

ESADE

Universitat Ramon Llull

INSTITUTO DE
GOBERNAZA
Y DIRECCIÓN
PÚBLICA

3

Programa PARTNERS

EL ACUERDO ESTRATÉGICO PARA LA COMPETITIVIDAD DE CATALUNYA

Un caso público-privado de negociación
y seguimiento de compromisos

Angel Saz-Carranza
Míriam Acebillo Baqué
Albert Serra

E

ÁNGEL SAZ-CARRANZA

Es coordinador ejecutivo del programa PARTNERS e investigador del Instituto de Gobernanza y Dirección Pública de ESADE. Ha publicado, entre otras, en las revistas Public Management Review, International Journal of Public Sector Management y Reforma y Democracia, y en las editoriales Sage 21st Century

Reference Series, Palgrave Macmillan y Granica. Es doctor en Ciencias del Management por ESADE-URL e ingeniero aeronáutico por el Imperial College de la Universidad de Londres. Ha sido investigador visitante en la Wagner School of Public Service de la Universidad de Nueva York; y ha trabajado, entre otros, para el Banco Interamericano de Desarrollo, la Comisión Europea y las Naciones Unidas en África, Asia y América Latina.

MÍRIAM ACEBILLO BAQUÉ

Master of Arts en Governance and Development por el Institute of Development Studies (IDS) de la Universidad de Sussex (Reino Unido). Máster en Estrategias, Políticas y Agentes de Cooperación al Desarrollo (Instituto Hegoa, Universidad del País Vasco) y posgraduada en Cultura de Paz por la Escuela de Cultura de Paz de la Universidad Autónoma de Barcelona. Licenciada en Física por la Universidad Autónoma de Barcelona, actualmente está elaborando el proyecto de tesis doctoral en el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) de la Universidad Autónoma de Barcelona. Investigadora en áreas como el desarrollo humano y sostenible, migración y participación, ha sido consultora para UN-Habitat en A21L y ha trabajado en el sector privado y en el de las ONG.

Relatos Programa PARTNERS

Albert Serra, Àngel Saz-Carranza (editores)

El acuerdo estratégico para la competitividad en Cataluña:
un caso público-privado de negociación y seguimiento de compromisos, n.º 3
Àngel Saz-Carranza, Míriam Acebillo, Albert Serra

(c) 2009 ESADE. Avda. Pedralbes 60-62 – 08034 Barcelona. www.esade.edu

(c) 2009 Àngel Saz-Carranza, Míriam Acebillo, Albert Serra

ISBN-13: 978 - 84 - 88971 - 29 - 6

Para correspondencia editorial, pueden dirigirse a:
partners@esade.edu

La serie Relatos Programa PARTNERS es la colección
de textos sobre colaboración público-privada
del Instituto de Gobernanza y Dirección Pública.
Instituto de Gobernanza y Dirección Pública.
Director: Francisco Longo.
Programa PARTNERS.
Director: Albert Serra.
Coordinador: Àngel Saz-Carranza.
www.esade.edu/partners

Son promotores de PARTNERS:



PRESENTACIÓN

Coincidiendo con el primer año de actividad del programa PARTNERS, ve la luz el tercer título de la colección de materiales del programa. En él se recoge una experiencia larga, exitosa y relevante en relación con un aspecto de la cooperación público-privada: la cooperación en el diseño y la implementación de estrategias globales de desarrollo. El texto relata el contenido y la gestación del **Acuerdo estratégico para la internacionalización, la calidad del empleo y la competitividad de la economía catalana** (en adelante Acuerdo estratégico).

Tras presentar una experiencia de cooperación público-privada en empresas mixtas (Proyectos Territoriales del Bages) y reflexionar sobre el impacto de la regulación en el mercado y los actores privados (*better regulation*), en este relato se profundiza, a través de una experiencia central para Cataluña, en el ámbito de la concertación de políticas públicas y el diálogo social.

Se trata de un tema muy relevante en la actualidad, como se puede constatar a diario en los periódicos. El alterado escenario económico, que refleja una alteración del statu quo económico y de los valores y modelos de gobernanza del sistema institucional financiero, productivo y regulador, obliga a desarrollar nuevas formas de gestión del sistema económico y social que deben asegurar la máxima legitimidad, aceptación y apoyo de la sociedad. En este

sentido, el Acuerdo estratégico se muestra como una experiencia avanzada y pionera en esta forma de nueva gobernanza del sistema productivo y social y se constituye en una plataforma sólida y ya consolidada desde la que afrontar los importantísimos retos que se plantean en este momento en nuestro país y en nuestro mundo.

El Acuerdo estratégico va más allá de los tradicionales diálogos sociales y, por diversas razones, es un ejemplo paradigmático del llamado “gobierno abierto” (*open government*). En primer lugar, el objeto de negociación es muy amplio y no se reduce, como ha sido habitual tradicionalmente, al mercado laboral —como indica su nombre—. Además, el nivel de detalle y cuantificación de la financiación del Acuerdo y, sobre todo, el establecimiento de compromisos en este campo, cuantificados y temporalizados clara y explícitamente a través del presupuesto, lo hacen probablemente único. Por otra parte, el mecanismo de seguimiento y responsabilización es otra característica distintiva y relevante.

La metodología utilizada para la redacción del relato se ha basado, sobre todo, en la realización de entrevistas en profundidad con representantes de todos los actores institucionales formalmente implicados en el Acuerdo, a los que queremos agradecer sus aportaciones y su dedicación al proyecto. Las personas entrevistadas han sido: Joan

Josep Berbel, Moisès Bonal, Joan Carles Gallego, Núria González, Eva Granados, Javier Ibars, Dolors Llobet, Anna Monreal, Andreu Morillas, Xavier Pont, Marcel Prunera, Guillermo Salvador, Jordi Serret, Antoni Soy y Àngels Valls. Adicionalmente, se han trabajado las fuentes documentales que complementaban las aportaciones recibidas a través de las entrevistas.

Asimismo, queremos agradecer, muy especialmente, al Departamento de Economía y Finanzas su apoyo y confianza, que han hecho posible la realización y publicación de esta experiencia. Confiamos en que el trabajo desarrollado refleje suficientemente el esfuerzo realizado por los actores económicos y sociales de Cataluña en la construcción de un escenario cooperativo y del propio Acuerdo estratégico, y que esta publicación sirva para conocerlo mejor.

Albert Serra
Director del programa PARTNERS
Barcelona, 5 de junio de 2009

PRÓLOGO

Cuando en el año 2004 el *conseller* de Economía y Finanzas, Antoni Castells, y Andreu Morillas, secretario de Economía, empezaron a diseñar lo que hoy es el Acuerdo estratégico, quizás no eran conscientes, pese a apuntar muy alto desde el primer momento, de que estaban generando un instrumento pionero en el ámbito de la gestión pública. En aquel momento, probablemente, lo que más les importaba —de hecho, aún es así— era el impulso de un proceso que guiase la transformación del modelo productivo, que hiciese de la economía catalana una economía más competitiva, con más productividad.

Desde el punto de vista de la política económica, éste es todavía el gran objetivo del Acuerdo estratégico, tanto de la edición de 2005-2007 como de la actualmente vigente (2008-2011). Atendiendo a los altos grados de ejecución, y a pesar de la crisis económica que hoy padecemos, probablemente de aquí a unos años esta transformación se habrá producido, en buena parte, gracias a las actuaciones que el Acuerdo ha impulsado y enmarcado. Esto, sin embargo, es otra historia, que dejamos para otro momento.

El Acuerdo estratégico tiene otra vertiente, menos impactante en términos globales, pero cualitativamente muy relevante en su género: se trata de un instrumento de gestión pública innovador. Podría parecer demagógico afirmar que es de los que crean escuela, pero ESADE nos ha demostrado con el trabajo que

ahora prologamos y los que se derivan de él que efectivamente es así.

Uno de los éxitos del Acuerdo ha sido el proceso en sí mismo: la concertación, la creación de un perímetro de diálogo social amplio, el procedimiento negociador, tan exhaustivo y tan completo, pero al mismo tiempo tan vinculante para todos, la arquitectura de seguimiento, la credibilidad del seguimiento...

Tanto en la construcción inicial como en el seguimiento o en la negociación del proceso de revisión y nuevo impulso, el Acuerdo ha sido un instrumento en el que hemos volcado muchos valores y elementos de definición que consideramos innovadores desde el punto de vista de la dirección pública, en primer lugar en nuestro país, pero, atendiendo a las peticiones y las informaciones y contrastes que obtenemos de otros países, también a nivel internacional.

Hace poco alguien me sugería que el diálogo y el perímetro de concertación del Acuerdo le recordaban los procesos de construcción de las estructuras económicas y sociales del Estado del Bienestar europeo de las décadas de 1970 y 1980. Desde una distancia respetuosa, debo decir que, personalmente, no podría encontrar mayor estímulo para seguir construyendo un moderno mecanismo de innovación económico y social heredero de la mejor tradición europea.

Con este ejercicio ESADE nos demuestra que podemos hablar del Acuerdo como de una innovación en dirección pública, con humildad, pero con rigor, sin falsas propagandas. Sólo por eso no podemos más que agradecer el trabajo al equipo del programa PARTNERS, y a ESADE en general, que desde diversos ámbitos ha mostrado interés por el proceso del Acuerdo y lo que representa desde el primer momento.

El debate político, la crítica y el diálogo se sitúan, legítimamente, e incluso como parte intrínseca del sistema del Acuerdo, en torno a la consecución de objetivos, a cómo se ejecutan las medidas, a si tal actuación o tal otra se están llevando a cabo más o menos bien. Ahora bien, por lo que respecta a la bondad del instrumento como práctica de dirección pública, parece que existe consenso acerca de su carácter positivo. Incluso a pesar de ser mejorable —que seguro que lo es—, el Acuerdo ha demostrado que es flexible, dinámico y cambiante; de hecho, se define como tal. El Acuerdo está sometido a una revisión y un aprendizaje permanente. Entre sus valores y aportaciones, pues, encontramos la permanente actualización y revisión, tanto por lo que respecta a los contenidos como por lo que respecta a su arquitectura. Leyendo el trabajo que hoy presentamos se puede comprobar, pero también se puede casi tocar la curva de aprendizaje comparando las dos ediciones del Acuerdo.

Otros valores que han impregnado el proceso, y que hoy siguen siendo conductores de él, son la transparencia, el compromiso, la mensurabilidad y la evaluación permanente, la transversalidad, la fijación institucional de algunos conceptos —como el marco catalán de relaciones laborales o el binomio competitividad-cohesión social— o la creación de un marco o espíritu del Acuerdo que ha marcado la actuación de todo un Gobierno y ha motivado buena parte de sus propuestas.

El Acuerdo es la fórmula catalana para estimular la competitividad, pero es también parte de la fórmula catalana de gestionar el bien común. Que ESADE nos ayude a objetivar estas afirmaciones creo que completa el círculo de lo que hemos ido construyendo, unas veces conscientemente, con premeditación, y otras al tiempo que nos abríamos camino.

Siempre destacamos que una aportación interesante sobre la que reflexionar a efectos de gestión pública es el valor añadido de ser un proceso coordinado desde el Departamento de Economía, el del Tesoro y el Presupuesto en términos homologables a cualquier organigrama público. Ésta es una innovación fortuita que hemos descubierto durante el desarrollo del proceso.

Buena parte del éxito del Acuerdo reside en que, desde el primer día y hasta hoy, ha sido

cosa de todos, como demuestra el trabajo de los profesionales de ESADE. Desde el primer momento todo el mundo respondió constructivamente a la llamada del *conseller*; a pesar de todas las tormentas, el esfuerzo colectivo se ha mantenido desde 2003 hasta ahora. Este activo del Acuerdo, el más importante de todos los descritos, quería que fuera el último en ser recordado en este prólogo.

Durante el trabajo que ahora leerán se vislumbra que el Acuerdo es un proceso del que muchas personas, todos los firmantes, se sienten orgullosas. Así, es el Acuerdo del Gobierno, pero también de CC. OO., UGT, Fomento, Pimec y Fepime. Es el Acuerdo de los tres departamentos firmantes —Economía y Finanzas; Innovación, Universidades y Empresa, y Trabajo—, pero también de todos los responsables de medidas en el resto de los departamentos del Gobierno de la Generalitat, y de los enlaces técnicos responsables del seguimiento en cada uno de ellos. Es el Acuerdo de los miembros de la Comisión de Seguimiento, de los responsables del seguimiento en la Secretaría de Economía, y también de los máximos responsables en el Consejo de Instituciones. Es el Acuerdo del Consejo de Expertos y de los miembros de la Comisión de Trabajo; es el Acuerdo de los 119 integrantes de los equipos de expertos que elaboraron el primer documento. Es el Acuerdo de todos cuantos han trabajado y trabajan en él, una

larga lista de personas a las que hay que agradecer el esfuerzo, un esfuerzo del que es tributario este ejercicio. Éste es un trabajo en homenaje a todos ellos, en homenaje a su dedicación. Muchas gracias.

Para finalizar, quiero dar las gracias a Ángel Saz y a su equipo, el equipo del programa PARTNERS, a quienes desde el primer día se transmitió el aprecio que todos sentimos por esta experiencia, que desde nuestro pequeño rincón de mundo creemos que puede ser una modesta referencia para otros. Espero que los textos y materiales que se desprenderán de ella sirvan para inspirar otros ejercicios similares en otros rincones del planeta.

Marcel Prunera Colomer
Director general de Promoción Económica
Barcelona, mayo de 2009

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	12	EPÍLOGO	58
1. EL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL ACUERDO ESTRATÉGICO 2005-2007	14	REFERENCIAS	62
Inicios: el cambio de gobierno y la Declaración conjunta	15	ANEXOS	64
Antecedentes del Acuerdo estratégico	17	ANEXO 1. Declaración para un “Acuerdo estratégico para la internacionalización, la calidad de la ocupación y la competitividad de la economía catalana”, 17 de febrero de 2004	64
Los participantes del Acuerdo	19	ANEXO 2. Composición del Consejo de Expertos	65
Elaboración y negociación del Acuerdo	21		
2. LA IMPLEMENTACIÓN Y EL SEGUIMIENTO DEL ACUERDO 2005-2007	28		
La estructura de seguimiento del Acuerdo	29		
El seguimiento y la implementación del Acuerdo	33		
3. EL ACUERDO PARA EL PERÍODO 2008-2011	40		
La decisión de revisar el Acuerdo y el diseño del nuevo proceso de negociación	41		
Los procesos de negociación interdepartamental y de negociación ampliada	43		
Negociación y concertación en la Comisión de Seguimiento	45		
El diseño de la arquitectura de seguimiento del Acuerdo estratégico 2008-2011	50		
La herencia del Acuerdo estratégico	57		

INTRODUCCIÓN

Éste es el relato de una experiencia innovadora y ambiciosa que involucra importantes recursos económicos, institucionales y humanos. Nos referimos al “Acuerdo estratégico para la internacionalización, la calidad del empleo y la competitividad de la economía catalana” (en adelante Acuerdo). Las bases de este Acuerdo se establecen a principios de 2004 con el propósito de dar respuesta a las transformaciones que se experimentan en Cataluña y en el escenario internacional en el ámbito de las relaciones económicas y sociales. En aquel momento, hace ya cinco años, los principales sindicatos y organizaciones empresariales del país, junto con el Gobierno de la Generalitat, participan de una diagnosis común. El Acuerdo, firmado inicialmente el 16 de febrero de 2005 y renovado en julio de 2008, es el resultado de esta coincidencia acerca de los problemas fundamentales en nuestro entorno, de su orientación económica y de las medidas que aplicar para transformar el modelo de crecimiento del territorio.

Con una metodología participativa, basada en los principios de concertación y consenso, el proceso seguido hasta el momento en el marco del Acuerdo estratégico es un ejemplo paradigmático de una forma de entender las políticas públicas basada en la búsqueda del compromiso y la colaboración de los actores sociales y económicos, con el objetivo de conocer con mayor profundidad la realidad de la ciudadanía, para mejorar la respuesta de las instituciones ante sus necesidades, legítimas

las políticas públicas y obtener apoyos de los agentes económicos y sociales a la actuación política.

Así pues, el presente documento forma parte del proyecto de documentación y análisis del caso del Acuerdo, que se planteó recoger y documentar sistemáticamente la creación y la implementación de esta iniciativa. En particular, se ha pretendido analizar sus diferentes fases (la concepción, la negociación y la implementación), su estructura interorganizativa, los espacios de interacción y los mecanismos de coordinación, así como la interacción, el aprendizaje y la gestión en dicho proceso.

Desde el punto de vista metodológico, el proyecto considera fuentes de información procedentes de la documentación elaborada durante el proceso del Acuerdo, así como de entrevistas semiestructuradas realizadas a un conjunto de participantes clave. El presente documento es fruto del análisis de ambas fuentes.

Se ha entrevistado a miembros de la Comisión de Seguimiento del Acuerdo de todas las instituciones firmantes y, especialmente, del Departamento de Economía y Finanzas de la Generalitat de Catalunya —actor central del Acuerdo—. Las personas entrevistadas son:

- Joan Josep Berbel (Departamento de Trabajo)
- Moisès Bonal (PIMEC)

- Joan Carles Gallego (CCOO)
- Núria González (Departamento de Economía y Finanzas)
- Eva Granados (UGT)
- Javier Ibarts (Fomento del Trabajo)
- Dolors Llobet (CCOO)
- Anna Monreal (Departamento de Economía y Finanzas)
- Andreu Morillas (Departamento de Economía y Finanzas)
- Xavier Pont (Departamento de Economía y Finanzas)
- Marcel Prunera (Departamento de Economía y Finanzas)
- Guillermo Salvador (FEPIME)
- Jordi Serret (Departamento de Innovación, Universidades y Empresa)
- Antoni Soy (Departamento de Innovación, Universidades y Empresa)
- Àngels Valls (Departamento de Trabajo)

El presente documento se estructura conforme a un criterio temporal. Primero se

relata el proceso de negociación y concertación del Acuerdo 2005-2007. Seguidamente se repasa la implementación del Acuerdo y, a continuación, se describe el proceso de negociación de la renovación del Acuerdo para el período 2008-2011. Estas tres partes se articulan principalmente —y de manera muy consciente— a partir de la información proporcionada por los entrevistados, que con frecuencia se reproduce textualmente. Se ha optado por este criterio para acercar al máximo el relato a las experiencias y percepciones de los actores involucrados, que a menudo discrepan entre ellos. En el epílogo, finalmente, los autores realizamos un breve análisis de la experiencia.

EL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL ACUERDO ESTRATÉGICO 2005-2007

Inicios: el cambio de gobierno y la Declaración conjunta

A partir de las elecciones del 16 de noviembre de 2003, el Partit dels Socialistes de Catalunya - Ciutadans pel Canvi (PSC-CpC), Esquerra Republicana de Catalunya - Catalunya 2003 (ERC) e Iniciativa per Catalunya Verds - Esquerra Unida i Alternativa (ICV-EUiA) constituyen el Gobierno catalanista y de izquierdas que gobernará en Cataluña durante el período 2003-2006.

Poco después de acceder al gobierno, el nuevo ejecutivo, junto con los principales agentes sociales y empresariales de Cataluña, inician el proceso que conducirá a la definición del Acuerdo estratégico.

Además de recordar el cambio de gobierno, para comprender la catalización del proceso, hay que remitirse a la sucesión de deslocalizaciones que tuvo lugar en Cataluña en 2002 y 2003 y a la existencia, desde principios de 2004, de un debate muy intenso acerca de si la economía catalana estaba perdiendo peso con relación a otras regiones españolas y, en particular, con relación a Madrid. En cualquier caso, el conjunto de actores participantes en el Acuerdo señalan que se trataba de un momento en que era necesaria una reflexión sobre el modelo de crecimiento económico de Cataluña, así como de las bases de su competitividad. Andreu Morillas, secretario de Economía del Departamento de Economía y

Finanzas e impulsor clave del Acuerdo, lo explica así:

Fruto de esta situación de desconcierto y de la necesidad, por parte del Gobierno, de dar respuesta a esta sensación que se estaba instalando y de crear un clima de mayor optimismo y de mayor confianza en el futuro [...] surgió esta iniciativa, que también es resultado de las propuestas o de las relaciones y conversaciones mantenidas con los agentes económicos y sociales.

Así, a partir de las conversaciones mantenidas con los agentes económicos y sociales (convocados desde diciembre de 2003 por el nuevo Gobierno), la iniciativa se concreta el 17 de febrero de 2004 con la firma de la Declaración para un Acuerdo estratégico para la internacionalización, la calidad del empleo y la competitividad de la economía catalana (en adelante, la Declaración).¹ La Declaración explicita la necesidad de impulsar un proceso de concertación que permita:

- “Definir los objetivos estratégicos que han de permitir articular adecuadamente la economía catalana en la actual dinámica internacional.
- “Especificar e impulsar las medidas, los instrumentos y las políticas que adoptar para alcanzar dichos objetivos.”

Para alcanzar sus objetivos, se propone impulsar² un acuerdo estratégico para la internacionalización, la calidad del empleo y la competitividad de la economía catalana que proponga las líneas estratégicas fundamentales, las medidas, los instrumentos y las políticas que adoptar en los ámbitos que condicionan, de manera más decisiva, esta competitividad.

La Declaración propone un total de quince puntos sobre los que trabajar, que abarcan un amplio espectro de temas, como la dotación de infraestructuras, la modernización de las políticas de empleo, el abastecimiento energético o la conciliación de la vida laboral y la vida familiar.

De hecho, el conjunto de puntos consensuados que aparecen en la Declaración son ya producto de un debate. La amplitud de los temas considerados desde el principio pone de manifiesto una percepción sobre el significado de la competitividad que se fundamenta no sólo en aspectos puramente “economicistas”, sino que incluye también una perspectiva de inclusión y cohesión social, un aspecto importante para los sindicatos, como apunta Joan Carles Gallego (CCOO):

[Un] debate que tuvimos al principio era sobre el contenido de este acuerdo [...]. Nosotros dijimos que estábamos dispuestos a hablar de elementos para internacionalizar la economía, para hacerla más

competitiva, pero que también queríamos hablar de calidad en el empleo y de cohesión social. Nosotros entendíamos que la competitividad de la economía no tenía sentido si a su lado no poníamos elementos de calidad de empleo y cohesión social, que eran las bases materiales que permitían que la economía también fuera más competitiva.

Sin embargo, la multitud de temas añadía complejidad al proceso, como señala Andreu Morillas:

Cuando iniciamos el proceso no sabíamos la magnitud que tendría. Cuando nos encargaron la cuestión, vi que tendríamos un lío de narices, porque la declaración [...] era tan extensa en cuanto a temas que [...] alcanzar un acuerdo con todo eso sería casi imposible.

La Declaración también establece las bases para el diseño del proceso mediante la creación de una comisión de trabajo con representantes de las instituciones y de los departamentos de la Generalitat firmantes que tiene como misión coordinar los trabajos preparatorios de este Acuerdo. Asimismo, se otorga al Departamento de Economía y Finanzas la coordinación del proceso, porque, según Andreu Morillas:

Este Departamento es un departamento transversal de la Generalitat: el presupuesto es transversal, las políticas económi-

cas son transversales [...]. Se necesitaba un departamento con esta visión global y que tuviera cierta autoridad moral. Economía [...] controla el presupuesto y [...] marca un poco el escenario para todos los demás.

Otros departamentos de la Generalitat apoyan esta justificación. Jordi Serret, del Departamento de Innovación, Universidades y Empresa (DIUE), apunta: “Fundamentalmente, [el Departamento de Economía y Finanzas] tenía una visión de paraguas del conjunto de la economía catalana. Yo creo que es el planteamiento correcto”.

La comisión de trabajo podrá invitar a participar en los trabajos a las entidades y expertos y a otros ámbitos del Administración que considere oportunos, en función de las líneas de trabajo tratadas.

Con la Declaración como punto de partida, se pone en marcha la operativa y la negociación que conducirá a la firma del Acuerdo estratégico un año más tarde. Nos encontramos, aproximadamente, en el mes de marzo de 2004.

Antecedentes del Acuerdo estratégico

Con anterioridad al Acuerdo estratégico 2005-2007 ya se habían implementado iniciativas que involucraban la cultura de con-

certación entre actores gubernamentales y agentes sociales en Cataluña. En este sentido, cabe destacar los acuerdos sobre los planes de empleo entre distintos departamentos y entes locales, así como el Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona (PEMB), como experiencias que han alimentado el espíritu del Acuerdo estratégico. De hecho, el PEMB (el primero se presentó en 1990) incorpora una visión amplia tanto de lo que implica la concertación como del concepto de competitividad que hay que promover.

Sin embargo, con el Acuerdo estratégico, según sindicatos y Gobierno, se da por primera vez a escala nacional un proceso amplio y organizado de negociación y debate sobre políticas públicas económicas y sociales. Joan Carles Gallego (CCOO) lo expresa como sigue:

Sí que había habido foros donde te dejaban participar, [los famosos] planes estratégicos, [y] había habido acuerdos, pero sobre temas muy puntuales y concretos. Sin embargo, no había habido un espacio de concertación de esas características, que reconociera que empresarios y sindicatos tenemos algo que decir a la hora de definir las grandes líneas que deben traer un cambio de modelo económico [...], porque [...] debemos entender que el Acuerdo estratégico nace en un contexto de dificultades.

Eva Granados, de UGT, añade:

El Gobierno de la Generalitat nunca había negociado con los sindicatos y la patronal sobre materias que no estuviesen estrictamente relacionadas con políticas de empleo. Los procesos de deslocalización que tuvieron lugar en 2004 y el estado generalizado de alarma que generaron hicieron que el primer gobierno de Maragall iniciara lo que tenía que ser el primer proceso de negociación multidisciplinar. Debemos reconocer que la firma del Acuerdo ya es, de por sí, positiva, pues se trata de un claro ejemplo de concertación, consenso, diálogo y trabajo conjunto, que al fin se convierte en el mejor elemento de acción para buscar un cambio profundo y definir un nuevo contexto económico y social [...]. Ése fue el primer acuerdo de esas características en Cataluña, en el que el Gobierno concierta con los agentes sociales una parte de la política y los presupuestos de la legislatura. Ése es su valor añadido: el esfuerzo conjunto de sindicatos, patronal y Gobierno para introducir los cambios necesarios para hacer frente a los cambios y retos a que debemos enfrentarnos como país.

Aunque nunca se había dado un proceso de negociación de esas características, el Acuerdo sí se basa en una cultura de diálogo intersectorial presente en la política catalana. Lo explica Salvador Guillermo, de la patronal FEPIME:

Además, en Cataluña, tanto con el gobierno anterior, o sea, del color anterior, como con el color actual, siempre ha habido buena predisposición a este diálogo. Entender que la política no acaba sólo con los políticos, entender que es bueno poder llegar a puntos de negociación [...], [forma parte de la cultura catalana] en tanto que es una economía sin recursos y [basada] en el comercio, [lo que supone] llegar a acuerdos.

En este sentido, según Javier Ibarts, de la patronal Fomento, más allá de la capacidad para el pacto en Cataluña, la novedad podría estar relacionada con la amplitud y la transversalidad del proceso de concertación, así como con la coordinación de los acuerdos en el ámbito interdepartamental. Lo ejemplifica a partir de las relaciones laborales:

[En] el ámbito laboral es, seguramente, donde tenemos más representación institucional [...]. De forma continua, de forma permanente, tenemos una serie de ámbitos de negociación y concertación y diálogo social en el ámbito laboral ya muy institucionalizados [...]. [El Acuerdo] creo que es importante desde el punto de vista de que se trata de un documento [que supone] una serie de negociaciones de carácter transversal, con ámbitos muy distintos donde sufrimos la presión de diferentes departamentos [...]. Hacer eso de forma coordinada y consensuada es, seguramente, el elemento más innovador.

Los participantes del Acuerdo

En esta Declaración participan, por parte del Gobierno, los *consellers* de Economía y Finanzas, Trabajo e Industria, y Comercio, Turismo y Consumo. En representación del sector empresarial firman la Declaración el presidente de Fomento del Trabajo, el presidente de PIMEC-SEFES y el presidente de FEPIME. Los secretarios generales en Cataluña de los sindicatos CCOO y UGT conforman el tercer grupo de actores que participa en la Declaración.

¿Por qué participan estos actores y no otros? Por una parte, los criterios utilizados por el Gobierno para decidir la participación de actores se basan en la representatividad en el ámbito de Cataluña de las instituciones participantes y no en la territorialidad o la sectorialidad. Así lo explica Marcel Prunera, director de Promoción Económica del Departamento de Economía y Finanzas:

Mucha gente quiere entrar en el Acuerdo. Nosotros decidimos que, desde el primer

Firmantes de la Declaración del 17 de febrero de 2004

Gobierno de la Generalitat de Catalunya

- ▶ Pasqual Maragall, presidente de la Generalitat de Catalunya
- ▶ Antoni Castells, conseller del Departamento de Economía y Finanzas
- ▶ Josep Maria Rañé, conseller del Departamento de Trabajo e Industria
- ▶ Pere Esteve, conseller del Departamento de Comercio, Turismo y Consumo

Patronal

- ▶ Joan Rosell, presidente de Fomento del Trabajo³
- ▶ Josep González, presidente de PIMEC-SEFES⁴
- ▶ Eusebi Cima, presidente de FEPIME⁵

Sindicatos

- ▶ Joan Coscubiela, secretario general de CCOO de Cataluña⁶
- ▶ Josep Maria Álvarez, secretario general de UGT de Cataluña⁷

momento, tenía que haber un grupo reducido de representantes y que ya no iban a entrar más. El Acuerdo no está sectorializado y no está territorializado. Por lo tanto, no están todas las entidades sectoriales y territoriales. Todas, las que son gubernamentales, sindicales, o las que son empresariales [...], tienen un referente que es FEPIME, CCOO, UGT...

Como recuerda Marcel Prunera, eran muchos los que querían entrar, de manera que la decisión de quién participaba y quién no participaba no estaba exenta de problemas. Al final, para el actor que coordina el proceso prevalecen los criterios de la no transversalidad y el reconocimiento legal de la capacidad negociadora.

Sobre este asunto, los entrevistados perciben en general que en la Declaración (y en la firma del Acuerdo estratégico que se deriva de ella) participan los actores que corresponde. Para Antoni Soy, representante en la Comisión de Seguimiento del Departamento de Innovación, Universidades y Empresa, la configuración de la mesa que lanza el Acuerdo refleja la realidad de Cataluña:

Teniendo en cuenta cómo se inició [el Acuerdo] y dada la configuración que tienen en nuestro país las relaciones entre agentes económicos y sociales [...] es una composición bastante inevitable.

Joan Carles Gallego (CCOO) argumenta la idoneidad de la configuración de actores establecida:

[Estamos] los actores que corresponde, porque somos los que tenemos una representatividad otorgada, demostrada, cuantificada y evaluable; y, por tanto, respondemos de alguna manera de los acuerdos que alcanzamos. Así pues, somos los sujetos del Acuerdo. Otra cuestión es que algunos de los elementos que contiene el Acuerdo [...] también haya que consensuarlos [...] con otros agentes.

Jordi Serret, del Departamento de Innovación, Universidades y Empresa, refuerza esta idea:

Evidentemente, había unos actores que concentraban el debate: tres patronales, los dos sindicatos y los tres departamentos del Gobierno. Sin embargo, en el desarrollo [de las] líneas de trabajo concretas, participaron expertos y representantes de muchas otras instituciones, otros departamentos, las cámaras de comercio, especialistas en determinados ámbitos, etc.

Otra consideración general es que, de haber contado con más actores, la negociación y la concertación habrían resultado aún más difíciles. Así lo expresa Marcel Prunera, quien destaca también que la tipología y la experiencia de los agentes sociales y económicos

participantes fue clave para el desarrollo del proceso:

¿Podría hacerse con más gente? Sí, pero yo creo que, si lo hacemos con muchos más, no lo cerramos. La gracia es que hemos encontrado unas instituciones acostumbradas a la negociación colectiva [...]. Los intereses que puede haber en este ámbito están más que representados.

De hecho, la configuración de la primera mesa firmante de la Declaración, al margen de la participación puntual de otros actores a título consultivo o técnico, permanece prácticamente inalterada a lo largo del proceso del Acuerdo estratégico.

Por lo que respecta a la representación del Gobierno de la Generalitat, como explica Jordi Serret (DIUE) “[participan] básicamente tres departamentos económicos en el Acuerdo. Después hubo representantes de otros departamentos de la Generalitat, pero en las mesas básicas allí [estaban] estos [departamentos]”.

Elaboración y negociación del Acuerdo

Una vez firmada la Declaración, se encarga al Departamento de Economía y Finanzas que coordine el proceso que debe conducir a la elaboración del Acuerdo. De ese encargo se hace responsable la Secretaría de

Economía del Departamento, con Andreu Morillas al frente.

Dado que no existían precedentes que se ajustaran a los objetivos del proceso que emprendía, la Secretaría de Economía opta por solicitar la ayuda de Josep Oliver, de la Universidad Autónoma de Barcelona, que es elegido coordinador general.

Así, se desarrolla una metodología que define los órganos que deben gobernar el proceso, las líneas estratégicas de debate y propuesta, además de la creación de grupos de trabajo específicos por línea, que deberán rendir cuentas de su trabajo y sus resultados a la Comisión de Trabajo.⁸

Desde la coordinación del proceso se proponen ocho líneas de trabajo:

- Línea 1: Infraestructuras de transporte, de telecomunicaciones y energéticas
- Línea 2: Políticas de empleo y formación
- Línea 3: Investigación, desarrollo tecnológico e innovación
- Línea 4: Políticas sociales
- Línea 5: Relaciones laborales
- Línea 6: Financiación de la actividad económica

- Línea 7: Entorno favorecedor de la actividad empresarial
- Línea 8: Internacionalización y proyección

Cada línea se acompaña de un grupo de trabajo configurado por un coordinador (generalmente miembro del Gobierno), representantes de todos los actores signatarios y expertos o especialistas técnicos en cada una de las materias tratadas. El proceso que conduce a la firma del Acuerdo 2005-2007 se basa, además, en un Consejo de Expertos y una negociación dividida en dos fases.

En una primera fase, desarrollada principalmente entre marzo y julio de 2004, los

grupos generan un documento provisional, que se entrega en julio a la Secretaría de Economía. Ésta será la encargada de elaborar el documento definitivo con el fin de emprender la negociación en la etapa siguiente.

Paralelamente a esta primera fase, el Consejo de Expertos (encabezado por Manuel Castells) lleva a cabo una diagnosis de la realidad catalana. La reunión constitutiva de este consejo, designado por el *conseller* de Economía y Finanzas, tiene lugar el 21 de abril del 2004.

A partir de las líneas de trabajo propuestas, el Consejo realiza un trabajo por áreas, que

se acompaña de la celebración de un total de diez reuniones entre abril y octubre. La tarea se concreta, finalmente, en la presentación en noviembre de 2004 del informe “Un modelo de competitividad sostenible y solidario para Cataluña: Informe del Consejo de Expertos sobre la internacionalización, la calidad del empleo y la competitividad de la economía catalana presentado al *conseller* de Economía y Finanzas del Gobierno de la Generalitat de Catalunya”, editado en 2005.

En este informe, el Consejo de Expertos, integrado por trece personas con gran experiencia y conocimiento académico sobre la realidad sociopolítica y económica de Cataluña,⁹ propone una serie de recomendaciones relacionadas con cada uno de los temas que consideran esenciales para el desarrollo de un nuevo modelo de competitividad.

El informe presenta siete recomendaciones dirigidas al Gobierno de la Generalitat, que se basan en análisis y diagnósticos que se anexan al documento. Los títulos de las recomendaciones propuestas son:

- Fomentar el *entrepreneurship* como fuente esencial del crecimiento económico.
- Desarrollar un sistema de innovación eficaz, contando con la participación activa de la Universidad en el sistema de I+D+i.

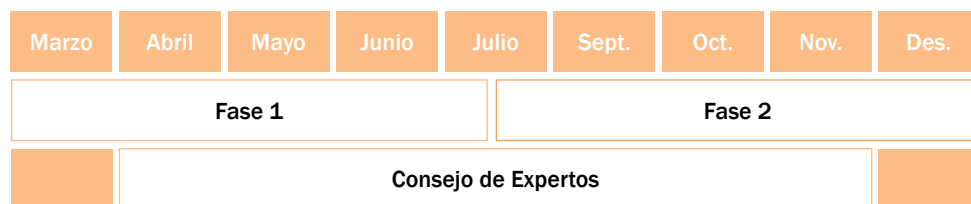
- Implementar medidas de acompañamiento a la internacionalización de la empresa catalana.
- Mejorar la educación y formación en todos los ámbitos y niveles del sistema educativo y adaptar los contenidos y métodos formativos a las necesidades de la sociedad y a la obtención de calidad.
- Fomentar la calidad del empleo y la calidad de vida.
- Políticas sociales de acompañamiento en la transición productiva.
- Por un modelo de crecimiento sostenible.

El proceso y el trabajo desarrollado por el Consejo de Expertos son paralelos a la labor realizada por los grupos de trabajo. El informe del Consejo, de carácter consultivo, sirve al mismo tiempo como apoyo y legitimación de las áreas trabajadas en el Acuerdo estratégico.

La primera fase de negociación, caracterizada por una amplia participación de actores con una visión de diagnosis muy propositiva, precede a una segunda fase de trabajo que se desarrolla entre septiembre y diciembre de 2004.

Marcel Prunera explica la transición entre ambas fases:

Cronología 2004



Primero, en un colectivo [amplio], de hasta 120 personas, se hizo el proceso de generación de contenidos [...] por temas, [...] y después se pasó a un colectivo de negociadores representantes de las instituciones. En el primer paquete había gente de las cámaras de comercio, las universidades y de otras organizaciones, y en el momento de la negociación [sólo] los que tenían que firmar.

Joan Carles Gallego (CCOO) subraya la importancia de distinguir ambas fases. La segunda debía ser, necesariamente, una negociación entre Gobierno, patronal y sindicatos: “Nosotros teníamos que diferenciar los dos espacios, diferenciar el papel de los expertos, instituciones, personas [y] empresas [del espacio] que hacía referencia a [la] negociación pura y dura, que [...] debían hacer empresarios, sindicatos y [Gobierno]”.

La negociación de la segunda fase se lleva a cabo desde la Comisión de Trabajo, formada por altos cargos de las organizaciones sindicales y empresariales firmantes, así como de los tres departamentos de la Generalitat implicados desde el principio. Esta Comisión emprende un proceso de concreción y clarificación de medidas y acuerdos que supone una etapa de concertación y negociación intensa entre las partes.

En esta mesa más reducida se consensua el documento que se presentará como Acuerdo 2005-2007. En este punto surgen temas sobre

los que no resulta sencillo llegar a soluciones compartidas o concretas, lo que da paso a la fase más dura de la negociación. Àngels Valls, actualmente representante del Departamento de Trabajo en el Acuerdo, pero inicialmente impulsora del Acuerdo desde el Departamento de Economía, recuerda este momento como sigue:

[La última fase de negociación fue] larga, porque la lógica del diálogo social, es decir, la dinámica del consenso con agentes patronales y sindicatos [...], todos los actores “de [el ámbito] laboral”, a menudo lo requiere. [También] cabe decir que existe una gran madurez de patronal y sindicatos.

Según Àngels Valls, es en ese momento cuando se toma conciencia del tipo de proceso que se ha puesto en marcha:

Seguramente desde Economía se empieza con este proceso sin conocer exactamente cuál es esta dinámica de diálogo social. Cierta inconsciencia [...] que también te da el empuje inicial para hacer las cosas [...]. [Porque] hay cosas en las que, si tienes en cuenta todos los pros y contras, no empezarías [...]. El resultado ha sido positivo y, por tanto, está bien lo que bien acaba.

Aunque son pocos, dada la amplitud del documento final, entre los puntos más controvertidos figuran las políticas de vivienda, la incapacidad laboral temporal,

la conciliación de la vida laboral y la vida familiar, la reforma de la formación profesional o la reforma de las condiciones de la contratación pública.

Para algunos, uno de los motivos de dificultad en ciertos temas estaba vinculado al hecho de que distintos departamentos debían ponerse de acuerdo. Lo explica Joan Carles Gallego (CCOO):

Ha habido momentos [con] más dificultades para avanzar, que tienen que ver con todos esos temas que implicaban una coordinación de distintos niveles de la Administración para unas determinadas políticas. El más emblemático sería el de formación profesional, porque implicaba a los Departamentos de Trabajo y de Educación.

Alguno de los entrevistados sugirió que ciertos departamentos podían capitalizar los acuerdos si se alcanzaban fuera del marco del Acuerdo estratégico, ya que éste estaba muy identificado con el Departamento de Economía y Finanzas. En cambio, otros entrevistados, como Joan Josep Berbel, del Departamento de Trabajo, valoraban el Acuerdo precisamente porque permitía al Departamento de Trabajo descargar presión relativa a las negociaciones laborales y compartirla con todo el Gobierno:

[...] poder cerrar [...] unas líneas básicas a través del acuerdo estratégico [...], el hecho

de incluirlo en una reflexión más global que es la economía en general y la competitividad [...], [nos ha ayudado], y eso ya sé que es más incorrecto, a quitar presión a la parte laboral, aunque se haya situado como una de las partes que son absolutamente primordiales [...]. Tienes una perspectiva mucho más amplia que ayuda a matizar buena parte de las cuestiones [...] si no hubiéramos tenido el Acuerdo estratégico, nosotros lo hubiéramos tenido que hacer obligatoriamente en el marco de Trabajo.

También eran especialmente problemáticos los temas sobre los que patronal y sindicatos tenían distintas visiones o intereses. Marcel Prunera se refiere a dos temas paradigmáticos —contratación pública y absentismo laboral—, en los que se daban importantes diferencias de opinión:

El tema [de la incapacidad temporal laboral] es muy sensible para los empresarios, [que] reclaman que se mejore [...] las ratios de absentismo en Cataluña están bastante por encima de las del resto de las economías con las que competimos y son un factor clave de competitividad. Y el otro [tema] era el de la contratación pública, y en éste quien ejerce presión son los sindicatos.

Con respecto al contenido final del Acuerdo, el detalle de las cuestiones laborales es amplio. Esta circunstancia pone de manifiesto

la necesidad existente en Cataluña de negociar las relaciones laborales entre los distintos agentes y el Gobierno, como nos explica Andreu Morillas:

El primer acuerdo [...] es desequilibrado en la forma, porque tiene cincuenta páginas, y [...] casi veinte [...] hablan de relaciones laborales. Pero eso es muy importante porque establece un marco de acuerdo básico entre sindicatos, trabajadores y la propia Administración para la mejora de las condiciones de empleo, a cambio de mejorar las condiciones de flexibilidad en el trabajo. Dibuja un marco catalán de relaciones laborales.

También es motivo de debate la concreción técnica y presupuestaria de los compromisos en el texto del Acuerdo: “No estábamos dispuestos a firmar una declaración de principios; lo que queríamos era firmar un acuerdo que después se materializara y del que pudiera hacerse un seguimiento. Cuando teníamos que concretar los recursos económicos de una medida también había alguna dificultad”, comenta Joan Carles Gallego (CCOO).

Cuando la vía para alcanzar acuerdos se agotaba, se propuso como salida la creación de instrumentos que aseguraran la continuación del debate, por ejemplo a través de comisiones de trabajo específicas. Sucedió en tres casos: vivienda, incapacidad laboral y conciliación laboral y familiar. En los tres

casos se crearon comisiones de trabajo para que las partes siguieran negociando. Según Andreu Morillas, la falta de acuerdo en estos tres ámbitos fue, en parte, una cuestión de magnitud: “por querer abarcar demasiados ámbitos, pero también por la dificultad de llegar a un acuerdo en el caso de la vivienda”.

Aunque en esos tres ámbitos las partes no consiguen llegar a un consenso, el Acuerdo definitivo incorpora 86 medidas concretas (con calendario y presupuesto) organizadas en tres ejes:

- Mejora de las condiciones básicas de competitividad
- Internacionalización
- Mejora de la calidad del empleo y la cohesión social

Además, el Acuerdo vincula, durante los años 2005, 2006 y 2007, aproximadamente un 5% del presupuesto de la Generalitat de Catalunya. Según Andreu Morillas, eso fue posible gracias a que las personas que negociaron durante la segunda fase “eran personas que tenían ganas de trabajar conjuntamente y de llegar a acuerdos, y con una actitud muy positiva”.

Cabe señalar, asimismo, que, aunque en el Acuerdo se presentan nuevas propuestas de políticas o instrumentos, el documento in-

tegra algunas iniciativas del Gobierno ya existentes. El Acuerdo, en esos casos, contribuye a coordinar las acciones que se quieren llevar a cabo desde el Gobierno con otros actores sociales y económicos: así, con apretones de manos bajo el paraguas del Acuerdo, algunas políticas públicas —como la de internacionalización de la economía catalana— que el Gobierno ya estaba desarrollando paralelamente se aprovecharon de la “reflexión [de los] expertos de instituciones, de sindicatos, de patronal, etc.”, según Jordi Serret.

En definitiva, a finales de 2004, las respectivas instituciones cuentan con un documento de propuesta de Acuerdo, bastante evolucionado desde la primera versión elaborada en julio de 2004, que trasladan a sus organizaciones con el propósito de refrendarlo. Al poco tiempo, el 16 de febrero de 2005, se firma el Acuerdo estratégico para la internacionalización, la calidad del empleo y la competitividad de la economía catalana, con el compromiso del presidente de la Generalitat, Pasqual Maragall.

Firmantes del Acuerdo estratégico para la internacionalización, la calidad del empleo y la competitividad de la economía catalana (16 de febrero de 2005)

- ▶ Antoni Castells, *conseller* de Economía y Finanzas
- ▶ Josep M. Rañé, *conseller* de Trabajo e Industria
- ▶ Josep Huguet, *conseller* de Comercio, Turismo y Consumo
- ▶ Joan Rosell, presidente de Fomento del Trabajo
- ▶ Josep González, presidente de PIMEC
- ▶ Eusebi Cima, presidente de FEPIME
- ▶ Joan Coscubiela, secretario general de CCOO de Cataluña
- ▶ Josep M. Álvarez, secretario general de la UGT de Cataluña

LA IMPLEMENTACIÓN Y EL SEGUIMIENTO DEL ACUERDO 2005-2007

La estructura de seguimiento del Acuerdo

El propio Acuerdo estratégico 2005-2007, aprobado el 16 de febrero de 2005, considera necesaria la creación de una comisión de seguimiento que vele por el cumplimiento de los compromisos adquiridos, y desarrolle propuestas vinculadas a temas de relevancia que no se han podido concretar en el Acuerdo 2005-2007.

A tal efecto, la Comisión de Trabajo se constituye como Comisión de Seguimiento tras la firma del Acuerdo. Se establece que esta Comisión será asistida por una secretaria técnica, facilitada por la Dirección General de Promoción Económica y que tendrá la potestad de crear las comisiones de trabajo específicas que considere oportunas, a fin de asegurar los objetivos que se le han asignado.

La constitución de la Comisión de Seguimiento no es tarea fácil, y los distintos actores se atribuyen el énfasis en la rendición de cuentas. Aparte del Gobierno, la actitud activa y de rendición de cuentas desde la Comisión de Seguimiento también es proyectada por los agentes sociales. Dolors Llobet, del sindicato CCOO, nos lo explica:

Uno de los escollos que tuvimos [...] en el primer acuerdo [era] que costaba cerrar la concreción de la Comisión de Seguimi-

ento y qué funciones tenía [...]. Nosotros decíamos [que] éste es un acuerdo suficientemente importante para que tengamos un ámbito de seguimiento para poder observar cuál es el nivel de consecución de los objetivos marcados [...]. Tenemos que mantener viva la Comisión de Seguimiento para ir actualizándola, revisándola, incidiendo en ella.

Además, la aprobación del Acuerdo estratégico 2005-2007 insta a la creación de una comisión interdepartamental para la aplicación del Acuerdo estratégico, presidida por la secretaria de Promoción Económica e integrada por un representante, con rango mínimo de director general, de todos los departamentos competentes en las propuestas contenidas en el Acuerdo. También forma parte de ella el director general de Presupuestos y Tesoro del Departamento de Economía y Finanzas, para velar por la imbricación del Acuerdo en los presupuestos anuales.

De la estructura desarrollada durante la etapa anterior para la creación y aprobación del Acuerdo estratégico 2005-2007 se disuelve el Consejo de Expertos.

Así pues, desde la Dirección General de Promoción Económica¹⁰ se informa periódicamente a la Comisión de Seguimiento. También se crean los enlaces técnicos, que son personas que, presentes en todos los departamentos de la Generalitat y coordi-

Ficha de seguimiento presupuestaria

Centre exec.	Codi mesura	Nom mesura	Finançament de l'import pressupostari 2006 amb cèrrec:					Nivell de cobertura % dia	Altre finançament fora del pressupost (e)	TOTAL f=(d+e)
			Import pressupostari 2006 (previst en l'Acord) (a)	Pressupost inicial del centre executor (b)	Modificacions del pressupost inicial (c)	Total pressupost del centre executor d=(b+c)				
		total	0	0	0	0		0	0	

Execució pressupostària (obligacions reconegudes a):

execució 30/06/2006 i compromisos 08/09/06	31/12/2006 (h)	% execució o compromís a 08/09/2006 % g/d	% execució a 31/12/2006 h/d
0	0		

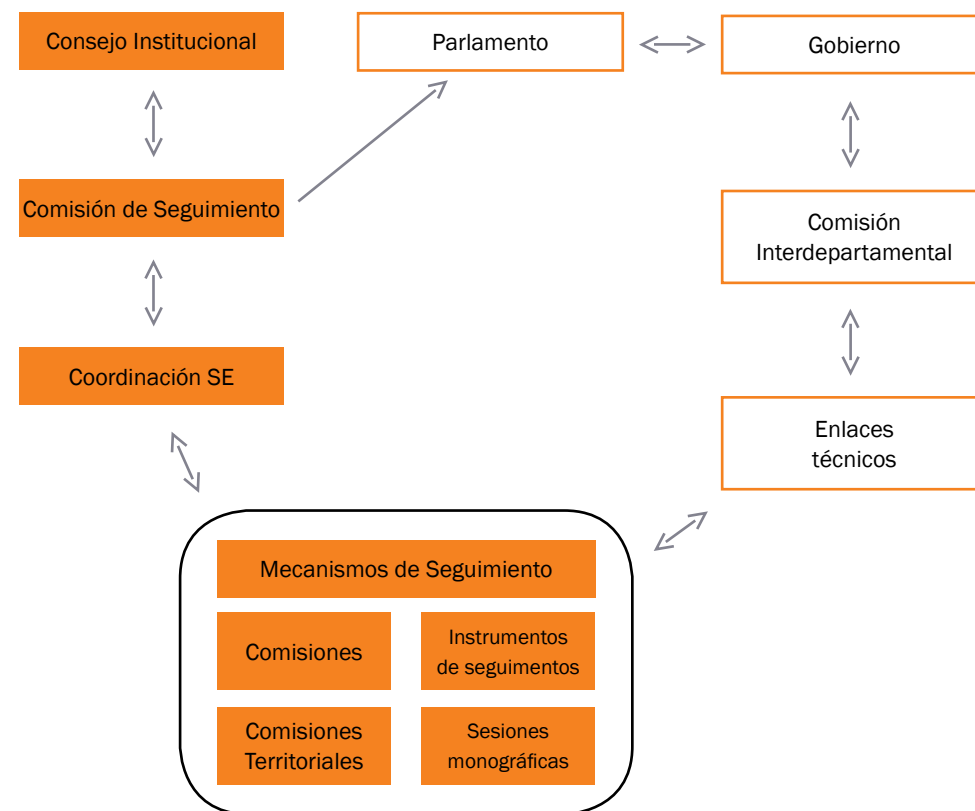
Ficha de seguimiento cualitativo

Acord estratègic per a la internacionalització, la qualitat de l'ocupació i la competitivitat de l'economia catalana.

Mesura número:		Òrgan:	
Departament:			
Mesura:			
Indicador:			

Informe d'execució a data XX/XX/200X:

1. Comentaris al compliment de l'indicador:
2. Comentaris al seguiment pressupostari:
3. Comentaris al compliment de termini:
4. Accions rellevants (accions institucionals, planificacions, etc).
5. Desplegament normatiu.



nadas con el equipo de seguimiento de la Dirección General, se encargan de captar la información relativa al Acuerdo —en la Comisión de Seguimiento hay representados tres departamentos, de tipo económico, pero en la ejecución se hayan involucrados los departamentos del Gobierno implicados en las medidas—. A efectos prácticos, se trata casi de todos los departamentos.

La secretaria técnica del proyecto elabora —para la Comisión de Seguimiento— las

fichas de los indicadores de seguimiento y resúmenes presupuestarios y cualitativos de dicho Acuerdo.

Otro de los instrumentos puestos en marcha durante el proceso de seguimiento en respuesta a las necesidades surgidas son las sesiones monográficas. Organizadas a propuesta de los agentes sociales y empresariales, o del propio Gobierno, pretenden abordar temas específicos que no parecen claros. En estas sesiones, en las que también participa

Número de encuentros (desde la aprobación)

▶ Comparecencia en el Parlamento catalán	2
▶ Consejo de Instituciones	3
▶ Comisión de Seguimiento	12
▶ Comisión Interdepartamental	3
▶ Comisiones territoriales	11
▶ Grupos de trabajo:	
— Comisión de Conciliación	14
— Comisión de Incapacidad Temporal	6
— Comisión de Contratación	4
— Comisión de RMI	3
— Comisión de Mejora de FCT	9
— Comisión de Fracaso Escolar	2
▶ Seguimiento de la política de vivienda	6
▶ Sesiones monográficas	25
▶ Sesiones de indicadores con agentes sociales	3

la Comisión de Seguimiento, se convoca a los responsables técnicos y políticos de un área de gobierno determinada. Hay etapas de 2006 en que se organizan una o dos por semana (en total, se organizan 25). Marcel Prunera explica este proceso:

En una comisión de seguimiento, va uno de los agentes [y] te dice [...]: “no vemos claro el modo en que el Gobierno [quiere desarrollar] el plan de movilidad de los polígonos industriales [...]. Creemos que no se está cumpliendo el detalle del Acuerdo; nos gustaría hacer una sesión específica sobre el tema de la movilidad”. Entonces nosotros convocamos al señor secretario de movilidad [...], [que comparece con] sus altos cargos [...]. [Y también] puede venir el miembro de la Comisión de Seguimiento o su experto en ese tema.

También se implementan, a petición de los territorios, las comisiones territoriales, que, con un representante de los seis principales actores del Acuerdo y otros actores, como cámaras de comercio y universidades, tienen por objetivo el diseño y el seguimiento de la implementación del Acuerdo, considerando la especificidad de la realidad institucional, social y económica en las diferentes partes del territorio.

Asimismo, se establece el control parlamentario de la implementación del Acuerdo estratégico mediante la aprobación, durante la

legislatura 2003-2006, de una resolución del Parlamento catalán. Ésta determina que el Gobierno debe rendir cuentas al Parlamento del seguimiento del Acuerdo dos veces al año.

La tabla que sigue resume el número de encuentros relacionados con el seguimiento y la ejecución del Acuerdo:

El seguimiento y la implementación del Acuerdo

Durante toda la fase de monitorización del Acuerdo 2005-2007, es clave el liderazgo desempeñado por la Dirección General de Promoción Económica para dinamizar la implementación del documento y mantener una actitud propositiva: “Nosotros [...] hemos considerado siempre [la necesidad de] impulsar las cosas que dice el Acuerdo, y que a veces ves que no acaban de salir. Por tanto, no es, en absoluto, un seguimiento pasivo [...], sino que es un seguimiento muy activo”, comenta Marcel Prunera. Y añade: “Además, proactivamente, nos esforzábamos por que en cada reunión salieran temas importantes que no avanzaban [...], y esto también tiene que formar parte de la credibilidad que hemos obtenido; [los temas que no avanzan] también los sacan ellos, ¿eh?”

La actitud proactiva de los responsables de dinamizar y coordinar el Acuerdo estratégico incluye la movilización de los diferentes órga-

nos del Gobierno. Así lo explica Xavier Pont, del Departamento de Economía y Finanzas:

Si vemos que una medida no se cumple, llamamos al Departamento, montamos un monográfico sobre este tema, intentamos convencer, nos reunimos con los agentes y creamos también mucha presión a los departamentos, para asegurar su cumplimiento.

Parece determinante, de nuevo, que el liderazgo del Acuerdo esté en manos del Departamento de Economía, por su capacidad para presionar a otros departamentos de la Generalitat. Marcel Prunera lo describe así:

Las cosas suben y bajan en la agenda de prioridades en función de la presión que reciben. Economía presionando no es un factor de presión menor [...]. Nosotros, presionando, nos sentamos con los [de otro departamento] [...], los convocamos a reuniones, nos ponemos a trabajar, nos pasan los informes, [preguntamos] “¿por qué no se está cumpliendo eso?”

En cuanto a la información de seguimiento, “Los agentes normalmente piden [...] información [para] controlar [...] y el Gobierno para anticiparse a algún problema [y] para explicar cosas que quieres explicar bien porque estás orgulloso de haberlas hecho”, comenta Marcel Prunera.

A pesar de disponer de medidas y de un sistema de seguimiento en cierto modo estructurado y claro, el tratamiento de la información no está exento de problemas. La recogida de información en el ámbito interno e interadministrativo no es sencilla, y la interpretación y el acceso a la información por parte de los agentes externos es limitada. Núria González nos describe las dificultades de recoger información:

Hay medidas que sorprenden porque se cree que se están ejecutando correctamente hasta que te informan de su seguimiento y te das cuenta de que no se adecuan a la percepción inicial que tenías. Ante esa situación existen dos opciones: si realmente es así y no hay duda alguna, debe informarse a la Comisión de Seguimiento; pero si realmente se puede obtener otra interpretación de la información, entonces se comenta con el departamento y se procura intentar mejorar la información que nos ha facilitado, no para que parezca que se han hecho cosas que no se han hecho, sino para informar de ciertos aspectos que pueden haber obviado y que son realmente importantes para entender la medida.

Para los agentes externos, a menudo la información no es suficientemente clarificadora: “En la Comisión de Seguimiento estabas de espaldas a lo que el departamento concreto explicase que había hecho, pero era difícil de contrastar”, dice Dolors Llobet (CCOO).

Resumen presupuestario por líneas

Ejecutado	2005	2006	2007	Total
I.1. R+D+I	84.786.690 €	114.280.091 €	127.699.289 €	326.766.070 €
I.2. Dotación de capital humano	48.175.364 €	92.228.819 €	121.853.792 €	262.257.975 €
I.3. Infr. de transporte y movilidad	28.729.982 €	211.896.576 €	86.470.766 €	327.097.324 €
I.4. Infr. energ. y mediamb.	153.345.188 €	159.924.685 €	338.433.868 €	651.703.741 €
I.5. Infr. y política de telecom.	29.547.176 €	28.529.284 €	26.209.130 €	84.285.590 €
I.6. Fin. de la actividad empresarial	202.200.000 €	297.739.806 €	336.200.000 €	836.139.806 €
I.7. Otras actuaciones	65.900.000 €	168.979.668 €	157.727.418 €	392.607.086 €
II.1. Atracción de inversiones	3.932.937 €	7.393.325 €	6.818.263 €	18.144.525 €
II.2. Fomento de las exportaciones	36.015.345 €	44.062.605 €	45.831.227 €	125.909.177 €
III.1. Políticas activas de empleo	15.296.230 €	25.757.851 €	31.803.331 €	72.857.412 €
III.2. Relaciones laborales	2.959.853 €	24.555.431 €	15.236.246 €	42.751.530 €
III.3. Fomento de la cohesión social	362.568.782 €	406.741.133 €	560.283.465 €	1.329.593.380 €
TOTAL	1.033.457.547 €	1.582.089.274 €	1.854.566.794 €	4.470.113.615 €

Por otra parte, también se plantea, por parte del Gobierno, la idea de que los agentes sociales intentan colocar continuamente en la agenda cuestiones que no figuran en el Acuerdo. Un miembro del equipo de seguimiento del Departamento de Economía y Finanzas apunta a este respecto: “Lo que hacemos es tratar de distinguir lo esencial de lo accesorio, pero el agente te intenta vender todo lo que tiene que sea parecido”.

El ritmo de reuniones de la Comisión de Seguimiento es más elevado de lo establecido. A priori, se acuerda que habrá reuniones trimestrales, pero finalmente se acaban haciendo más a menudo (cada uno o dos meses). Nos lo explica Marcel Prunera:

Cuando no es por una cosa es por otra; o sea, tú te has fijado que harás un seguimiento trimestral, y entonces de repente hay un hecho extraordinario que te pide que convoques [a los agentes]. Por lo tanto, [oficialmente] nos vemos sólo cuatro veces al año, [sin embargo] solemos vernos unas cuantas más, quizás el doble.

Hay que recordar que, en esta fase de seguimiento, también se desarrolla un trabajo importante desde tres grupos creados en el Acuerdo estratégico. El Acuerdo 2005-2007 recoge, en su redactado, la previsión de organizar equipos de trabajo que sigan los tres ámbitos sobre los que no es posible llegar a un consenso (políticas de vivienda, incapaci-

dad temporal y conciliación de la vida familiar y la vida laboral). El resultado de esas tres comisiones encargadas por el Acuerdo 2005-2007 es un éxito en dos casos, salvo en relación con la conciliación laboral. Quizás uno de los factores que lleva a la incapacidad de alcanzar un acuerdo entre Gobierno, sindicatos y patronal es el hecho de que este punto queda demasiado abierto en el Acuerdo y no se definen los temas ni la forma de negociar: “En los otros dos, que acabaron con éxito, el Acuerdo no sólo encarga una comisión, sino que establece los principios negociadores”, comenta Marcel Prunera.

Al final, el grado de ejecución del Acuerdo en el período es considerado elevado por el Gobierno: “El grado de ejecución ha sido muy alto”, comentan desde el Departamento de Economía y Finanzas del Gobierno. De hecho, tal como se muestra en la tabla del resumen presupuestario, entre los años 2005-2007, se han ejecutado casi 4.500 M € vinculados a las acciones del Acuerdo.

Los agentes, aunque en general tienen una opinión positiva del Acuerdo, valoran que el seguimiento y la ejecución de algunas medidas han sido difíciles. Dolors Llobet (CCOO) destaca la ejecución deficitaria de los aspectos de formación profesional, área que se convertirá en el caballo de batalla en la posterior revisión del Acuerdo estratégico: “Había algunas [medidas] cuyo seguimiento [...], sobre todo en todos

los temas de la formación profesional [...], había tenido muchas carencias”.

Con relación a esa valoración, vuelve a aparecer la percepción subjetiva de que supone el adelanto o ejecución de una medida. Lo explica Marcel Prunera:

El Gobierno dice “ya la tengo [la política X] hecha”, y los agentes dicen “pues me habría gustado que lo hubieras hecho de otra forma”. Bien, el Acuerdo lo que te dice es hagamos esa política y te da tres o cuatro criterios. ¿Los cumplo? Sí. Te gusta más o menos... Eso ya es valoración de cómo hemos ejecutado la medida.

El alto grado de concreción del Acuerdo, de hecho, es un factor diferenciador y destacado para los actores frente a otras experiencias: “Una de las cosas que valoramos positivamente en la primera firma fue que, a diferencia de otros acuerdos [...], aquí había medidas que eran concretas, con acciones concretas y con un presupuesto detrás”, comenta Dolors Llobet (CCOO). Marcel Prunera refuerza este aspecto: “[Para que] no sea sólo otro libro más que acaba en un cajón como tantos planos estratégicos que han hecho [...], es preciso que la arquitectura de seguimiento sea muy rigurosa, muy estricta y muy transparente”.

A pesar de ello, es preciso apuntar que el texto en sí mismo no es del todo claro en la ex-

plicitación de los indicadores de seguimiento ni del acuerdo presupuestario. Así, aunque no es la tendencia mayoritaria, algunas medidas no cuentan con indicadores de seguimiento definidos y, en algunos casos, existe un amplio margen de interpretación.

A modo de ejemplo, la medida 51 es poco concreta: “Se fomentarán los microcréditos mediante convenios con las entidades financieras, estudiando mecanismos que refuercen la garantía de los prestatarios por vía del reparto del riesgo de solvencia entre la entidad financiera y la Administración”.

Como contraejemplo de medida con un grado de concreción mayor, reproducimos la número 57: “Se impulsará la Agencia Catalana de Inversiones, con el objetivo de promover y atraer inversiones empresariales sólidas. La Agencia, que dependerá del CIDEM, contará para su creación con una dotación de 4.000.000 de euros en el presupuesto 2005. Las principales funciones de la Agencia serán:

- Constituir el punto de interlocución entre la empresa y la Administración en el ámbito de las inversiones y reorganizaciones empresariales en Cataluña.
- Impulsar la instalación de nuevas inversiones empresariales generadoras de empleo estable y de calidad.

- Promover y asesorar profesionalmente la implantación de nuevas actividades empresariales.
- Apoyar la consolidación de las empresas catalanas por medio de la asistencia en sus procesos de acuerdos tecnológicos y productivos con empresas foráneas.
- Actuar en los procesos de desinversión empresarial activando políticas específicas destinadas a minimizar sus consecuencias.”

En cualquier caso, aunque señalen la existencia de puntos deficientes, en general los actores sociales y económicos están satisfechos con la iniciativa. Por ejemplo, valoran la capacidad del Acuerdo para dar coherencia al conjunto de acciones del Gobierno, así como su función como instrumento de participación y concertación de políticas públicas. Lo dice Joan Carles Gallego (CCOO): “El Acuerdo [...] lo valoramos como positivo desde el punto de vista de que es un reconocimiento de que, a través de la concertación social, se deben abordar temas importantes de carácter social [y] económico”.

El Gobierno, más allá del núcleo duro que asegura el seguimiento y la coordinación, también lo valora positivamente, como pone de manifiesto Jordi Serret (DIUE): “Creo que el Acuerdo puso las bases para [...] definir elementos que eran cruciales, básicos para

la economía catalana [...]. Después hemos visto que el análisis era acertado [...], que los escenarios internacionales estaban cambiando”.

Con el propósito de evaluar la eficacia y el impacto del Acuerdo —es decir, de medir el grado de cumplimiento de su objetivo máximo y de su efecto socioeconómico—, la secretaría técnica encargó un estudio de evaluación al Instituto de Investigación en Economía Aplicada (IREA) de la Universidad de Barcelona. A pesar de su rigor y del esfuerzo desplegado, el estudio, a fecha de hoy, sólo sirve como línea de base para futuros estudios de impacto, debido al factor de retraso: ni los datos están disponibles de forma inmediata en tiempo real ni el efecto del Acuerdo es directo y sincrónico. En efecto, un estudio de 2006 no puede decirnos demasiado sobre el Acuerdo 2005-2007; en cambio, sí que puede servir para un estudio futuro, por ejemplo, en 2010. Ese factor de retraso dificulta aún más la valoración objetiva del Acuerdo.

Al final, cuando se cierra la etapa de seguimiento del Acuerdo 2005-2007, quedan temas pendientes y surgen otros nuevos, cuestiones que se abordan en la siguiente fase del proceso.

Cronología del proceso de elaboración y seguimiento del Acuerdo estratégico 2005-2007

- ▶ Declaración de 17 de febrero de 2004
- ▶ Primera fase, de elaboración de la propuesta (abril 2004 - julio 2004)
- ▶ Grupos de trabajo con representantes de las partes y expertos independientes (119 participantes)
- ▶ Asesoramiento externo del ámbito académico (Consejo de Expertos)
- ▶ Segunda fase, de negociación y consenso (septiembre 2004 - diciembre 2004)
- ▶ Seguimiento del Acuerdo (marzo 2005 - diciembre 2006)
- ▶ Cierre del primer período el 31 de diciembre de 2007

EL ACUERDO PARA EL PERÍODO 2008-2011

La decisión de revisar el acuerdo y el diseño del nuevo proceso de negociación

El Gobierno presidido por Pasqual Maragall acabó un año antes de lo que estaba previsto. El resultado de las elecciones anticipadas del 1 de noviembre de 2006 hizo posible la reedición del tripartito, bautizada como Entesa Nacional pel Progrés. A finales de noviembre de 2006 se constituye el Gobierno de la legislatura 2006-2010 con José Montilla como presidente.

Con la nueva legislatura, las partes signatarias del Acuerdo 2005-2007 quieren renovar el acuerdo, por lo que se plantea de qué modo se puede revisar e impulsar. En el Consejo de Instituciones (órgano máximo de poder del Acuerdo) del 16 de febrero de 2007 los agentes sociales y económicos y el Gobierno expresan su voluntad de continuidad. El consenso pasa por que el objetivo no debe ser la creación de un nuevo Acuerdo, sino la renovación, una vez revisado y actualizado, del ya existente. Joan Carles Gallego (CCOO) lo justifica como sigue:

Nosotros no queremos hablar de un segundo acuerdo, sino de la revisión del primer acuerdo, porque [...] este país difícilmente puede hacer acuerdos de estas características cada tres o cuatro años [...]. Se trata [de] ver si este acuerdo se estaba desarrollando, qué elementos se priorizaban y qué elementos faltaban; por eso hablamos de revisión.

Los agentes sociales, además, exponen un total de ocho líneas a las que se supone que debe dirigirse prioritariamente el esfuerzo en esta segunda etapa. Las ocho líneas de impulso estratégico propuestas por el Consejo de Instituciones son:

- Innovación y transferencia tecnológica
- Formación profesional
- Éxito escolar
- Plan de inglés
- Infraestructuras estratégicas
- Simplificación administrativa y contratación pública
- Medio ambiente y actividad económica
- Inmigración y mercado laboral

Xavier Pont, jefe del equipo de coordinación del Acuerdo en el Departamento de Economía y Finanzas, explica por qué los agentes habían propuesto al Gobierno estas líneas: “Ellos entendían que el primero había ido muy bien, pero que habíamos olvidado poner el foco en una serie de cuestiones que ellos consideraban que eran las verdaderamente trascendentes”. Así, el conjunto de líneas expresadas por los agentes sociales en la reunión del Consejo de Instituciones,

junto con el texto del Acuerdo 2005-2007, se consideran puntos de partida.

La Dirección General de Promoción Económica y el responsable de Iniciativas Económicas diseñan, entre marzo y abril de 2007, un nuevo proceso para negociar y realizar el seguimiento de la renovación del Acuerdo. El proceso consistirá en cuatro bloques: negociación en el seno del Gobierno, negociación amplia con agentes, negociación exclusiva entre los signatarios y aprobación definitiva.

Concretamente, las etapas son:

- Trabajo de coordinación entre departamentos (mayo-julio 2007)
- Negociación y amplia concertación con agentes sociales (mayo-septiembre 2007)
- Negociación y concertación exclusivamente en el seno de la Comisión de Seguimiento
- Negociación del presupuesto de las medidas (noviembre 2007 - abril 2008)
- Proceso de concertación en la Comisión de Seguimiento (octubre 2007 - abril 2008)
- Aprobación por la Comisión de Seguimiento y el Consejo de Instituciones del texto y de las medidas definitivas (mayo-junio 2008).

Una diferencia notable respecto al primer proceso de negociación es que, en este segundo proceso, debido al aprendizaje y las experiencias adquiridas en la primera edición, no se solicitó apoyo externo, porque “partíamos del texto existente [el Acuerdo 2005-2007]”, según Marcel Prunera.

Según Joan Josep Berbel, del Departamento de Trabajo, esto fue quizás un pequeño error, pues eliminaba del sistema de negociación y decisión una aportación distante y experta que podría haber sido útil para los negociadores —implicados en el Acuerdo y muy afeccionados a él—:

De hecho, hay una decisión tomada en esta segunda parte que es contar con los agentes básicos del sistema, y no organizar una línea paralela, como se hizo en el primer caso, de expertos en las materias. Yo creo que [...] podríamos haber introducido una línea de expertos [...] para poder llevar a cabo un contraste no vinculante de lo que han supuesto las medidas. Lo digo también porque a veces es preciso tomar distancia, en el caso de los departamentos, sobre su día a día, y en el caso de los agentes sociales y económicos, sobre los intereses particulares, evidentemente absolutamente legítimos, de sus afiliados o de las empresas que están agrupadas en las patronales. Es decir, no deja de ser importante la opinión neutra de los expertos sin participación directa en la materia

[...] Sin embargo, no me parece que eso invalide el proceso. No pasa nada; simplemente sería un complemento. Podríamos decir que sería un plus participativo, si bien es cierto que ese plus participativo tiene el inconveniente de alargar evidentemente los trabajos...

Los procesos de negociación interdepartamental y de negociación ampliada

El planteamiento del proceso desde el Gobierno es, en primer lugar, discutir y negociar internamente, a partir de un documento base generado con la reestructuración del Acuerdo 2005-2007, las propuestas de gobierno para el período 2008-2011. En esta fase, que se extiende entre los meses de mayo y julio de 2007, se integra el conjunto de departamentos de la Generalitat. Xavier Pont, del Departamento de Economía y Finanzas, recuerda: “La primera fase fue muy bien con los departamentos [...]; les explicamos todo el proceso [...], empezamos a tener algunos textos”.

A continuación, durante cinco meses (mayo-septiembre de 2007), se ponen en marcha grupos de trabajo temáticos con participación de los departamentos o secretarías competentes, los sindicatos y las organizaciones empresariales firmantes. Participan en esta fase unas 165 personas —60 de ellas agentes externos—; a diferencia del anterior

proceso, se involucran en ella hasta once departamentos. Marcel Prunera lo describe así: “Hicimos unas sesiones de debate sobre cada medida [...], sesiones muy amplias [...]. Los agentes enviaban a sus especialistas, y el Gobierno también”. Según su colega Xavier Pont, del Departamento de Economía y Finanzas, “la segunda fase fue la más compleja, porque eran reuniones de treinta personas [...], cuarenta reuniones especializadas para cada uno de los bloques”. Él mismo nos pone un ejemplo:

Se creó el grupo de innovación y conocimiento. ¿Quién venía? Pues los del Departamento de Innovación, de Salud, los especialistas en innovación de [las instituciones firmantes del Acuerdo] [...]. Primero [.] llevábamos la propuesta a la reunión, entonces nos dejaban a la altura del betún, porque ocurría por norma; [con] muchos debates íbamos concretando los textos, [pero] en la primera reunión no lo resolvías. Convocabas una segunda reunión; durante aquellas dos semanas pulías los textos, hacías una segunda propuesta, y en la segunda reunión normalmente lo cerrabas. Eso para cada una de las medidas y para cada uno de los bloques.

Esta fase, precisamente por su amplitud y por basarse en un documento definido, generó cierto descontento. Según Eva Granados, de la UGT:

La negociación de la revisión del Acuerdo estuvo más preparada, fue más técnica, tuvo más fases y quizá fue más fría que la de 2005. A diferencia de la primera, en que la negociación fue más próxima, más cara a cara, la revisión se hizo en reuniones mucho más numerosas y, por lo tanto, con más distancia y frialdad entre los interlocutores.

Otros también consideraron la negociación de la revisión del Acuerdo algo menos abierta, pues el punto de partida era el documento consensuado interdepartamentalmente desde el Gobierno. Salvador Guillermo (FEPIME) nos dice al respecto:

En este último ha habido un cambio de proceso de negociación, que a veces puede haber provocado más tirantez, [en la medida en que] las propuestas eran, no propuestas de todos, sino propuestas del Gobierno.

De esas reuniones de trabajo de concertación con sindicatos, representantes empresariales y departamentos surgen documentos sobre los que los agentes sociales pueden hacer enmiendas (con aproximadamente una semana de tiempo). Las enmiendas son centralizadas y gestionadas desde la Dirección General de Promoción Económica. En este período se han contabilizado más de mil enmiendas. Xavier Pont, del Departamento de Economía y Finanzas, explica: “Cada una de las enmiendas la debíamos responder, para decir si se aceptaba, se aceptaba par-

cialmente o se rechazaba. El 80% de las enmiendas se aprobaron”. “En el caso de que se aceptara parcialmente o se rechazara, se les daba un motivo; es decir, no se les decía sólo «no se ha aceptado», sino que se explicaba la razón que había tras esa negativa”, añade Núria González.

Sin embargo, la metodología no parecía adecuarse a la experiencia de todos los participantes. Eva Granados, de la UGT, matiza a este respecto:

Pero, claro, este tipo de negociación no es próxima para el sindicato [...]. Estamos acostumbrados a confrontar argumentos y a llegar a una transacción de éstos. A buen seguro que el acuerdo resultante ha salido más cuadrado, pero quizá es más difícil que lo sintamos tan nuestro como sentimos el primero.

Progresivamente, sin embargo, se va configurando el índice de lo que pasará a ser el texto del Acuerdo 2008-2011. “De allí salió el cuerpo base que negocian directamente los firmantes”, comenta Marcel Prunera.

Hay que tener en cuenta también, como recuerda Anna Monreal, técnica de la Dirección General de Promoción Económica, que “toda esta revisión del acuerdo, todo este [volumen] de reuniones y de documentos [...] de tocar comas, todo eso, se hacía paralelamente al seguimiento del antiguo [Acuerdo]”.

Negociación y concertación en la Comisión de Seguimiento

El documento que surge de la fase de trabajo en grupos temáticos vuelve, al igual que en la negociación de la primera versión del Acuerdo, a la Comisión de Seguimiento, que debate y concierta todos los puntos del Acuerdo 2008-2011 durante el período comprendido entre octubre de 2007 y abril de 2008. Esta Comisión de Seguimiento es la misma que se encargó de monitorizar el Acuerdo 2005-2007. Antoni Soy (DIUE), miembro de esta Comisión, recuerda: “Se ha ido discutiendo apartado por apartado, punto por punto, etc. La mayor parte de las reuniones durante este 2008 han sido prácticamente semanales”.

De manera paralela, a partir de noviembre de 2007, desde el Gobierno se presupuestan las medidas y se proponen los indicadores de seguimiento de cada una de ellas. Si bien el presupuesto lo elabora el Gobierno, es revisado y comentado por los agentes sociales. La cuestión que se somete a una negociación más detallada es la definición de los indicadores.

A propósito de los indicadores, aparte de la negociación entre los actores participantes, se da la circunstancia de que no todos los órganos del Gobierno están acostumbrados a trabajar bajo esta perspectiva de resultados, como nos explica un miembro del Gobierno:

Paralelamente se abre la fase de presupuesto e indicadores, que también es muy complicada. Se trata de adentrarse en una cultura a la que los departamentos no están acostumbrados; los presupuestos y la Secretaría General tampoco están acostumbrados a tener una métrica [...] si miras [...] los planes de competitividad que hay en otros [...] países o regiones del mundo, no encontrarás ninguno con esta métrica.

La fase de concertación del documento en el seno de la Comisión de Seguimiento es la que más se alarga respecto al tiempo previsto en el diseño (de los tres o cuatro meses previstos se pasó a cerca de ocho meses). Esto se debe a la dificultad para alcanzar el consenso en torno a algunos temas. En opinión de Andreu Morillas, entre las causas de esta dificultad para alcanzar el consenso se encuentra el hecho de que, en esta revisión, ha habido un aprendizaje previo y los actores participantes han depositado mayores expectativas:

En el primero [...] los interlocutores venían con menos ideas previas. [En el segundo] venían con muchas ideas previas que intentaban colocar. Y eso se hacía ingobernable, inmenso. Pulir todo eso costó mucho, por lo que en algún momento parecía que se podía romper el diálogo, no llegar a acuerdos.

Las dificultades en esta fase de negociación en la Comisión de Seguimiento pueden es-

tar relacionadas con la fase anterior, que se caracterizó por una negociación más amplia. Según Eva Granados, de la UGT:

Como al final no hubo una negociación codo con codo [...], muchas de las cuestiones que no se cerraron en las comisiones temáticas se tuvieron que cerrar en la Comisión de Seguimiento. En consecuencia, la Comisión de Seguimiento ha tenido mucho más peso en este segundo acuerdo.

Otro problema asociado a la metodología es que no todos los miembros de la Comisión de Seguimiento participaron en la fase de negociación con los agentes. “Los agentes ponen sobre la mesa [de la Comisión de Seguimiento] cosas nuevas [...]. También lo hacen porque la persona que va a la Comisión de Seguimiento no es la misma que va a las reuniones sectoriales”, nos explica Xavier Pont, del Departamento de Economía y Finanzas.

Al mismo tiempo, como expresa Antoni Soy (DIUE), estas dificultades son inherentes al proceso abierto:

Hombre, es una metodología compleja y que hace perder mucho tiempo. Supongo que, si quieres alcanzar un acuerdo entre Gobierno, sindicatos y patronales, no hay otro remedio que dedicar mucho tiempo a discutir y a pulir cosas, a veces yendo adelante y [a veces yendo hacia] atrás. Se va adelante un día y al día siguiente una

de las partes se lo ha vuelto a pensar; y entonces hay que volver a discutirlo todo. Es decir, [...] es una metodología a veces pesada y a veces algo cansada: [s]i quieres lograr un consenso entre empresarios, sindicatos y Gobierno, todo el mundo debe tener mucha paciencia.

A medida que se van acercando posiciones, se perfilan algunos temas conflictivos. Uno de ellos es el de la contratación pública. Marcel Prunera nos da su visión al respecto:

Hay pocos temas en que sindicatos y patronales difieran mucho. Son temas que interesan mucho a los sindicatos con relación al Gobierno, y a los empresarios les parece bien [...], o bien al revés. En uno en que los tres teníamos un interés y no coincidíamos era en la contratación.

Otro tema conflictivo era el de la formación profesional. Según Eva Granados, de UGT, el problema consistía, en parte, en la falta de compromiso del Gobierno en esta materia:

La firma del segundo acuerdo peligró en el último momento porque para nosotros eran fundamentales los temas relacionados con la formación profesional [FP], y en este punto nos manteníamos inflexibles. ¿Por qué? Pues, primero, porque la FP es una asignatura pendiente que tiene nuestro país y que no se puede permitir suspender; segundo, porque ni el Departamento de Educación ni el de Trabajo han

priorizado esta materia en la acción de gobierno; y tercero, porque aún esperamos que se cumplan las medidas pactadas en esta materia en el acuerdo de 2005.

Desde la Dirección General de Promoción Económica se argumentaba que sólo había una medida en relación con la FP que no se había implementado de la mejor manera, pero que, por lo que respecta a las otras, sí que había un notable grado de cumplimiento. Marcel Prunera ofrece otro punto de vista sobre las causas del desacuerdo en este asunto:

Lo que cuesta más son aquellas negociaciones sobre temas muy delicados [,] no tanto por difíciles, como porque probablemente hace muchos años que intentamos afrontarlas y no lo hemos conseguido. Por ejemplo, la FP. En esta segunda revisión, las medidas de FP han sido lo más duro [...] porque hace tantos años que estamos intentando transformar este ámbito que ya se mezclan demasiadas cosas, desde el punto de vista del escepticismo, hay algunas resistencias creadas por fracasos previos, etc.

El secretario de Economía reconoce la importancia que tuvo este tema en el Acuerdo: “Nos apretaron mucho con algunos temas. La formación profesional, por ejemplo, obligó a mantener tres reuniones con consellers”.

Según Joan Josep Berbel, del Departamento de Trabajo, la cuestión crecía en complejidad cuando en el debate había que incorporar, además, un actor gubernamental que no había estado en el núcleo duro inicial del Acuerdo:

Además, con una particularidad que era problemática, [y es] que era absolutamente necesaria la participación de un departamento que no formara parte del núcleo primigenio del primer Acuerdo estratégico, como era el Departamento de Educación, que, además, tiene unas reglas de actuación diferentes del [...] Departamento de Trabajo [en cuanto a] la relación con los agentes sociales y los agentes económicos [...]. Trabajo acostumbra a estar más inmerso en lo que llamamos “diálogo social”, en lo que es la negociación de ciertos ámbitos sindicales, o patronales, con los órganos representantes.

Xavier Pont, del Departamento de Economía y Finanzas, está de acuerdo: para el Departamento de Educación, el Acuerdo estratégico “no es un proyecto trascendente [...] y sí lo es] para nosotros”. El mismo Xavier Pont explica cómo se superó ese escollo:

No lo habríamos conseguido sin mucha mano izquierda [...]. Andreu [Morillas] [...] tuvo que hilar muy fino para encontrar lazos y puntos de acuerdo. Y para eso fueron necesarias muchas reuniones,

muchas llamadas: “¿[Y] si lo dijéramos así? ¿Y si pusiéramos la frase así? [...] ¿Y si añadimos este párrafo? ¿Y si quitamos esta coma? [...] ¿Y si quitamos este indicador? ¿Y si aumentamos el presupuesto?”.

Núria González, desde el área técnica de coordinación del Acuerdo estratégico 2008-2011, subraya el grado de detalle al que se ha tenido que llegar en el consenso: “Cada coma que hay en este libro, cada dígito, hasta el último punto y artículo, se ha consensuado en el marco de este triángulo [Gobierno, sindicatos y patronal], y si un vértice del triángulo fallaba no había consenso”. Para Marcel Prunera, este grado de consenso es extraño entre actores gubernamentales: “No hay nadie de este nivel que deje que entren hasta ese punto en sus entrañas”.

Àngels Valls (Departamento de Trabajo) percibe que, en la metodología para la generación de la versión 2008-2011 del Acuerdo, en cierta medida, las cuestiones más controvertidas también se dejaron para el final:

Fue un proceso muy pautado y muy largo, por lo que, seguramente, la gente llegó al final un poco cansada. Quizá la revisión del Acuerdo [...] fue más larga que el propio Acuerdo. También hay que tener en cuenta que los agentes ya habían pasado por el mismo proceso y conocían las cosas que no habían funcionado bien, las cosas que quedaron fuera y que se in-

tentaron volver a incorporar [...]. El resultado final está bien. Es bueno. Ahora se cuenta con indicadores concretos y cuantificados y con un presupuesto. Eso ha sido un avance importante.

También resulta interesante destacar la existencia de diferentes perspectivas y vivencias del Acuerdo en el seno del Gobierno. Àngels Valls, gracias a su experiencia en distintos departamentos, explica esas diversas perspectivas:

Para Economía fue el gran proyecto, de manera que todo lo veías en clave de Acuerdo. En cuanto al seguimiento, lo que más costó fue recibir información sistemáticamente por parte de los departamentos. Porque el Acuerdo [...] no está totalmente incorporado en las herramientas de gestión y presupuestarias. Los departamentos que, además, no están en las comisiones de seguimiento lo pueden vivir de manera más indirecta.

Después de muy complejas negociaciones, y pese a la sensación, en algunos momentos, de que el Acuerdo puede fracasar, se alcanza el consenso.

Según Moisès Bonal, miembro de la patronal PIMEC, que en la primera versión del Acuerdo participó como experto en un grupo de trabajo y que en la revisión para 2008-2011 forma parte de la Comisión de Seguimiento,

Acuerdo 2005-2007

1. Mejoras de las condiciones básicas de competitividad
2. Internacionalización
3. Mejora de la calidad del empleo y la cohesión social

Acuerdo 2008-2011

1. Innovación y conocimiento
2. Capital humano
3. Impulso a las infraestructuras
4. Competitividad empresarial
5. Actividad económica y medio ambiente
6. Calidad del empleo
7. Cohesión social

Presupuesto del Acuerdo estratégico 2008-2011 (M €)

2008	2009	2010	2011	Total
7.363,62	7.646,63	8.947,75	9.210,95	33.168,95

Acuerdo estratégico 2008-2011. Características básicas

- ▶ 7 bloques temáticos y 23 líneas de trabajo (8 de ellas de impulso estratégico).
- ▶ 102 medidas, frente a las 86 medidas del Acuerdo anterior.
- ▶ 11 departamentos involucrados, frente a los 9 departamentos del Acuerdo anterior.
- ▶ Cuadro de indicadores de consecución de cada medida incorporados en el texto inicial.
- ▶ Dotaciones presupuestarias detalladas por años y diferenciadas entre gastos e inversiones.
- ▶ Se vincula entre el 15% y el 20% del presupuesto de la Generalitat de Catalunya.

romper el proceso y no llegar al consenso también es difícil. La cita siguiente expresa la dificultad que supone para las partes desmarcarse, en un proceso de negociación en el que se lleva tiempo trabajando y se han generado reciprocidades:

Piensa que este tipo de negociación es un poco complejo [...] porque, en el fondo, tú partes de tus bases, de tus puntos de vista, y hay más actores, de manera que, para llegar a un consenso, tú y los otros tenéis que ceder en algunos aspectos [...]. ¿Qué habría pasado aquí si el día antes de cerrar el acuerdo se hubiese levantado una de las partes y hubiese dicho “yo no firmo”? Evidentemente, a aquella persona le has estado haciendo concesiones, y has estado renunciando a ciertas cosas para que se sume al acuerdo. Si al final dice que no, ¿qué debemos hacer? ¿Debemos volver a empezar? Porque yo digo, oiga, si este señor no firma y firmamos los demás, a mí me parece perfecto, pero yo quiero que todo aquello a lo que he renunciado para que ese señor firme vuelva a figurar, si no firma...

Finalmente, el 1 de julio, después de que todas las organizaciones lo hayan ratificado internamente, el Consejo de Instituciones firma la renovación del Acuerdo estratégico para el período 2008-2011.

La revisión del Acuerdo incorpora siete grandes temas —frente a los tres del primero—:

En cuanto al presupuesto, el volumen de recursos que se previó dedicar al Acuerdo 2008-2011 se triplicó:

El diseño de la arquitectura de seguimiento del Acuerdo estratégico 2008-2011

El Acuerdo estratégico 2008-2011 incorpora en el mismo texto objetivos, indicadores cuantitativos de consecución y desglose presupuestario para cada medida, y alcanza un grado de concreción mayor que el anterior documento. En definitiva, las partes continúan siendo tanto o más conscientes de la importancia de implementar mecanismos de monitorización para que los acuerdos no queden únicamente en el papel. Asimismo, han aprendido que es necesario hilar más fino para facilitar el seguimiento posterior. En este sentido, se constata una voluntad de innovar y aplicar los aprendizajes adquiridos en el proceso. Así lo explica Marcel Prunera:

En el caso del nuevo Acuerdo, hemos alcanzado el mismo grado de detalle, pero desde el primer día y [...] con indicadores de cumplimiento. Antes había, pero menos y no tan detallados [...], pero no habíamos negociado el indicador. Esta vez era obligado negociar el indicador. El proceso ha sido mucho más largo, pero hemos confeccionado unos cuadros por los que resulta aún más difícil que, si no cumples las me-

das, lo escondas. Además, te facilitan en gran medida el análisis, la solución y también la crítica.

Los sindicatos también expresan la importancia de pactar los indicadores a raíz de la experiencia en el seguimiento del Acuerdo 2005-2007. Joan Carles Gallego, representante en la Comisión de Seguimiento del sindicato CCOO, lo argumenta como sigue:

Cuando hacíamos el seguimiento, muchas veces nos venían del Gobierno con una lista de las medidas que se habían cumplido y acerca de las cuales no nos poníamos de acuerdo en si se habían cumplido o no. Decían: “Hemos destinado

mil millones de euros a esta medida, y la hemos cumplido”. Y resulta que nosotros no veíamos que esa medida se hubiera llevado adelante, y no sabíamos si se habían puesto mil o no, porque nosotros no controlábamos eso.

Dolors Llobet (CCOO) añade: “Había que concretar mucho más todas esas medidas, incluso desde el punto de vista temporal [...], lo que nos permite no pelearnos a la hora de interpretar si se han cumplido o no. Lo que aquí [en la revisión del Acuerdo] se intenta es superar un poco esa cuestión”.

Un efecto secundario del proceso participativo del Acuerdo es el papel que desem-

Hitos

Indicadores de consecución de la medida	2008	2009	2010	2011	
1. Empresas que reciben servicios del COPA	1.154	1.219	1.298	1.328	
2. Nombre de proyectos de inversión directa exterior gestionados					
3. Nombre de usuarios que participen en la Anilla Internacional					
4. Nombre de oficinas exteriores que ofrecen programas conjuntos de internacionalización y atracción de inversiones					
Presupuesto (M€)	2008		2009	2011	2011
	Importe incluido al presupuesto inicial	Financiamento externo			
Gasto	16,5	5,4	17,27	18,1	19
Inversión	17,5	-	-	-	-
Unidades responsables: ACCIÓ (Cidem-Copca) (IUE)					

peñan los actores externos en el Gobierno para mejorar la implementación de las medidas: “Es más fácil perder el pulso del seguimiento y del cumplimiento si lo haces sin concertación”, argumenta Marcel Prunera.

Como muestra del avance realizado con respecto a la primera versión del Acuerdo estratégico, a continuación se presenta el cuadro de seguimiento para la medida núm. 62: *Fomentar la internacionalización*. Como se ve, hay dos tipos de variables de seguimiento —indicadores de consecución y presupuesto—, y para todas ellas los objetivos están cuantificados para los cuatro años del Acuerdo 2008-2011:

El texto de la revisión del Acuerdo estratégico prevé la puesta en marcha de una arquitectura de seguimiento, cuya responsabilidad recae en el Gobierno; su coordinación, en concreto, corresponde al Departamento de Economía y Finanzas.

Aparte de la creación de los órganos interdepartamentales que se consideren necesarios, en cuanto a la participación de los agentes sociales y económicos en el seguimiento del Acuerdo, se continúa contando con:

- El Consejo de Instituciones, que se reunirá al menos una vez al año para evaluar la ejecución de las medidas del Acuerdo.
- La Comisión de Seguimiento, que se debe reunir como mínimo tres veces al año.

El texto especifica que la Comisión de Seguimiento toma sus decisiones por consenso; asimismo, determina el número de personas por institución que pueden estar representadas en ella. Además, se le otorga el derecho a solicitar la información del seguimiento disponible y a contar con otros mecanismos para el correcto desarrollo de su función, como sesiones monográficas sobre cualquier medida o agrupación de medidas, con los miembros de los departamentos de la Administración de la Generalitat o representantes de los agentes económicos y sociales correspondientes.

Se prevé que la Comisión continúe siendo coordinada por la Secretaría de Economía del Departamento de Economía y Finanzas. En cambio, no se especifica cuáles serán los departamentos representados en ella, aunque serán como mínimo dos (máximo tres). De hecho, no se incorporan nuevos departamentos en su composición.

También se prevé la creación de comisiones informativas y de seguimiento territoriales, con la presencia de los representantes en el territorio de los firmantes del Acuerdo y las instituciones económicas y sociales.

Básicamente, los equipos previstos para el seguimiento de la revisión del Acuerdo son los mismos que ya existían. Las novedades de esta nueva arquitectura se centran en la detallada cuantificación inicial de indicado-

Información básica de medida

Descripció	Informació Qualitativa	Presupost	Indicadors	Metes
Dades de la Mesura				
Nom:	7 - Reforçar la política de centres de recerca de referència que puguin competir a escala internacional			
Bloc:	Innovació i coneixement			
Línia:	R+D			
Dep. responsable:	Innovació, Universitats i Empresa			
Unitat(s) executora(es) del departament responsable:	Direcció General de Recerca			
Unitat(s) executora(es) del(s) departament(s) que intervé(en) complementàriament:	Institut Català d'Energia (IDEE), Secretaria General de Salut (SAL)			
Estat de la mesura:	Rebutjada parcialment	Convocatòria:	Convocatòria prova dfg79	
Descripció de la mesura				
<p>El Govern reforçarà la política de centres de recerca independents en matèries on Catalunya pugui esdevenir un referent global. El Govern promourà les següents actuacions: <i>1</i> Reforçar i reordenar els centres de referència existents i consolidar grups de recerca de qualitat, estables i sostenibles. <i>2</i> Impulsar la creació de nous centres de recerca en àmbits científics i tecnològics prioritaris o d'interès estratègic per a Catalunya. <i>3</i> Desenvolupar una política activa de promoció d'estructures mixtes de recerca (públiques-privades) que impliquin a grans empreses tractores en projectes d'R+D (com per exemple, el nou centre de recerca especialitzat en estalvi i eficiència energètica - IREC).</p>				
<input type="button" value="Validar"/> <input type="button" value="Tornar"/>				

Información presupuestaria de medida

Pressupost inicial previst a l'acord estratègic

		Pressupost inicial	Pressupost final	Execució	% Execució total	% Execució temps
2008	Despesa Pressupost	0,00	0,00		0,00	0,00
	Inversió Pressupost	0,00	0,00		0,00	0,00
	Total	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2009	Despesa Pressupost	0,00	0,00		0,00	0,00
	Inversió Pressupost	0,00	0,00		0,00	0,00
	Total	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2010	Despesa Pressupost	0,00	0,00		0,00	0,00
	Inversió Pressupost	0,00	0,00		0,00	0,00
	Total	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2011	Despesa Pressupost	0,00	0,00		0,00	0,00
	Inversió Pressupost	0,00	0,00		0,00	0,00
	Total	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	Despesa Pressupost	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Inversió Pressupost	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Total	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Observacions:

Esborrar aquestes dades Recarregar dades informe anterior Desar Tornar

Información de indicadores de medida

Llista d'indicadors

Indicadors d'assoliment de la mesura		2008	2009	2010
033: Nombre de centres de recerca (CERCA)	Previst	33,00	37,00	41,00
	Assolit			

Observacions:

Esborrar aquestes dades Recarregar dades informe anterior Desar Tornar

res (si en el anterior se habían desarrollado unos 100 indicadores, el Acuerdo 2008-2011 incluye unos 200) y presupuestos, así como en los mecanismos de gestión de la información, particularmente con el desarrollo de una aplicación vía Internet que permita el seguimiento periódico del Acuerdo.

La nueva aplicación se basa en los datos introducidos por los enlaces técnicos. El equipo de la Secretaría Económica valida los datos introducidos. Los miembros de la Comisión de Seguimiento pueden consultar la información en la aplicación siempre que el equipo de seguimiento del Departamento de Economía y Finanzas la haya presentado en una reunión de seguimiento.

Además —y esto tiene importancia por cuanto asegura la continuidad de la iniciativa en el tiempo—, se ha reforzado la institucionalización del proceso y de los enlaces técnicos en el seno del Gobierno mediante otros mecanismos. Marcel Prunera destaca las novedades de la arquitectura del Acuerdo 2008-2011:

Primero, es muy institucional: antes dependía de un programa; ahora depende de una dirección general [...]. Segundo, todo este traspaso de instrumentos de seguimiento que se hacía manualmente ahora se ha automatizado con una plataforma tecnológica. [Tercero,] la figura del enlace

técnico; lo mimamos mucho, le proporcionamos formación [...]; es decir, hemos reforzado en cierta medida el colegio de los enlaces técnicos.

Finalmente, a diferencia de la pasada legislación, en que existía únicamente una reso-

lución en que el Gobierno se comprometía a informar dos veces al año sobre el Acuerdo, cabe referirse a la creación de un comité de enlace entre los órganos de seguimiento del Acuerdo estratégico y el Parlamento de Cataluña para informar periódicamente sobre la evolución y ejecución del Acuerdo y evalu-

Cronología del proceso de revisión e impulso del Acuerdo estratégico 2008-2011

- ▶ Consejo de Instituciones de 16 de febrero de 2007: revisión e impulso del Acuerdo estratégico. Aprobación de las líneas de impulso estratégico.
- ▶ Negociación de la revisión e impulso del Acuerdo estratégico 2008-2011 (marzo 2007 - mayo 2008).
- ▶ Consejo de Instituciones de 3 de junio de 2008: aprobación del Acuerdo estratégico 2008-2011.
- ▶ Consejo de Instituciones de 1 de julio y ratificación del Acuerdo estratégico 2008-2011 con la presencia del presidente de la Generalitat.

arlo. Este comité se reunirá como mínimo dos veces al año.

A modo de conclusión, Moisès Bonal (PIMEC) se refiere a uno de los factores de éxito del Acuerdo, que es, precisamente, la voluntad de las partes de alcanzarlo:

En primer lugar, porque hay voluntad de llegar a ese acuerdo. En segundo lugar, creo que todo el mundo ha enten-

didado que, al margen de las posiciones particulares de cada uno, es un acuerdo que vale la pena para el conjunto de la sociedad. La gente se ha apuntado al tema del agente social, en un sentido amplio. Es decir, no se debe ir a defender intereses particulares en este acuerdo, y con esa voluntad se pueden hacer acuerdos. Ahora bien, por el momento solo tenemos el Acuerdo. Ahora se debe cumplir.

La herencia del Acuerdo estratégico

Si bien la trayectoria del Acuerdo estratégico es todavía relativamente corta para poder evaluar su impacto, los principios de concertación y participación para la definición de políticas públicas que constituyen la base del proceso nutren la definición de subsiguientes pactos en Cataluña. Como señala Àngels Valls (Departamento de Trabajo): “Se [generan] iniciativas que de otro modo no se habrían iniciado (ésta es una de las virtudes del Acuerdo); hay cosas que se [desencallan] gracias al Acuerdo, o que nacen gracias a él”.

Asimismo, la perspectiva transversal y multisectorial de la competitividad que adopta el Acuerdo estratégico es visible en procesos que se dan posteriormente. A continuación se destacan los más significativos:

- **Acuerdo Interprofesional de Cataluña (AIC) para los años 2005-2007.** El AIC fue firmado en 1991 por los representantes de Fomento del Trabajo Nacional, CCOO y UGT. En la renovación aprobada el 17 de junio de 2005 por los mismos actores se subraya la importancia de generalizar las prácticas de negociación colectiva, para construir un modelo de relaciones laborales “que facilite la capacidad de adaptación de las empresas, mejore su posición competitiva y la productividad del trabajo, e incremente la

ocupación y su cualidad”. Su definición refleja el ambiente de concertación impulsado por el Acuerdo estratégico.

- **Pacto Nacional para la Educación.** Se firma el 20 de marzo de 2006 tras un proceso de debate iniciado en enero de 2005 en el que participan el Gobierno de Cataluña y veinte organizaciones del mundo de la educación.
- **Pacto Nacional para la Vivienda.** Tras un proceso de concertación y diálogo social, diferentes agentes firman este pacto con el Gobierno el 8 de octubre de 2007.
- **Pacto Nacional para la Investigación y la Innovación.** Iniciado en 2007, se firma el 21 de octubre de 2008 con la concertación de diferentes agentes sociales, académicos y económicos.
- **Pacto Nacional para la Inmigración.** Iniciado en 2007, se firma el 18 de diciembre de 2008.

EPÍLOGO

La investigación que hemos llevado a cabo sobre el proceso de la singular experiencia del Acuerdo estratégico nos permite deducir y apuntar una serie de proposiciones preliminares sobre la gestión de procesos de negociación y la gestión de redes cooperativas. Es desde esta perspectiva (de gestión de procesos de negociación y de redes cooperativas) como, a continuación, se comprende el Acuerdo estratégico y se realiza una valoración de los elementos clave que han determinado el proceso.

Los motivos por los que los actores deciden participar y poner en marcha un proceso como el del Acuerdo son tres. En primer lugar, todos los actores comparten el diagnóstico social que se requiere en una intervención conjunta. En segundo lugar, se dan unas relaciones previas al Acuerdo con experiencias relativamente positivas. Por último, el Acuerdo estratégico se genera en el seno de una cultura de concertación y de diálogo intersectorial. Seguramente, estos tres motivos también constituyen factores de éxito, en tanto que determinan la predisposición de los actores para cooperar y alcanzar un acuerdo.

Al iniciar el proceso de negociación, tres temas resultan centrales. En primer lugar, hay que referirse al objeto y el foco de la red cooperativa, lo que supone decidir los puntos sobre los que se quiere debatir y, por tanto, constituye un debate en sí mismo. Un segundo

punto que hay que determinar antes de empezar a negociar son unas mínimas reglas y mecanismos de coordinación. Finalmente, hay que considerar quién entra a negociar y quién no. En el caso estudiado, tanto los temas y la estructura de negociación como los actores se determinan en el momento de la firma de la Declaración.

Respecto a la coordinación, se cedió el liderazgo al Departamento de Economía y Finanzas por dos motivos principales: porque es transversal internamente en el ámbito de gobierno, y porque tiene mucho poder por el hecho de controlar el presupuesto. Ambos puntos son importantes en el sentido de que, cuando se trata de negociar con el Gobierno, hacerlo con un departamento transversal y con poder relativo sobre toda la institución resulta fundamental a fin de garantizar cierta coherencia y alineamiento del propio Gobierno.

La decisión sobre quién entra o no en la red es también un tema clave, ya que determinará de manera fundamental la legitimidad de la negociación. Esta decisión es, a menudo, un foco importante de problemas, como nos demuestra el relato. Es preciso subrayar asimismo que, de manera esperada, todos los miembros protegen su exclusividad y representatividad y, por tanto, creen que están todos los que “debían estar”.

Por lo que respecta a los temas que tratar y a los objetivos que pactar, es necesario que

sean considerados con una alta legitimidad social y sean importantes para todos los actores negociadores. En el caso estudiado, la legitimidad de los temas tratados se ve reforzada por agentes externos —el Consejo de Expertos, por medio de su informe; o agentes académicos en la coordinación metodológica y participación, sobre todo en el primer proceso de negociación—. De hecho, este informe del Consejo de Expertos, y en general la aportación de perspectivas provenientes de actores alejados del núcleo duro negociador, se valora positivamente porque ayuda a tener una mirada distanciada respecto al proceso.

Tanto la primera negociación (2004) como la negociación de la revisión del Acuerdo (2007) empiezan siendo amplias y se restringen en el momento de la concreción y aprobación final. Sin embargo, existen diferencias entre ellas. Un motivo que explica por qué la negociación de la revisión del Acuerdo es más difícil que la primera es que la experiencia de la falta de definición de los indicadores en el seguimiento del Acuerdo 2005-2007 hace que las partes deseen concretar mucho más las medidas de la revisión. Otra razón que hace más compleja la revisión del Acuerdo es que los actores han aprendido y han aumentado sus expectativas respecto al proceso. Un tercer factor que dificulta la revisión es su magnitud: hay más medidas, más departamentos implicados y más presupuesto.

Otra diferencia importante entre ambas negociaciones es que la correspondiente a la revisión del Acuerdo consta de dos partes claramente diferenciadas. La primera fase es amplia y estructurada, y no permite una negociación suficientemente estrecha. Además, se parte de un documento base que no ha sido generado entre todos, sino elaborado unilateralmente por el Gobierno —lo que no permite que todos los actores compartan un mismo punto de partida—. Una consecuencia de esto es que la segunda fase es mucho más larga, debido a que surgen discrepancias que no se han podido discutir y, por tanto, están por cerrar. Otra consecuencia es que resulta difícil garantizar que las personas involucradas en ambas fases de la negociación sean las mismas.

Los puntos que se muestran más resistentes al consenso son aquellos en que participa más de un departamento del Gobierno. Esto se debe a que, cuantos más actores implicados hay, existe mayor complejidad; pero también al hecho de que llegar a un acuerdo con sindicatos y patronales no es igual de prioritario para todos los departamentos. Otra interpretación puede ser que los departamentos quieran capitalizar los acuerdos de manera individual y no a nivel gubernamental. Como contrapartida, el Acuerdo permite distribuir entre todos los departamentos la presión de alcanzar acuerdos sociales.

En cualquier caso, parece claro que la mejora de la participación y la coordinación de todos los departamentos en el proceso del Acuerdo preocupa, principalmente, a quien lo coordina (el Departamento de Economía y Finanzas). Una muestra de esta preocupación es la creación de enlaces departamentales en la revisión del Acuerdo estratégico para 2008-2011.

El grado de dificultad para alcanzar un consenso es lógicamente más alto en aquellos puntos que son centrales para todos los actores. De estos puntos hay pocos, pues, aunque en el primer Acuerdo había 100 medidas y en el segundo 200, no todas son igual de importantes para todos los actores.

Lo que también parece pesar en la capacidad de alcanzar acuerdos es el grado de enquistamiento de los problemas tratados: los problemas históricos y crónicos que han generado muchas experiencias negativas y fracasos llevan consigo la pesada carga de la memoria.

En los casos en que no es posible alcanzar un consenso y ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo en algunos temas, el proceso estudiado muestra que resulta clave decidir un marco y unas reglas para continuar negociando y dialogando.

Una vez alcanzado un acuerdo, su seguimiento resulta fundamental; y así lo expresan todos los

actores entrevistados. Es necesario destinar la estructura y los recursos necesarios para esta función. En efecto, aunque no exento de problemas, el seguimiento ha sido uno de los puntos más valorados del Acuerdo por todas las partes. Además, una ventaja añadida de consensuar las políticas públicas es la presión que ejercen los actores sobre su seguimiento, lo que fortalece la implementación y rendición de cuentas de las políticas concertadas.

Las discusiones durante el seguimiento respecto al grado de alcance de los compromisos ilustran los límites, o como mínimo la dificultad, de la objetividad en procesos socioeconómicos y políticos. Las problemáticas se dan en torno a la recogida de la información, la incapacidad de verificarla y la definición de los indicadores. Asimismo, la valoración del Acuerdo en términos de efectividad e impacto resulta técnicamente difícil por la inexistencia de información, por problemas de temporalidad y a causa de la multitud de variables existentes.

A pesar de esto, todos los actores valoran el Acuerdo de manera muy positiva. Como mínimo, valoran el hecho de que se establezca un marco de diálogo social permanente en el país. En este sentido, el hecho de que se llevara a cabo la revisión del Acuerdo es indicador de que el primero —el Acuerdo 2005-2007— fue una experiencia que tenía elementos de mejora, pero bastante positiva como para continuar apostando por ella.

A modo de conclusión, entre las premisas que determinan la consecución del Acuerdo, los representantes de todas las instituciones señalan la importancia de la actitud de las personas que participan y del deseo real de llegar a puntos de consenso, y reconocen que la negociación supone, muy a menudo, ceder en algunos ámbitos. A este respecto, se subraya la importancia de la “mano izquierda” y de las actitudes positivas y empáticas. Asimismo, la gestión y el liderazgo del Departamento de Economía y Finanzas resultan fundamentales en este

Acuerdo. La reflexión metodológica para el diseño del propio proceso y la existencia de un equipo de seguimiento y coordinación proactivo y dinamizador —que es parte de ese proceso, pero al mismo tiempo se percibe como suficientemente imparcial y transparente— parecen también condiciones importantes. Finalmente, el proceso precisa de gobiernos con la suficiente convicción como para compartir con actores externos la definición de sus políticas y, lo que es más importante, los resultados obtenidos.

REFERENCIAS

Castells, Manuel (dir.) (2005). *Un model de competitivitat sostenible i solidari per a Catalunya: Acord estratègic per a la internacionalització, la qualitat de l'ocupació i la competitivitat de l'economia catalana*. Consell d'Experts sobre la Internacionalització, la Qualitat de l'Ocupació i la Competitivitat de l'Economia Catalana, Departament d'Economia i Finances, Generalitat de Catalunya.

Generalitat de Catalunya (2005). *Acord estratègic per a la internacionalització, la qualitat de l'ocupació i la competitivitat de l'economia catalana*, febrer de 2005.

Generalitat de Catalunya (2008). *Acord estratègic per a la internacionalització, la qualitat de l'ocupació i la competitivitat de l'economia catalana 2008-2011*, juny de 2008.

Para más información sobre el proceso del Acuerdo, el acceso al formato digital del Acuerdo estratégico 2005-2007 y su posterior revisión (que da como resultado el Acuerdo estratégico 2008-2011), consulte el web: www.acordestrategic.cat

NOTAS

- 1 Véase el texto íntegro de la Declaración en la sección de anexos.
- 2 Las dos áreas de acción propuestas por la Declaración son el Acuerdo y la constitución de mesas sectoriales. De hecho, la propia Declaración impulsa la creación, de forma inmediata, de las mesas de los sectores de la electrónica de consumo, el automóvil y el textil. El presente estudio se centra en el proceso de elaboración y seguimiento del Acuerdo estratégico y no del impacto de las mesas sectoriales. Al parecer, su introducción en el Acuerdo vino de la mano del Departamento de Trabajo; el Departamento de Economía y Finanzas quería priorizar el enfoque no sectorial de la Declaración.
- 3 Fomento es la confederación de las organizaciones empresariales y empresas de Cataluña. Más información en www.foment.com/cat/.
- 4 PIMEC es la patronal que representa a las microempresas, las pequeñas y medianas empresas y los autónomos de Cataluña. Nace de la fusión de las patronales PIMEC y SEFES en 1997. Más información en www.pimec.es/.
- 5 FEPIME es la Federación de la Pequeña y Mediana Empresa de Cataluña; está adscrita a Fomento del Trabajo.
- 6 Comisiones Obreras (CCOO) de Cataluña. Más información en www.ccoo.cat/.
- 7 Unión General de Trabajadores (UGT) de Cataluña. Más información [en www.ugt.cat/](http://www.ugt.cat/).
- 8 Ver en los anexos la composición de la Comisión de Trabajo y de los grupos de trabajo en esta fase.
- 9 Véase en los anexos la composición del Consejo de Expertos.
- 10 Cabe destacar que ha habido un proceso de institucionalización progresiva de la estructura de trabajo en torno al Acuerdo en el seno del Departamento de Economía y Finanzas, inicialmente en torno a un programa "de Proyectos Estratégicos", que trabajó en el

Acuerdo hasta finales de 2006; con la nueva legislatura, a partir de 2006, se configura la Secretaría General de Promoción Económica, órgano fijado dentro de la estructura del organigrama del Departamento que se encarga de la coordinación técnica del Acuerdo.

ANEXOS

Anexo 1. Declaración para un acuerdo estratégico para la internacionalización, la calidad del empleo y la competitividad de la economía catalana, 17 de febrero de 2004

Cataluña, como economía avanzada que es, se halla inmersa en la profunda adaptación y transformación del modelo de competitividad que se está produciendo en los últimos años en toda la Europa occidental.

En el futuro, la competitividad de nuestra economía y de nuestras empresas tendrá que basarse en las mejoras de productividad y la orientación hacia producciones de elevado valor añadido y fuerte contenido tecnológico y de conocimiento, objetivos que requieren una firme apuesta por la calidad de la ocupación y de la formación. Nuestras ventajas comparativas pueden fundamentarse cada vez menos en el diferencial de costes laborales.

Para los próximos años, la sociedad catalana tiene ante sí el reto de adaptar su estructura productiva a una mayor exigencia en términos de competitividad y calidad, renovando y ampliando sustancialmente los puntos fuertes en los que tradicionalmente ha basado su capacidad de crecimiento económico. En este sentido, es preciso llevar a cabo un trabajo que permita la consolidación y el despliegue de nuestro entramado productivo y sectorial de manera equilibrada y sostenible territorialmente.

Es necesario también, paralelamente, mantener un buen nivel de prestación de los

servicios públicos básicos, ya que sobre su eficaz funcionamiento recae en gran medida la posibilidad de hacer realidad el principio de igualdad de oportunidades y el mantenimiento de la cohesión social.

La economía de Cataluña tiene que afrontar el reto de la internacionalización. De hecho, nuestra economía es ya en la actualidad una economía altamente internacionalizada y tenemos todos los motivos para afrontar este reto con optimismo, si adoptamos las medidas y las políticas apropiadas.

Tenemos que afrontar este proceso mirando hacia adelante. Confiando en nuestras posibilidades, en la capacidad de nuestros trabajadores y de nuestros empresarios para llevar a cabo las adaptaciones necesarias. Y en el papel del Gobierno para adoptar las políticas precisas.

Las transformaciones y adaptaciones que supone esta nueva etapa basada en el conocimiento y la innovación no están exentas de riesgos y desequilibrios, por lo que han de ir acompañadas de un claro compromiso social. Por ello, es preciso establecer los mecanismos apropiados para prevenir los efectos que este proceso puede ocasionar en los sectores más expuestos y para adoptar,

cuando corresponda, las medidas paliativas pertinentes para minimizar sus costes sociales y económicos.

El Gobierno de Cataluña ha promovido en las últimas semanas numerosos contactos con los responsables de los sindicatos y la patronal, para abordar esta problemática y realizar un seguimiento constante de los diversos acontecimientos que se han ido sucediendo. A lo largo de estos encuentros se ha podido constatar una amplia coincidencia tanto en el diagnóstico cuanto en las líneas de acción a emprender.

En especial, existe un amplio acuerdo sobre la necesidad de impulsar un proceso de concertación que permita:

- Definir los objetivos estratégicos que permitirán articular adecuadamente la economía catalana en la actual dinámica internacional.
- Especificar e impulsar las medidas, los instrumentos y las políticas que tendrán que adoptarse para alcanzar dichos objetivos.

Al Gobierno de Cataluña le corresponde una especial responsabilidad a la hora de impulsar este proceso, y para ello quiere promover y dar un papel estratégico a la concertación y al diálogo social, del cual las organizaciones empresariales y los sindicatos son los principales protagonistas.

Asimismo, deberán incorporarse, en la forma apropiada, otras entidades especialmente representativas, para que dicha iniciativa se convierta en un instrumento operativo y en un referente compartido por el conjunto de la sociedad catalana.

Para poder avanzar en estos objetivos, es conveniente emprender, de forma inmediata, dos iniciativas:

A.

Impulsar un acuerdo estratégico para la internacionalización, la calidad del empleo y la competitividad de la economía catalana que proponga las líneas estratégicas fundamentales y las medidas, los instrumentos y las políticas a adoptar en los ámbitos que condicionan más decisivamente esta competitividad:

- La dotación de infraestructuras, tanto de transportes y comunicaciones como de telecomunicaciones, adecuadas a las necesidades de nuestra economía.
- La garantía de suministros energéticos suficientes y de calidad, lo que conlleva la mejora de determinadas redes de distribución y el impulso de nuevas fuentes energéticas compatibles con el medio ambiente y con el diseño territorial y paisajístico del país.
- La modernización e integración de las políticas activas de empleo y formación de las

personas, tanto en la educación general (mejora de los sistemas educativos desde primaria hasta la universidad) como en la formación profesional, en sus diferentes vertientes (reglada, ocupacional y continua), así como de la oferta de educación infantil (de 0 a 3 años).

- La innovación tecnológica a todos los niveles, ámbito al que hay que dar la máxima importancia, junto con la innovación de productos, procesos y estructuras organizativas (potenciación de las estructuras en red, nuevos sistemas de motivación, etc.).
- La inversión en la investigación (básica y especializada) y el desarrollo aplicado de los resultados de dicha investigación, tanto por parte del sector público como del sector privado.
- El establecimiento de canales de concertación que permitan garantizar una mejora de las condiciones de vida (especialmente en los ámbitos de la vivienda, la sanidad y la atención a las personas).
- El establecimiento de medidas y servicios que faciliten la conciliación de la vida laboral con la vida personal y familiar.
- La mejora de la calidad de los servicios sanitarios que eviten las ineficiencias que repercuten negativamente en el ámbito empresarial y en las personas.

- Un sistema de protección social que favorezca la inclusión (complementos de pensiones, renta ciudadana garantizada, etc.).
- Profundizar el desarrollo del marco catalán de relaciones laborales y la negociación colectiva y sus instrumentos para la mejora de la calidad del mercado de trabajo, como instrumento básico de este proceso de transformación y cambio (mejorando cualitativamente las relaciones laborales, reduciendo la siniestralidad laboral, profundizando en la negociación colectiva, promoviendo la igualdad de género, así como la incorporación de los inmigrantes en términos aceptables).
- La potenciación de criterios de sostenibilidad ambiental y de responsabilidad social en el desarrollo de las empresas.
- La disponibilidad de recursos financieros asequibles para financiar la aplicación de las innovaciones y los reajustes necesarios para adaptarse a los nuevos contextos económicos.
- La necesidad de proyección internacional de la economía catalana, abarcando tanto la exportación como la implantación productiva en otros espacios económicos y la inversión en el extranjero.
- La consolidación de un entorno que favorezca la actividad empresarial, con un marco

normativo e institucional estable y generador de confianza y con la potenciación de valores que contribuyan a crear una nueva cultura del trabajo.

- El fomento y la promoción de redes de excelencia y creatividad, así como el impulso de instrumentos facilitadores y estimuladores de la capacidad emprendedora.

Para coordinar los trabajos preparatorios de este acuerdo, se crea una comisión de trabajo integrada por los representantes que designen CCOO, UGT, Fomento del Trabajo, PIMEC-SEFES y FEPIME, así como los departamentos de Trabajo e Industria, Comercio, Turismo y Consumo y Economía y Finanzas de la Generalitat, que asegurará su coordinación. Dicha comisión invitará a participar en sus trabajos a entidades y expertos y a otros ámbitos de la Administración que considere conveniente invitar, en función de las líneas de trabajo tratadas.

B.

Constituir mesas sectoriales para realizar el seguimiento minucioso de la realidad empresarial concreta de los sectores más expuestos a la competitividad internacional. Estas mesas tratarán las medidas necesarias para abordar la transformación de los diferentes sectores.

De forma inmediata, se constituyen las mesas del sector de la electrónica de consumo, del

sector del automóvil y del sector textil. Las mesas estarán integradas por los representantes que designen CCOO, UGT, Fomento del Trabajo, PIMEC-SEFES y FEPIME, así como el Departamento de Trabajo e Industria de la Generalitat de Catalunya, que asegurará la coordinación. También se podrán incluir, a propuesta de las partes, empresarios y expertos de los sectores en cuestión.

Los secretarios generales de Comisiones Obreras y de UGT, los presidentes de Fomento del Trabajo, PIMEC-SEFES y FEPIME y los *consellers* de Economía y Finanzas, de Trabajo e Industria y de Comercio, Turismo y Consumo de la Generalitat de Catalunya asegurarán la dirección y coordinación de las iniciativas mencionadas y de otras que se puedan promover en el marco de este proceso.

Anexo 2. Composición del Consejo de Expertos

- Manuel Castells, profesor de Investigación de la Universitat Oberta de Catalunya y catedrático emérito de Planificación Regional de la Universidad de California-Berkeley
- Lluís Flaquer, catedrático de Sociología de la Universitat Autònoma de Barcelona y director del Área de Políticas Familiares del Instituto de Infancia y Mundo Urbano
- Jordi Galí, director del Centro de Investigación en Economía Internacional (CREI) de la Universidad Pompeu Fabra
- Modest Guinjoan, socio-director de Consulting Barcelona Economía y profesor del Departamento de Economía y Empresa de la Universidad Pompeu Fabra
- Josep Oliver, catedrático de Economía Aplicada de la Universitat Autònoma de Barcelona
- Emilio Ontiveros, socio-consejero delegado de Analistas Financieros Internacionales y catedrático de Economía de la Empresa de la Universidad Autónoma de Madrid
- Martí Parellada, catedrático del Departamento de Econometría, Estadística y Economía Española de la Universidad de Barcelona
- Joandomènec Ros, catedrático del Departamento de Ecología de la Facultad de Biología de la Universidad de Barcelona y miembro del Institut d'Estudis Catalans
- Francesc Santacana, economista, coordinador general del Plan estratégico metropolitano de Barcelona y vicepresidente de la Fundación Conocimiento y Desarrollo
- Marina Subirats, catedrática de Sociología de la Universitat Autònoma de Barcelona y regidora de la Comisión de Educación y Cultura del Ayuntamiento de Barcelona
- Adolf Todó, director general de Caixa Manresa y profesor de ESADE
- Luis Toharia, catedrático de Fundamentos de Economía e Historia Económica de la Universidad de Alcalá de Henares
- Xavier Vives, profesor del INSEAD e investigador del ICREA de la Universidad Pompeu Fabra

ALBERT SERRA

Director del Máster en Dirección Pública (EMPA) de ESADE y director del programa PARTNERS en cooperación público-privada del Instituto de Gobernanza y Dirección Pública (IDGP) de ESADE. Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Barcelona y Máster en Dirección Pública por ESADE.

Ha estado vinculado principalmente al sector público y al sector no lucrativo, aunque también ha desarrollado actividades empresariales. Ha sido gerente del sector de Bienestar Social del Ayuntamiento de Barcelona; gerente del Instituto de Estudios Metropolitanos de Barcelona; director general de INITS, S. A. de Consultores; gerente de los colegios profesionales de Letras, de Ciencias y de Psicólogos de Cataluña, y gerente de L'Avenç, S. A. También ha desarrollado trabajos de consultoría para las principales administraciones públicas españolas y para las Naciones Unidas, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Unión Europea. Es director de BoraKasi, S. A., Consultores en Gestión Pública. Asimismo es miembro del Consejo Asesor del Programa de Atención a la Dependencia de la Generalitat de Catalunya. Es autor de diversas publicaciones, entre las que destacan: "Impacte de l'ampliació de la Unió Europea en la societat", "Model per a la gestió del programa de serveis d'atenció domiciliària municipals", "Món local i diversitat", "El marketing de servicios y la gestión pública", "La gestió dels serveis socials locals. Manual bàsic de referència", "Anàlisis de polítiques locales de bienestar: el caso de Barcelona", "Los servicios a las personas", "Dimensió i estructura del sector cultural a Barcelona", "Les services publiques en Espagne", "Applicabilitat del marketing dei servizi alla gestione pubblica", "La gestión transversal: expectativas y resultados".

E

3 Programa PARTNERS

ESADE

Universitat Ramon Llull

INSTITUTO DE
GOBERNAZA
Y DIRECCIÓN
PUBLICA

Relatos PARTNERS
Ángel Saz-Carranza
Míriam Acebillo Baqué
Albert Serra
Programa PARTNERS
Avda. de Pedralbes, 60-62
08034 Barcelona
Tel.: + 34 932 806 162
Fax: + 34 932 048 105
c/e: angel.saz@esade.edu