirats
Universidad Autónoma de Barcelona

RESUMEN. La ciudad se ha convertido en el marco social en el que se manifiestan de forma más abierta las consecuencias de la nueva situación económica. La Administración local ha reaccionado redefiniendo su escala de prioridades de actuación, favoreciendo las encaminadas al desarrollo económico local. Las dificultades económicas han cuestionado los marcos estables y globales de pacto y concertación. Ante esta situación, el ámbito regional y la esfera local han cobrado fuerza como escenarios de diálogo y defensa de intereses. La experiencia de los llamados Consejos Económicos y Sociales locales es un buen ejemplo de ello.

1. CRISIS ECONOMICA Y CIUDAD

Los años setenta marcan para las economías capitalistas desarrolladas el final de un período de expansión económica, caracterizado por un conjunto de factores favorables que proporcionan una rentabilidad sostenida, tasas de crecimiento equilibrado y situaciones de pleno empleo. En tales circunstancias, los gobiernos llevan a cabo importantes programas de bienestar social sin comprometer por ello el proceso de acumulación capitalista, y se abre un margen objetivo en el sistema que permite el desarrollo de una legislación laboral —referente a condiciones de contratación y empleo— favorable a los trabajadores (Blanchard y Dornbusch, 1985).

Con el brusco aumento del precio de los productos energéticos, factor desencadenante del ciclo recesivo, la lógica empresarial impone la reducción

de costes para mantener productos competitivos. Como consecuencia de ello, se genera una fase de destrucción masiva de empleo y, en general, de modificación de estructuras productivas. El proceso de cambio tecnológico se añade como un factor decisivo en el cuadro general de transformaciones. La relación capital-trabajo sufre una variación radical, y los más recientes indicios de reactivación económica no comportan la reducción efectiva de las tasas de paro (Cardiff, 1986).

Las políticas económicas aplicadas en los ochenta han priorizado la recuperación de la tasa de beneficio y la contención del gasto público, en el más o menos estrecho seguimiento de las recetas neoliberales (Miralles, 1986). Todo ello ha contribuido a que el proceso de transformaciones económicas actuales se haya saldado con una importante recuperación de los excedentes empresariales. Un cierto éxito en el cuadro de grandes magnitudes encierra una redistribución más desigual e injusta de la riqueza, y se mantienen índices de paro muy elevados tanto en las zonas históricamente deprimidas como en las regiones de industrialización clásica fuertemente castigadas por la crisis.

La ciudad se convierte en el marco sociopolítico donde se manifiestan de forma más abierta las consecuencias de la nueva situación económica. La recesión incide con fuerza en las ciudades, provocando el desmantelamiento de sectores enteros en crisis, y dejando tras de sí la secuela de un alto grado de descomposición de los tejidos industriales urbanos. La pérdida de puestos de trabajo adquiere un especial relieve, y las consecuencias sociales del paro configuran la sociedad fragmentada y dual propia de extensos espacios suburbanos (García Nieto, 1985). Aparece un volumen importante de economía sumergida. Se impone a los trabajadores la renuncia sin alternativa a toda conquista sindical, y se genera un medio laboral precario. A esto se une el uso generalizado de instrumentos legales de contratación temporal, y la creación de nuevas ocupaciones de carácter marginal para el sistema.

Los nuevos planteamientos de desarrollo territorial, basados en un nivel tecnológico elevado y superadores en gran parte de las economías de aglomeración, arrojan los primeros datos positivos en cuanto al relanzamiento de la actividad económica (Subirats, 1987).

Pero, en cualquier caso, la superación del conjunto de problemas sociales que definen una situación de crisis en el modelo urbano tradicional, requiere de planteamientos nuevos de intervención municipal en materia de reactivación económica y fomento del empleo (G. Aznar, 1984).

2. LAS INICIATIVAS ECONOMICAS LOCALES

Ante las consecuencias negativas de la crisis, los primeros Ayuntamientos democráticos empiezan a dirigir ciertos esfuerzos en el terreno económico y

social. Se arbitran medidas de protección social dirigidas hacia los colectivos más marginales y desvinculados del mercado de trabajo, y pronto se ponen en funcionamiento los primeros instrumentos de actuación económica que comportan un cierto protagonismo municipal: los planes de empleo comunitario y los programas de ocupación juvenil. Sin embargo, se trata en conjunto de medidas coyunturales, de carácter temporal y mero contenido asistencial, con un escaso potencial multiplicador desde el punto de vista económico (G. Aznar, 1984).

A medida que se avanza en las nuevas situaciones, el análisis económico y político aporta una serie de elementos teóricos de reflexión en la línea de defender un mayor protagonismo del nivel local en la definición y puesta en práctica de políticas de reactivación económica:

— La reestructuración a gran escala del mercado ha provocado el surgimiento de determinados vacíos productivos susceptibles de ser reactivados desde la economía local, en el marco de iniciativas que se sitúan cerca de las necesidades de consumo, y con un elevado grado de adaptabilidad a los cambios de un sistema en constante evolución (Subirats, 1987).

— El ámbito de actuación local permite detectar e intervenir sobre una serie de espacios económicos específicos, cuyos recursos y potencialidades no pueden ser activados desde niveles territoriales y administrativos superiores.

— Los Ayuntamientos gestionan una serie de competencias tradicionales —urbanismo, vivienda, obras públicas...— que pueden ser instrumentadas al servicio de proyectos de reactivación económica de barrios y zonas urbanas deprimidas (Planelles, 1985).

Ante esta serie de consideraciones teóricas, y una cierta intensificación de la presión social, se produce una redefinición de la escala de prioridades en la agenda de actuación de las Administraciones locales (Garriga, 1986). Los Ayuntamientos empiezan a plantearse la necesidad de intervenir en el terreno económico, de poner en pie estrategias de reactivación y fomento del empleo en base al conjunto, de posibilidades y recursos propios, de diversificar las líneas de actuación económica y, en definitiva, de resituar el papel económico del Ayuntamiento como un agente clave en el proceso de lucha contra la crisis y el paro.

Podemos distinguir de forma esquemática tres tipos de planteamiento o niveles de intervención económica en el conjunto de la Administración local:

— Mantener a la Corporación municipal al margen de las actividades económicas. La Administración local se limita a ofrecer un conjunto de servicios, en el ejercicio de una serie de competencias municipales ineludibles, tendentes a favorecer la acogida de las iniciativas económicas. Las surgidas

de los agentes privados y públicos del municipio, y las de otros operadores externos (Johnstone, 1985).

— Incidir sobre colectivos concretos de ciudadanos, y sobre las realidades sociales más castigadas por la crisis, llevando a cabo políticas de fomento directo del empleo por medio de instrumentos diversos.

— Arbitrar desde el municipio medidas de carácter estructural para posibilitar y participar en un proceso de reactivación global. Convertir al Ayuntamiento en un verdadero agente creador de aquellas condiciones objetivas que puedan operar como motor del relanzamiento económico del territorio.

La realidad nos demuestra que la mayor parte de las Administraciones municipales encuentran serios problemas para adoptar posicionamientos activos en este terreno. Se ha producido un avance en el proceso de toma de conciencia de la realidad. Y en general la Administración local ha destinado recursos a mejorar el escasísimo nivel de conocimiento heredado sobre la estructura socioeconómica del municipio, premisa para cualquier estrategia de intervención posterior. Pero, a menudo, no se han sobrepasado las formulaciones teóricas. En otras ocasiones se han puesto en funcionamiento instrumentos de actuación económica, con resultados contradictorios en cuanto a la valoración de su incidencia real.

Cabe, por último, resaltar la existencia de importantes dificultades objetivas que atenazan el desarrollo de dichos instrumentos, y en general de las políticas económicas municipales, aun en su estado más embrionario. Dificultades que obedecen a motivos de diversa índole, pero todos ellos conectados en alguna medida tanto a las rigideces estructurales de una Administración local sin ninguna tradición en este terreno como a la falta de un marco competencial y, sobre todo, financiero claramente definido (Oates, 1977).

3. INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN ECONOMICA EN EL AMBITO LOCAL

Son muchos los Ayuntamientos que en estos últimos años han puesto en pie instrumentos concretos de actuación por medio de los cuales implementar las políticas económicas municipales, y así dar contenido a los diversos enfoques teóricos en torno al tema del desarrollo económico local.

Pero antes de sistematizar brevemente dichos medios de actuación, cabe considerar otro aspecto igualmente importante.

Las Administraciones locales, a partir de sus estrictas atribuciones competenciales (arts. 25-26 LBRL) *, adquieren una dimensión económica apre-

* Ley de Bases de Régimen Local.

ciable: a menudo el Ayuntamiento se convierte en «la primera empresa del municipio». Si el conjunto de competencias locales que encierran un cierto potencial expansivo son gestionadas al servicio de estrategias de desarrollo endógeno, la Administración local puede convertirse en uno de los agentes claves del territorio. Se trata, en definitiva, de utilizar el esquema tradicional del municipio para redefinir y ampliar el papel de determinadas áreas, otorgando a éstas un papel decisivo en la política municipal de reactivación económica (Coffe y Polese, 1983).

Podemos citar en este terreno el siguiente conjunto de posibilidades:

- gestionar el sector público municipal con criterios de eficacia, ahorro energético y aprovechamiento de residuos sólidos;
- llevar a cabo una política de contratación que incida favorablemente en el mercado de trabajo local (contratación rotativa de colectivos en paro o de jóvenes en formación);
- dirigir la política de compras hacia pequeñas y medianas empresas del territorio municipal;
- planificar, regular y ordenar los usos del suelo como elemento de dinamización económica local (suelo industrial, vías de acceso y comunicación, etc.) (Richardson, 1978);
- estimular a través de ciertos elementos de política impositiva municipal el desarrollo de actividades creadoras de riqueza en el ámbito local;
- invertir en obra pública con suficiente potencial multiplicador para la economía urbana.

Como anteriormente aludía, de forma paralela a la actuación económica en ejercicio de competencias reguladas, diversos Ayuntamientos han llevado a cabo nuevas fórmulas de intervención y nuevos esquemas organizativos para incidir con más posibilidades en la lucha por la salida de la crisis (Subirats, 1987). Se produce así el surgimiento de un conjunto de experiencias concretas que revisten gran interés:

a) *Actuaciones municipales de promoción de la actividad económica*

- creación de Sociedades municipales de promoción industrial con participación exclusiva del municipio o con intervención del capital privado, y que, entre otras atribuciones, gestionan la política de suelo industrial;
- realización de programas de animación económica, e introducción de la figura profesional del agente de desarrollo;
- promoción de las ILE (Iniciativas Locales de Empleo), término acuñado por la Comisión Europea en el 82 para referirse a iniciativas de inspiración local creadoras de empleo estable y permanente (Roig, 1984);
- programas de dinamización comercial.

b) *Actuaciones municipales de apoyo a la renovación del tejido productivo local*

— habilitación y desarrollo del suelo industrial como elemento de infraestructura básico;

— medidas de apoyo al proceso de innovación tecnológica (creación de centros de tecnología aplicada, colaboración con las investigaciones universitarias, e introducción de nuevas tecnologías en los programas de formación profesional y ocupacional) (Calderwood, 1984).

— creación de hoteles de empresas como estructuras de acogida a nuevas empresas locales con servicios de apoyo y asesoramiento en la fase inicial de capitalización;

— puesta en marcha de oficinas de gestión para atender a todo tipo de necesidades técnicas inherentes al proceso de creación de nuevas actividades productivas.

c) *Actuaciones municipales con incidencia directa sobre el empleo*

— gestión de los planes de ocupación comunitaria, como el instrumento más importante y generalizado de la política ocupacional de los Ayuntamientos;

— fomento y apoyo del cooperativismo, y de la economía social en su conjunto, como sector alternativo basado en la participación, la democracia interna y la formación permanente, susceptible de abrir nuevos campos en la oferta de servicios y con posibilidades de creación de empleo estable;

— realización de programas de formación ocupacional y reciclaje, y creación de centros públicos de formación profesional reglada;

— adopción de medidas en relación a la economía sumergida, con el objetivo de hacer «emerger» a parte de la actividad que se desarrolla en el llamado «sector informal» de la economía, aunque la solución de fondo de este tema necesita medidas de carácter estructural que afectan a la naturaleza misma del sistema económico (Casals, 1983).

4. LA CONCERTACION EN EL AMBITO LOCAL.

LOS CONSEJOS ECONOMICOS Y SOCIALES LOCALES

Tanto la recesión económica y las posteriores transformaciones generales, como las políticas restrictivas aplicadas y la hegemonía de soluciones de tipo neoliberal, han provocado la dificultad de mantener esquemas estables de pacto y concertación de alcance general. Ante esta situación, los marcos regionales y locales han cobrado fuerza como escenarios de diálogo, integración y defensa de intereses (Pickvanle, 1984). Las reestructuraciones a gran

escala, con resultados muy duros en cuanto a costes laborales y humanos, han bloqueado a menudo las instancias centrales del sistema, y, sin embargo, en ámbitos territoriales más reducidos —distrito, ciudad, comarca o área metropolitana— se han abierto nuevos espacios de negociación para articular respuestas concertadas en defensa de intereses específicos (Cawson, 1985).

En este contexto resulta interesante analizar las vías de concertación local que se desarrollan en algunos municipios españoles. Es sumamente difícil establecer una relación completa de ellas, puesto que la mayor parte de las veces se trata de experiencias puntuales, sectoriales y no institucionalizadas.

Las referencias siguientes se derivan del estudio de experiencias de este tipo surgidas en los últimos años en algunos importantes municipios de Catalunya.

a) *La participación no institucionalizada*

En el contexto de la concertación, encontramos un primer y elemental nivel de participación de los agentes sociales, en los diversos contactos de las expresiones organizadas de éstos con la respectiva Administración municipal. No es posible sistematizar estas relaciones o contactos por su propio carácter puntual y por el hecho que se producen a raíz de la necesidad de resolución de cuestiones concretas, sin prefijar, por tanto, una periodicidad regular. Pese a ello, podemos extraer una serie de datos significativos:

— el empresariado local —con excepciones más bien recientes— suele ser poco dinámico, anclado en posiciones cerradas, y reticente a colaborar con la Administración local, en lo que puede analizarse desde su perspectiva particular como una innecesaria injerencia de ésta en funciones supuestamente reservadas al sector privado;

— las Agrupaciones locales de los sindicatos adolecen de gran debilidad organizativa, y en muchos casos el planteamiento estrictamente reivindicativo sigue hegemonizando sus relaciones con la Administración local;

— en el sector comercial y de servicios son frecuentes actitudes de defensa acérrima de intereses gremialistas, lo que dificulta un diálogo eficaz y fluido con el Ayuntamiento;

— y, en general, el grado de articulación a nivel local de los agentes económicos y sociales es muy bajo, hecho que dificulta encontrar interlocutores válidos y representativos.

b) *La concertación sectorial*

Podemos constatar también la existencia de algunos mecanismos institucionalizados de participación, cuyo ámbito funcional queda enmarcado en

un sector concreto de la actividad económica local. Por su grado de generalización podemos destacar:

a) Las Mesas de contratación.

Instancias de creación preceptiva donde se discute entre Administración, sindicatos y patronal la viabilidad de los proyectos presentados para ser financiados con los fondos de los Planes de Empleo Comunitario. Y, por tanto, la realización del volumen de contratación pública que de ahí se derive.

b) Las Comisiones locales de Comercio.

Organos consultivos de la Administración municipal formados por representantes del Ayuntamiento, comerciantes, consumidores y técnicos que canalizan la actuación local en materia comercial (Planelles, 1986). Existen en unos veinte municipios de Catalunya, cuyo sector comercial ocupa un papel relevante en la base económica local (Sitges, Vilanova, Sant Just Desvern, Lloret de Mar, Banyoles, etc.).

c) *Los Consejos Económicos y Sociales locales*

Dejando a un lado las instancias sectoriales y los marcos de negociación local carentes de formalización institucional, vamos a dirigir nuestro análisis hacia los Consejos Económicos y Sociales locales como *mecanismos estables y formalizados de concertación global en el ámbito del municipio* (G. Aznar, 1984).

En mayo de 1984, la ciudad de Badalona inicia el proceso de creación de Consejos locales, y a lo largo de estos últimos tres años son otros municipios de diferentes Comunidades Autónomas los que deciden impulsar la creación de plataformas similares, para vehicular formalmente la participación de los agentes socioeconómicos en el proceso de toma de decisiones en materia económica que concierne o asume el ámbito local.

La extrema dispersión de criterios organizativos, de composición y estructura, competenciales y de financiación, así como la gran dificultad para conseguir información relevante, impide que en un espacio reducido se pueda abordar su análisis pormenorizado. Por ello, reduciremos nuestro ámbito de estudio a tres de los Consejos locales existentes actualmente en Catalunya (Badalona, Terrassa y Rubí). Instancias que tienen claramente normativizada su capacidad de intervenir en la política económica municipal, y de las cuales disponemos de un apreciable volumen de información directa.

Trataremos sucesivamente de los aspectos más relevantes en relación a su constitución formal, composición y niveles de estructuración interna, funcionamiento, atribuciones competenciales, encaje en el organigrama municipal

pal, y grado de cumplimiento de objetivos en función de la incidencia real del CESL en el diseño y puesta en práctica de estrategias locales de desarrollo económico.

En mayo de 1984, Badalona se convierte en la primera ciudad de Catalunya que dispone de un Consell Econòmic i Social, «órgano en el cual se instrumenta la participación democrática de trabajadores, empresarios, y del propio Ayuntamiento en todos aquellos asuntos y materias que, de una forma directa o indirecta, incidan en el desarrollo económico de la ciudad» (art. 1 Estatutos del CESL). En junio de 1985, el Ayuntamiento de Terrassa decide la creación del Consell de Foment como mecanismo de participación formalizada de los sectores económicos y sociales de la ciudad comprometidos en un triple objetivo común: la reactivación económica, la reindustrialización del municipio, y la creación de empleo. El 20 de diciembre del mismo año, y a partir de la posibilidad de creación de Consejos de Participación, contemplada en el Reglamento Orgánico Municipal, el pleno del Ayuntamiento de Rubí acuerda la creación del Consell de Redreçament Econòmic. De forma paralela a este proceso de constitución de instancias de concertación en tres ciudades de Catalunya, otros municipios (como los de Almansa y Alcalá de Henares) crean sus propios Consejos Económicos y Sociales.

La creación de los CESL responde formalmente a decisiones tomadas por los propios gobiernos locales con el apoyo del conjunto de fuerzas políticas con representación municipal. Así, pues, la existencia de los Consejos locales como órganos de diálogo y concertación viene avalada en cada caso por un previo y amplio consenso político. En cuanto a la finalidad real subyacente en tales decisiones, cabe destacar, en primer lugar, la voluntad municipal de dotarse de una instancia central de participación, con la finalidad de integrar al conjunto de agentes económicos y sociales en torno al objetivo común de impulsar de forma consensuada las principales líneas de reactivación económica del municipio. Por otra parte, el Consejo puede representar un instrumento válido de análisis de la evolución socioeconómica local que permita elevar el nivel de información y conocimiento de la realidad. Condición ésta ineludible para convertir el desarrollo local en un proceso que parta de la movilización y coordinación de recursos y factores internos, como alternativa a un desarrollo subordinado a decisiones exógenas y basado en movimientos de capital y trabajo desde el exterior al territorio local (Quero, 1985).

Así, pues, podemos citar como objetivos principales en la creación y funcionamiento de un CES local los siguientes:

- definición de las bases para el desarrollo económico local;
- establecimiento de un cauce estable de diálogo con los principales sectores ciudadanos;

- impulso de la concertación como vía para definir las políticas y los instrumentos de intervención económica a aplicar;
- fomento de la industria, la innovación tecnológica y el comercio;
- impulso del conocimiento, la divulgación y la promoción de las actuaciones llevadas a cabo en la ciudad en materia de creación de infraestructura industrial;
- reactivación de la inversión y creación de empleo neto en el municipio;
- consecución de un mejor aprovechamiento de los recursos humanos y naturales existentes;
- valoración de las actuaciones municipales en materia socioeconómica, y realización de un seguimiento sobre las decisiones del resto de Administraciones públicas;
- establecimiento de relaciones con las entidades e instituciones extramunicipales que puedan coadyuvar a los fines del Consejo (Federación de Municipios y Provincias, 1984; Ayuntamiento de Rubí, 1986).

La posibilidad de hacer efectivamente viables los objetivos mencionados, viene sin duda determinada por la atribución formal de competencias al Consejo, y más aún por una serie de factores vinculados al grado de centralidad real del CESL en los procesos de toma de decisiones municipales en materia socioeconómica. Así, pues, nos movemos en un doble nivel de análisis, y caeríamos en un error crucial si nos detuviéramos en la simple constatación del nivel competencial formalizado. Este, efectivamente, nos ofrece un marco de actuación para el CESL, pero debemos ir más lejos y analizar si verdaderamente el Consejo es un órgano operativo que responde a su potencialidad teórica o bien queda sistemáticamente al margen de la transacción efectiva de intereses y de la toma real de decisiones.

En el ámbito estrictamente formal, debemos situar la reflexión en torno a cuatro puntos (Garriga, 1985):

- el establecimiento o no de la necesidad de informe preceptivo del Consejo ante las decisiones municipales, y el ámbito en el que operaría dicha obligación;
- el carácter vinculante del contenido de los dictámenes del CESL para el Ayuntamiento o bien la naturaleza simplemente consultiva de éstos;
- el derecho del Consejo a tomar iniciativas propias y en qué terrenos;
- el derecho del Consejo a ser puntualmente informado de las decisiones de la Administración local en materia económica y laboral.

El artículo 4 de los Estatutos del CESL de Badalona establece que las atribuciones del Consejo son de carácter meramente consultivo e informativo. El Ayuntamiento no queda en ningún caso obligado a requerir el dic-

tamen del CESL y, por tanto, puede actuar en materia económica prescindiendo de las posiciones de éste. Por contra, ningún ámbito queda excluido de la posibilidad de consulta, y se reconoce al Consejo una amplia capacidad de iniciativa. Sus órganos competentes pueden decidir la elaboración de cuantos dictámenes crean convenientes, llegando incluso a incidir *a posteriori* en decisiones municipales. No se establece, sin embargo, ningún tipo de relación vinculante para el Ayuntamiento.

Algo parecido encontramos en la regulación del Consell de Foment de Terrassa. El artículo 12.1 de su Reglamento sostiene el carácter consultivo del órgano, y prevé que los acuerdos, informes y estudios del Consejo puedan ser sometidos a consideración del Ayuntamiento.

Hay unanimidad en considerar a los CESL como instancias estrictamente consultivas. Este extremo comporta la nula capacidad decisoria del órgano, pero en cambio queda despejado el terreno de las responsabilidades políticas, las cuales recaen íntegramente en el equipo de gobierno municipal. Los derechos de iniciativa e información quedan recogidos con cierta amplitud. Sin embargo, la no regulación del informe preceptivo ha de considerarse negativa y fruto de la falta de voluntad política de hacer del Consejo un instrumento de incidencia real. Su inclusión llevaría de forma inevitable a reforzar la posición de éste en el esquema municipal.

La realidad demuestra que en el funcionamiento de los Consejos suele llegarse a soluciones de compromiso y a pactos políticos con el Ayuntamiento. La toma de decisiones interna en el CESL suele realizarse bajo el criterio de la unanimidad o del amplio consenso. Adquiere importancia la dinámica del acercamiento previo de posiciones y la búsqueda de ámbitos de coincidencia. Se garantiza también una actitud positiva y de colaboración con el gobierno local. A cambio, el Ayuntamiento adquiere el compromiso moral de llevar a discusión del Consejo los temas de la economía local objeto de decisión. Y se establece una vinculación de hecho en relación a los acuerdos allí tomados.

De todas formas sigue en pie la necesidad de analizar si los CESL inciden de forma efectiva y real en las cuestiones centrales de la política económica local, o se les mantiene desplazados y situados en ámbitos periféricos al margen de los procesos decisionales realmente configuradores del futuro económico del municipio.

La composición de los Consejos suele adoptar fórmulas amplias y pluralistas, superando la concepción tradicional tripartita (Administración, organizaciones sindicales, patronal) de los procesos de concertación de ámbito territorial superior (Consell de Treball de Catalunya o «Pactos Sociales» de ámbito estatal).

Los CESL aquí analizados dan cabida en sus órganos plenarios a representantes del gobierno local, grupos políticos presentes en el Ayuntamiento, centrales sindicales, federaciones empresariales, asociaciones de vecinos, coope-

rativas, universidades y escuelas de formación profesional presentes en el municipio, asociaciones de comerciantes, sector turístico, Cámaras de la Propiedad Urbana, y representantes de la banca y Cajas de Ahorros.

Estamos, pues, ante una composición extensa, ajustada al ambicioso planteamiento de objetivos anteriormente mencionado, y que, por tanto, proporciona a éstos una línea de coherencia formal, por cuanto se les dota de uno de los medios necesarios para poderse materializar, es decir, la integración formalizada de todos aquellos agentes y sectores presentes en la base económica del municipio. Quizá en la perspectiva de los CESL, como verdaderos macroconsejos, cabría apoyar la incorporación a sus órganos plenarios de entidades como las Organizaciones de Consumidores y Usuarios, o los colectivos de jóvenes contra el paro, así como completar la presencia de la «economía social» del municipio con la acogida de representantes de las Sociedades Anónimas Laborales (SAL) y otras fórmulas de trabajo asociado.

En efecto, una fórmula de composición multipartita como la aquí planteada refleja con más exactitud la realidad socioeconómica del municipio, pero comporta algunos riesgos adicionales en relación a fórmulas reducidas. Es siempre difícil la adopción de los criterios que van a guiar la decisión sobre los intereses o sectores sociales que merezcan estar representados en el seno del Consejo. Por otra parte, un número muy elevado de miembros puede llevar al CESL a situaciones de inoperancia o bloqueo por la dificultad que supone encontrar un espacio de coincidencia entre la gran diversidad de intereses representados. Si bien es verdad que la transacción e integración múltiple de intereses confiere fuerza a los acuerdos adoptados y puede proyectarse con facilidad en nuevos acuerdos en el proceso de implementación de éstos.

Una consecuencia lógica de la fórmula del macroconsejo de amplia representación es la necesidad de estructuración interna.

Se impone la división del trabajo en niveles diferenciados, y la creación de instancias sectoriales con atribuciones específicas. Así como la existencia de un mínimo aparato administrativo al servicio del Consejo que garantice el funcionamiento habitual. Encontramos también en cada caso analizado un órgano ejecutivo o Comisión permanente, de composición reducida, y con el triple encargo estatutario de redactar el Plan General de Actuación Anual, elaborar y llevar al Pleno propuestas y estudios que no sean competencia concreta de una Comisión específica, y hacer un seguimiento efectivo del cumplimiento de los acuerdos adoptados en sesión plenaria.

El esquema organizativo de los tres CESL en pleno funcionamiento en Catalunya es el siguiente:

Consell Econòmic i Social de Badalona

- Organos unipersonales:
 - Presidente del Consejo
 - Secretario general
 - Pleno
 - Comisión Permanente
 - Comisiones específicas (Reindustrialización, F. Laboral)
- Organos colegiados:

Consell de Redreçament Econòmic de Rubí

- Presidente del Consejo (alcalde de la ciudad)
- Asamblea Ejecutiva (Plenario del Consejo)
- Ponencias de Trabajo:
 - Reindustrialización
 - Formación ocupacional
 - Promoción de Rubí

Consell de Foment de Terrassa

- Consejo:
 - Presidente
 - Vocales
 - Innovación tecnológica
 - Infraestructura
 - Imagen y promoción de Terrassa
 - Ponencias:
-

5. UN PRIMER BALANCE

Transcurridos entre dos y tres años desde la constitución de los primeros Consejos locales, se puede realizar ya un primer balance de las actuaciones llevadas a cabo y, en consecuencia, una valoración general del trabajo realizado.

Podemos constatar, en primer lugar, que la existencia misma de los CESL, y la realización periódica de sesiones plenarias, han contribuido a garantizar un nivel mínimo de relaciones estables entre Administración local y sectores ciudadanos. Se ha producido así una ampliación de la capacidad municipal de diálogo, integración y consenso.

Sin embargo, los Consejos se han mostrado como órganos excesivamente dimensionados y, por lo tanto, poco ágiles y operativos. Ello ha provocado la necesidad de constituir Comisiones permanentes de trabajo, con atribuciones específicas en un determinado tema, de composición mucho más reducida, y que, en definitiva, se han convertido en pequeños Consejos sectoriales mucho más flexibles y dinámicos.

No se ha consolidado un funcionamiento plenamente autónomo de los CESL; se ha mantenido una excesiva dependencia en relación a la dinámica municipal y sus avatares internos. No ha quedado tampoco clarificado el encaje de los Consejos en el organigrama local y, por tanto, se ha dado un elevado grado de dispersión en las relaciones de éstos con las autoridades municipales.

Desde los CESL se han coordinado y discutido los parámetros de realización de estudios en profundidad sobre la estructura socioeconómica local (G. Aznar, 1984), y a menudo han servido de vehículo para la relación de la Administración municipal con el resto de Administraciones públicas. En este terreno se han conseguido importantes niveles de acuerdo por el alto grado de representatividad que comporta la composición misma de un Consejo local, pero han existido también tensiones subyacentes a raíz de la defensa de intereses enfrentados entre Administraciones.

Observamos en los CESL una discreta capacidad de iniciativa, y más aún en relación a temas que pudieran incidir en la definición de las líneas fundamentales de la intervención económica municipal. En general, la iniciativa queda desplazada a cuestiones de contenido marginal, y en los grandes temas se funciona a remolque de las orientaciones de política económica sostenidas por el gobierno local.

Cobran cierta importancia dentro del conjunto de actuaciones de los Consejos, en primer lugar, aquellas destinadas al apoyo de procesos de cambio tecnológico e introducción de innovaciones de esta índole en el tejido económico e industrial local. Y, por otra parte, las iniciativas en el terreno de la reindustrialización y recomposición de la base económica de la ciudad.

En el ámbito laboral y del empleo el balance es desigual. Se han dedicado esfuerzos importantes a la formación profesional y ocupacional con el propósito de ajustar la oferta laboral a la nueva composición de la demanda en los mercados de trabajo, e impedir así la total marginación de hecho de importantes colectivos. Con todo, la incidencia ha sido escasa, ya que entre los recursos económicos destinados y el tamaño del problema sigue habiendo una brutal desproporción. No se han reducido los índices de paro. La intervención de los CESL en este terreno se ha limitado a apoyar la aplicación de beneficios fiscales para inversiones creadoras de empleo directo, y a la realización de propuestas de viabilidad con el objetivo de salvar los puestos de trabajo de empresas en situación precaria. No han surgido de los Consejos propuestas de estrategia global de lucha contra el paro.

Podemos concluir con una reflexión general dirigida a valorar el funcionamiento de los Consejos Económicos y Sociales locales en sus primeros años de existencia. La constitución y funcionamiento normalizado y autónomo de los CESL ha de considerarse positivo, por cuanto se trata de una forma de participación democrática con potencialidad para redistribuir en sentido más igualitario la capacidad de influencia y decisión de todos los sectores en la esfera del gobierno local.

No obstante, ha faltado voluntad política para potenciar sus funciones y para vehicular a través de los Consejos la discusión de temas fundamentales. Los CESL no han llegado a constituir instancias con verdadera capacidad de incidencia en el núcleo de la política económica municipal (inversiones, obra pública y contratación, política presupuestaria, fiscalidad local,

etcétera) (Subirats, 1987). Se han tratado en ellos problemáticas laterales que afectan en poca medida a las decisiones sobre el gasto público municipal, y propuestas relacionadas con posibilidades de mejora de la situación económica local, que sólo en raras ocasiones han llegado a concretarse en programas concretos de actuación.

Pero aun existiendo un CESL, la responsabilidad de todas las decisiones en materia de política económica ha quedado reservada para el gobierno municipal, que actúa en buena medida definiendo de forma unilateral las líneas decisivas de la intervención económica local. Y, en última instancia (Schmitter, 1982), existen cauces no formalizados de comunicación entre Ayuntamiento y sectores económicos relevantes que se activan de forma casi directa y con gran agilidad cuando hay problemas concretos a resolver donde están en juego intereses importantes. En estos escenarios, los sectores productivos con gran peso específico en la base económica del municipio hacen uso de su potencial como instrumento real de presión y negociación ante la Administración local. Incidiendo, ahora sí, de forma directa en la toma de decisiones clave en materia económica.

REFERENCIAS

- BLANCHARD, O., y DORNBUSCH, R. (1985): «Empleo y crecimiento en Europa», *Revista de Economía*, octubre 1985.
- CALDERWOOD, R. (1984): *Employment and new technology*, University of Strathclyde.
- CARDIFF, B. (1986): *Technological Progress, Structural Change and Employment*.
- CASALS, M. (1983): *L'Economia de Sabadell. Estructura, diagnòstic i perspectives*, Ajuntament de Sabadell.
- CAWSON, A. (1985): *Organized Interests and the State: Studies in mesocorporatism*, Sage, Londres.
- COFFE, W., y POLESE, M. (1983): «Local Development: Conceptual Bases and Policy Implications», *Regional Studies*, vol. 19, núm. 2.
- FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (1984): *Los Consejos Económico-Sociales Locales*, Comisión de Empleo, Madrid.
- GARCÍA NIETO, J. (1985): «Atur i joves, perspectives», en *Jornadas Propuestas para el Empleo Juvenil*.
- GARRIGA, M. (1985): «El Ayuntamiento de Terrassa ante la crisis económica», *CEUMT*, núms. 89-90, Barcelona.
- GONZÁLEZ AZNAR, J. (1984): «Análisis de las posibilidades y limitaciones de la acción municipal contra el paro», *CEUMT*, núms. 46-47.
- JOHNSTONE, D. (1985): *El papel de las Corporaciones Locales en la promoción de las ILE*, Ayuntamiento de Lebríja.
- MIRALLES, J. (1986): *L'Atur. Ideologies i utopies davant la crisi*, Ed. Empúries.
- OATES, W. (1977): *Federalismo fiscal*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid.
- PICKVANLE (1984): *Economic Crisis and the Political Challenge to Local Government*, Centre de Sociologie Urbaine, París.
- PLANELLES, M. (1985): *Iniciatives Econòmiques de Districte*, Ajuntament de Barcelona, mimeo.

- QUERO, D. (1985): *Experiencias y transformaciones territoriales e institucionales en España*, Asamblea de Madrid.
- RICHARDSON, W. (1978): *Economía regional y urbana*, Alianza Textos Univ.
- ROIG, J. (1984): *La nova política econòmica local i metropolitana en front de la crisi*, Corporació Metropolitana de Barcelona.
- SCHMITTER, P. (1982): *Patterns of corporatist policy making*, Sage, Londres.
- SUBIRATS, J. (1987): *Iniciatives Econòmiques Locals i Concertació Social*, Ajuntament de Barcelona, *mimeo*, 4 vols.