

LAS ESTRUCTURAS REGIONALES Y LOCALES PARA EL DESARROLLO. EL CASO DE ESCOCIA

Anne Brooks

*Castlemilk Economic Development Agency
Glasgow*

Graham Mckee

*Scottish Enterprise Tayside
Dundee*

Rafael Menéndez

Universidad de Oviedo

Escocia ha atravesado, durante las últimas décadas, un proceso de reajuste de su economía, debido al declive de sus actividades industriales tradicionales. La situación creada dio pie a la intervención de la administración, en sus diferentes escalas, con la creación de una estructura de organizaciones para el desarrollo, de ámbito regional (Scottish Enterprise) y local. Entre las de ámbito local se analiza el caso de la agencia creada en Tayside y las correspondientes a la principal ciudad escocesa: Glasgow, tanto en lo que se refiere a su estructura como a sus estrategias, programas y líneas de actuación.

Palabras clave: desarrollo local, agencias de desarrollo, compañías locales, estrategias de intervención.

1. UNA REGIÓN EN DECLIVE ECONÓMICO

Escocia se caracteriza por su localización periférica, en uno de los «finisterres» europeos, con las desventajas que ello comporta. Para la Unión Europea es una región más, la más alejada del Reino Unido, pero para sus habitantes constituye una nación, con su propia historia, pueblo, leyes, iglesia e identidad. Tiene una población de cinco millones de habitantes, el 9% del total del Reino Unido, de los cuales 650.000 viven en la principal urbe, Glasgow. Las ciudades principales y la mayoría de los habitantes se localizan en la zona central, la más industrializada, en contraste con los montes e islas del norte.

Tiene algunos de los paisajes más hermosos de Europa, pero también hay zonas industriales abandonadas, barrios de pobreza severa en las ciudades y grandes áreas despobladas.

La estructura económica ha cambiado radicalmente desde hace 30 años. Antes Escocia era una región fuertemente industrializada. Su riqueza y su empleo se basaban en los astilleros, en la ingeniería pesada, las minas de carbón y la industria siderúrgica.

Desde entonces se ha producido un cambio notable. En 1971, 30.000 personas trabajaban en la extracción de carbón y 36.000 en la siderurgia. En 1991 las cifras eran 3.600 y 2.600 respectivamente. Hoy en día, el 11% de los trabajadores escoceses están empleados en el sector primario, únicamente el 19% en la industria y el 70% en los servicios.

El área urbana de Glasgow se caracteriza por haberse industrializado históricamente sobre sectores hoy declinantes en Europa, como es el caso de la construcción naval y la ingeniería pesada, en retroceso en las tres últimas décadas. La industria de Glasgow ha descendido en producción y empleo y las empresas tienen su origen, mayoritariamente, fuera del ámbito escocés, sobre todo en el campo de la electrónica, donde predominan las industrias japonesas y norteamericanas.

Esta situación ha conducido a un proceso de cierre de empresas industriales tradicionales, que a su vez provocaron otros cierres de empresas dependientes, suministradoras de materiales y servicios. Destaca el caso de la única acería escocesa, «Ravensraig», al este de Glasgow, que provocó la pérdida de casi 2.000 empleos, así como del astillero de Rosyth, dedicado a la construcción de buques para la Marina, con una pérdida de empleo similar y efectos devastadores para la región en que estaba enclavado.

Otros indicadores inciden en la pérdida progresiva de peso económico de Escocia; tiene el índice más bajo de creación de empresas del Reino Unido y en el distrito de Glasgow es aún más bajo que el promedio escocés. Esta situación se explica, en parte, por la falta de suelo y locales adecuados, la dificultad para conseguir capitales, así como por factores culturales, como una mayor resistencia de la población al trabajo por cuenta propia o a la creación de la propia empresa, frente a la actitud dominante tradicional hacia el trabajo asalariado.

La base económica fundamental, en la actualidad, la constituye el sector de servicios: las actividades comerciales, los servicios financieros y bancarios y el turismo, que se ha revelado como el más dinámico a la hora de crear empleo en los últimos años.

El grupo más numeroso de trabajadores corresponde a los servicios financieros, seguido del turismo y las industrias del petróleo, la alimentación y la electrónica. Las exportaciones se nutren sobre todo de la electrónica (25% de los ordenadores construidos en Europa), el whisky (por supuesto), la química, la ingeniería mecánica y los textiles.

En los últimos 30 años Escocia ha tenido que enfrentarse con los problemas clásicos de una economía en ajuste: demanda reducida de productos industriales tradicionales, trabajadores deficientemente preparados para nuevas actividades y baja calidad de las infraestructuras y del medio ambiente.

La reacción del gobierno central, ante esta situación, ha ido cambiando con el tiempo. En los años 60 se puso énfasis en concentrar el crecimiento en cinco ciudades nuevas, construidas en el campo, en la zona central. Éstas han tenido éxito como ejes de industria y atracción de inversiones procedentes del exterior. Sin embargo han tenido un efecto negativo sobre las ciudades antiguas, al atraer a la población joven y mejor preparada. Es el caso de Glasgow.

Esta situación coincidió en los años 70 con una subida en el apoyo para el partido Nacionalista, lo que movió al gobierno laborista a crear, en 1974, una nueva institución de desarrollo, *Scottish Development Agency (SDA)*, la Agencia Escocesa de Desarrollo, bajo el control del gobierno central, de quien recibía un presupuesto sustancial y poder de decisión respecto a inversiones, desarrollo de empresas y mejora del medio ambiente. La *SDA* intervino activamente en la renovación urbana de Glasgow.

Sin embargo, a finales de los 80, el gobierno conservador buscaba otro enfoque para resolver los problemas de Escocia, que incluían, entre otros, la emigración selectiva, un deterioro industrial persistente, el aislamiento respecto a Europa y un nivel de creación de empresas muy bajo. También una preocupante tasa de control extranjero de la industria y una deficiente competitividad para abrir nuevos mercados. Aún contando con la aportación del petróleo, el PIB por habitante se situó en el 93% de la media de Gran Bretaña.

El gobierno quiso afrontar estos problemas con una nueva estructura más próxima al sector privado, más descentralizada y que se responsabilizara de la formación de los parados. El resultado fue *Scottish Enterprise*, que comenzó su andadura en 1991.

2. SCOTTISH ENTERPRISE

La situación descrita indujo a la creación de un organismo principal para el desarrollo económico, *Scottish Enterprise*, establecida en 1990, que recibe fondos directamente de la *Oficina Escocesa*, el brazo escocés del gobierno nacional del Reino Unido. Cuenta con una organización central (*Scottish Enterprise*, nacional), que es una agencia bajo control del gobierno y una red de trece *Local Enterprises Companies* o empresas de iniciativa local (*LEC's*), cuyos puntos de consulta cubren la Escocia del Sur y Central, abarcando aproximadamente en este territorio al 95% de la población total. Las *LEC's* funcionan en régimen de contratación con el gobierno central y no son agencias del gobierno, sino empresas particulares de garantía limitada. Sus consejeros provienen en mayor número del sector privado.

En la práctica el papel de *Scottish Enterprise* es coordinar la red y poner en marcha las estrategias, así como atraer inversión externa. El organismo nacional gasta el 15% del presupuesto. Los 13 *LEC's* gastan el 85% restante, en formación, proyectos y programas locales. El presupuesto total es de 90.000 millones de pesetas y la red emplea en total a 1.100 personas.

Los poderes de *Scottish Enterprise* son muy amplios. Incluyen todas las responsabilidades de la antigua *SDA* en apoyo a empresas, inversión y mejora del medio ambiente e incorporan nuevas competencias en formación, espe-

cialmente dirigida a la población joven y adultos en paro. Constituye la fuerza principal de desarrollo regional y local en Escocia.

Sus objetivos declarados consisten en «ayudar al desarrollo de una economía escocesa de alta producción, altos ingresos y bajo paro y crear una alta y sostenible calidad de vida, tanto en términos económicos como medioambientales».

La consecución de los objetivos se ha planteado a través de programas de acciones, primero para generar riqueza y crear puestos de trabajo, en segundo lugar para facilitar el acceso al trabajo a los escoceses y, por último, para preservar y recuperar el medio ambiente.

La orientación consiste en ayudar a un mejor funcionamiento del mercado, interviniendo y asumiendo actividades necesarias pero poco atractivas o rentables para el sector privado, con inversiones a largo plazo o facilitando información sobre oportunidades para empresas. *Scottish Enterprise* intenta animar a otros a actuar, su trabajo está lleno de ejemplos de asociación (*partnership*), especialmente con empresas, pero también con gobiernos locales o con universidades. Se busca provocar la máxima inversión de los colaboradores. El concepto de apalancamiento (*leverage*) es importante. Se buscan participaciones, en dinero o por otras vías, cuando se interviene en proyectos comerciales. Una vez cumplido el objetivo se busca una salida, dejando el campo al mercado, para llevar a cabo el proyecto.

Los objetivos se centran, pues, en el establecimiento de una estrategia económica escocesa para el desarrollo económico, que permita el aumento de la producción, del nivel de ingresos y mantener el desempleo en tasas bajas, sobre la base de potenciar actividades que permitan un medio ambiente de alta calidad.

Para la consecución de estos objetivos se han establecido unas líneas de actuación consistentes en fomentar la cooperación de las empresas existentes, para la introducción de medidas de aumento de la productividad, de mejora de la cualificación y formación continua de los trabajadores, de apoyo a la exportación, así como de ayuda a la creación de nuevas empresas. Otras medidas complementarias han consistido en el fomento del acceso al puesto de trabajo, la inserción laboral de los jóvenes, y las acciones de mejora del medio.

Entre los proyectos de *Scottish Enterprise*, además de las líneas ya señaladas, destaca la red asociativa formación-empresa, que cuenta con una serie de órganos de cooperación entre los centros educativos y las empresas, para asesorar los planes de estudios, la formación profesional y la inserción laboral de los jóvenes.

La *Textile Team Work Initiative* tiene la intención de introducir nuevos estilos y maneras de trabajar en la industria de confección escocesa, de tipo tradicional, con objeto de hacer más competitivas las empresas escocesas, aumentando la calidad de los productos y su volumen de exportación.

El *Health Care International Development* se creó como un gran complejo médico asistencial, generando un volumen de empleo en torno a los 2.000 trabajadores, recuperando, además, para su localización un antiguo terreno

industrial degradado, rehabilitando un espacio urbanizado antes marginal. La inversión ascendió a 180 millones de libras.

Otro proyecto de interés se centró en proveer de formación de alta calidad a los proyectos turísticos existentes, con el objetivo de mejorar la calidad de los servicios al cliente y en general de todo el producto turístico, de manera que la oferta fuese más atractiva.

Además de la propia *Scottish Enterprise*, otras organizaciones actúan en el campo del desarrollo económico regional escocés. Es el caso de *Scottish Homes*, establecida en 1988, con un presupuesto de 210 millones de libras anuales, con el objetivo de mejorar la calidad de las viviendas y aumentar la oferta de vivienda para los sectores sociales de menores ingresos, que difícilmente pueden acceder a ella. Actúa a través de una amplia red de asociaciones de viviendas dirigidas por la comunidad y también se plantea la mejora del entorno en que se ubican las viviendas y la posibilidad de apoyar la creación de empleo en pequeños proyectos. La mayor parte de sus fondos van destinados a la zonas más pobres de Escocia, donde las viviendas son de baja calidad, en porcentajes importantes.

Estos son algunos puntos generales sobre la red de *Scottish Enterprise*. Pasemos ahora a conocer la experiencia de una de las trece *LEC's*: *Scottish Enterprise Tayside*.

3. ESTRUCTURAS PARA EL DESARROLLO LOCAL: *SCOTTISH ENTERPRISE TAYSIDE (SET)*

Scottish Enterprise Tayside constituye un buen ejemplo, porque *Tayside* (las orillas del río *Tay*) es una típica comarca de Escocia en muchos sentidos. Se extiende por 7.500 Km², y tiene 380.000 habitantes. Tiene grandes zonas montañosas, campos fértiles, pueblos pintorescos y un centro industrial importante en su capital, *Dundee*.

Dundee es un producto de la revolución industrial del siglo pasado. Creció con la importación de yute («*Juteopolis*», capital mundial del yute) desde la India, el cual se transformaba aquí en cuerdas, sacos, velas y alfombras. Miles de personas trabajaban en fábricas y molinos, a veces en condiciones deprimentes. Pero durante los años 40 y 50 de nuestro siglo esta situación cambió. Cuando *Bangla Desh* e *India* empezaron a transformar el yute por su cuenta, comenzó la decadencia de *Dundee*.

Aunque algunas industrias nuevas crecieron después de la Segunda Guerra Mundial, la herencia del yute era un obstáculo para el porvenir de la ciudad. Al llegar los 80 la ciudad se había convertido en una población fea y sucia, con muchas fábricas y solares abandonados y 180.000 habitantes. El nivel de paro se situó por encima de la media escocesa, en el 16%.

En los últimos 10 años, sin embargo, la situación ha mejorado. Hay problemas importantes y pierde habitantes, pero hay evidencia de mejoras. Nuevas viviendas y fábricas han aparecido, el desempleo se ha situado a un nivel similar al del resto del país y hay un evidente nuevo entusiasmo.

Las causas de la mejora de Dundee se explican, en parte, por el esfuerzo de varios organismos trabajando juntos para crear condiciones para el crecimiento. Había un movimiento, un impulso de desarrollo local que ha originado cambios positivos.

La estructura económica de Tayside es similar a la del conjunto de Escocia (20% de empleo industrial y 71% en servicios). *Scottish Enterprise Tayside (SET)* actúa contratada por *Scottish Enterprise* nacional para implementar programas de desarrollo local, con el objetivo de mejorar la riqueza de la región a través de una estrategia centrada fuertemente en trabajar conjuntamente con las empresas.

La compañía tiene 12 consejeros seleccionados entre el comercio local, el gobierno local y la universidad de Dundee. Tiene 70 personas empleadas y un presupuesto anual de 5.000 millones de pesetas. El 5% proviene del FEDER de la Unión Europea y el resto de *Scottish Enterprise* nacional. El 15% se gasta en desarrollo de empresas, el 25% en suelo y medio ambiente, el 50% en formación y el 10% restante, en administración.

Las actuaciones en formación se dirigen a los jóvenes que salen de los institutos y a los adultos en paro, así como a los trabajadores en activo de las empresas, con objeto de mejorar su cualificación y aumentar los rendimientos. En este campo queda mucho por hacer, para igualar a otros países en el nivel de cualificación de sus trabajadores. Cada año se contratan 50 personas, que imparten cursos de formación profesional a 3.000 jóvenes y 1.700 adultos.

El desarrollo de empresas es el aspecto más importante a tener en cuenta, pero también el más difícil de conseguir. Resulta fundamental crear relaciones cercanas con las empresas, para ayudarlas a crecer o, en ocasiones, a sobrevivir. *SET* ofrece varios productos: asesoramiento sobre estrategia, finanzas, marketing y exportación, y también inversiones directas. Desde 1991 se ha invertido en 25 empresas, en las que *SET* tiene acciones o concedido préstamos por más de 200 millones de pesetas. En la región hay 1.300 empresas con más de 20 empleados, de las cuales se ha trabajado con 400 para concretar asociaciones, a través de las cuales *SET* pueda comprender las necesidades del cliente y aplicar las ayudas con inteligencia.

Otra área importante de trabajo es la creación de nuevas empresas, dadas las bajas tasas existentes y la escasez de empresarios. Se ha puesto especial énfasis en cinco sectores fundamentales en Tayside: ingeniería, turismo, petróleo, alimentación y educación. En ingeniería se ha trabajado con empresas multinacionales y se han desarrollado programas intensivos para ayudar a pequeños proveedores de estas grandes empresas.

La actividad turística ocupa al 8% de los trabajadores. Se ha intentado mejorar la calidad en todos los niveles, especialmente en hostelería y atracciones. Tayside necesitaba una atracción urbana que complementase la pesca del salmón, los campos de golf y la vela. Hace 10 años *SDA* devolvió desde Londres a Dundee el barco histórico *Discovery*, construido en 1901 en la ciudad. *SET* construyó un nuevo dique para el barco y un museo en el interior de un centro comercial, inaugurado en 1993, con un coste de 1.600 millones de pesetas, incluyendo oficinas, tiendas y el museo marítimo. La inversión privada generada alcanzó, hasta 1993, 5.000 millones de pesetas.

Aberdeen, a una hora en coche de Tayside, se ha convertido en la capital europea del petróleo. SET ha trabajado con empresas petrolíferas, en formación, en ingeniería especializada y en dinamización de proveedores a las plataformas del mar del Norte. El sector del petróleo ofrece las mejores oportunidades en exportación y creación de empleo.

En contraste con la nueva riqueza del petróleo, el sector alimentario es de tipo tradicional. Se ha trabajado con 80 empresas para aprovechar la importancia de los recursos naturales. Se han puesto en marcha programas de desarrollo de productos, de renovación de fábricas y de modernización de los sistemas de envasado. También se han desarrollado programas de protección de los productos más característicos: fresas, frambuesas y eglefino ahumado.

Otro campo de gran importancia, en el que se ha actuado, es el de la educación avanzada y la investigación. En la región existe una universidad, además de seis institutos politécnicos. Emplean a 3.700 personas y tiene 16.000 alumnos. Una gran parte de los estudiantes son de fuera, lo que representa un fuerte impulso para el comercio local. Se ha ayudado a las instituciones, con el fin de atraer un mayor volumen de fondos para investigación, subvenciones de la Unión Europea e incluso un mayor número de alumnos. A través de las actuaciones sobre suelo, se ha subvencionado la transformación de una antigua fábrica de yute en pisos para estudiantes.

La intervención más importante en el mundo académico se ha centrado en la investigación sobre el cáncer. Las universidades de Dundee y Cambridge son los dos centros principales en este aspecto. Se ha colaborado en la construcción de un Centro de Investigación Biomédica en Dundee, que está concentrando equipos científicos de categoría mundial.

El tercer campo de trabajo es la mejora del medio ambiente y la provisión de suelo para la industria. Donde hay demanda no resuelta se subvenciona la preparación de polígonos industriales y la construcción de instalaciones fabriles y oficinas. Si no hay otra solución se construye directamente, como en el caso del Parque Tecnológico de Dundee, donde se ha intentado crear un elevado nivel de calidad para empresas de tecnología punta. La inversión ha ascendido a 600 millones de pesetas y ha atraído 4.600 millones de inversión privada durante 10 años, creando 800 puestos de trabajo y ha supuesto una importante ventaja a la hora de atraer inversión exterior.

Los proyectos de mejora del medio en Dundee han desarrollado acciones de limpieza de fachadas, plantación y creación de zonas verdes y peatonales y actuaciones en lugares turísticos. Asimismo se han elaborado programas de tratamiento de varios barrios pobres de las afueras de la ciudad, con viviendas públicas en mal estado, mucho paro y problemas sociales. SET ha colaborado en proyectos de viviendas particulares y de mejora de zonas verdes. También se ha colaborado en campañas de mejora de la imagen de la ciudad, como la denominada «Ciudad del Descubrimiento», utilizando el histórico barco como símbolo de la renovación de Dundee, con algún éxito.

Los logros conseguidos, como era de esperar, son parciales. El nivel de paro está por debajo de la media escocesa. Se han generado inversiones exteriores, creando 4.600 puestos de trabajo en 10 años. Se ha mejorado la imagen y el paisaje de Tayside y especialmente de la ciudad de Dundee. Se ha

creado el *Descubrimiento*, centro turístico de categoría internacional, se ha formado a 4.700 personas por año y se ha conseguido la inversión de tres libras privadas por cada libra de SET.

Pero, ¿dónde se ha fallado? La creación de nuevas empresas sigue siendo escasa. Dundee pierde 1.000 habitantes por año, cediendo importancia en el contexto de las cuatro principales ciudades escocesas. A pesar de algunos ejemplos de empresas fuertes, los rendimientos son inferiores a la media escocesa. Además se constata una cierta apatía y desinterés ante la constitución del mercado único europeo.

Como conclusión, se han identificado algunos puntos claves de la experiencia en Tayside. En primer lugar, lo fundamental que resulta el enfoque estratégico. El desarrollo local abarca un campo de actuación muy extenso y hay muchos aspectos en que intervenir. Sin un enfoque claro y sencillo en los objetivos y prioridades es fácil caer en la confusión y la frustración. Una estrategia clara, bien entendida y aceptada constituye un paso fundamental.

En segundo lugar, hay que tener en cuenta los conceptos de integración y asociación (*partnership*). Los beneficios e impactos positivos surgen de proyectos integrados. En desarrollo local ningún organismo puede conseguir grandes metas actuando solo. Los socios más importantes de SET han sido las empresas, ya que sólo ellas crean riqueza y puestos de trabajo a largo plazo. Por lo tanto requieren un apoyo continuo. También la asociación de gobierno e instituciones formativas es importante. Pero hay que recordar que la asociación es dificultosa y es más sencillo llevar a cabo proyectos propios, sin arriesgar, dadas las dificultades y frustraciones de los proyectos cooperativos. Hay que evitar esta tentación.

Otro aspecto importante lo constituye la ventaja competitiva. Cada región tiene sus fuerzas específicas, hay que identificarlas y promocionarlas. En Tayside tenemos un barco viejo, fresas y frambuesas, y un departamento de la Universidad de categoría mundial.

La metodología en el campo del desarrollo local está aún débilmente definida. Se necesitan teorías y técnicas mucho mejores. En *Scottish Enterprise* se están comenzando a afrontar estos aspectos para decidir de la forma más certera posible qué proyectos merecen la pena y cuáles no; si es la formación más rentable, a largo plazo, que la inversión directa; o cómo podemos identificar y medir la adicionalidad y el desplazamiento de nuestras actuaciones.

El desarrollo local necesita mucho nervio. Buscamos objetivos espectaculares, que no son viables a corto plazo. Las regiones que tengan éxito en desarrollo local tendrán un consenso para implementar estrategias acordadas durante varios años. La persistencia es importante y también la necesidad, a veces, de tomar decisiones difíciles para la mejora del porvenir, en un camino largo pero muy interesante.

Al inicio se indicaba que el desarrollo local ha tenido un impacto notable en la ciudad de Dundee. Estamos convencidos que el esfuerzo cooperativo y sostenido puede ayudar a todas las ciudades y regiones menos privilegiadas. Hay pocas tareas más estimulantes.

4. LAS ESTRUCTURAS LOCALES: LA CIUDAD DE GLASGOW

Además de la red de *Scottish Enterprise*, dependiente del Gobierno del Reino Unido, Escocia tiene dos niveles de gobierno, el regional y el local, que desempeñan un papel activo en el desarrollo económico, aunque con frecuentes problemas de solapamiento de competencias y de descoordinación en la aplicación de medidas, a menudo complementarias. Las tres escalas de la administración tienen iniciativas en el campo de la cooperación y el apoyo a las empresas y muy a menudo se producen situaciones confusas entre los que buscan apoyo, consejo y ayuda, sin que se hayan llegado a desarrollar todas las potencialidades de una política coordinada de actuación en los diferentes campos.

Esta situación ha llevado a un replanteamiento, en curso de ejecución, para que haya un sólo nivel de autoridad local, lo que probablemente cree numerosos problemas hasta su implantación definitiva, pero puede dejar paso a una organización con una estructura y funciones más operativas.

Las estructuras para el desarrollo económico de Glasgow muestran una gran complejidad, en aumento, que genera a menudo, como ya se ha indicado, confusión. Existe una compañía local (*LEC*), parte integrante de *Scottish Enterprise*, que se conoce como *Glasgow Development Agency*, dos organismos de las autoridades locales para cada distrito (municipio) y otro para la región, además de una oficina local de *Scottish Homes*. Por otra parte *Scottish Enterprise* puede actuar directamente a través de sus proyectos propios.

El agente principal de desarrollo en Glasgow lo constituye *Glasgow Development Agency*, con un presupuesto de 56 millones de libras y una amplia gama de actividades, que incluyen la formación de desempleados y trabajadores en activo, con apoyo de varios programas del Gobierno, el desarrollo comercial (marketing, exportación), la creación e introducción en las empresas de nuevas tecnologías y las subvenciones a la inversión empresarial, especialmente en el sector industrial.

Sus proyectos abarcan un amplio campo que va desde pequeños proyectos de mejora medioambiental y limpieza e iluminación de edificios hasta la urbanización de solares, la creación de suelo industrial en colaboración con la empresa privada o la incentivación de la inversión productiva, que se ha centrado en estos años en la implantación de varias empresas de seguros e industriales, así como de organismos de la administración nacional, caso del Ministerio de Defensa.

Otra de las áreas de trabajo de la agencia la ha constituido el apoyo a la actividad turística, dentro de la formulación estratégica para el desarrollo local de Glasgow. También se ha apoyado a las empresas y establecimientos de actividades artísticas y culturales a través de subvenciones y fomento al mecenazgo.

La colaboración entre los diferentes organismos existentes hizo posible la creación de *Glasgow Regeneration Alliance*, que ha involucrado a cuatro socios: la propia Agencia, el Consejo Regional de *Strathclyde* (la región a la que pertenece Glasgow), el Consejo del Distrito de Glasgow y *Scottish Homes*. La Alianza se ha marcado como uno de sus objetivos principales la regenera-

ción de los barrios más degradados de la ciudad, dando fin al aislamiento de las áreas periféricas a través de su inserción en la estructura urbana. Sus líneas de actuación se concretan en:

- Elaboración de programas para facilitar suelo residencial e industrial, a fin de disponer de localizaciones para pequeñas fábricas.
- Medidas de fomento de la actividad comercial y apoyo a la implantación de nuevos focos de actividad comercial.
- Programas de inversiones en mejoras urbanas y subvenciones para el fomento de asociaciones locales con iniciativa.
- Expansión de la educación preescolar y de los programas de orientación, formación e inserción profesional.
- Mejora de las infraestructuras de comunicaciones y del enlace de los barrios periféricos con la ciudad.
- Establecimiento de facilidades y medios para el acceso a la propiedad de la vivienda.
- Establecimiento de medidas de mejora del entorno urbano y del medio ambiente, reconvirtiendo espacios degradados en suelo para viviendas y actividad económica, involucrando al sector privado.

5. LA ESCALA HUMANA DEL DESARROLLO LOCAL: CASTLEMILK ECONOMIC DEVELOPMENT AGENCY (CEDA)

La Alianza ha identificado ocho barrios de Glasgow con esas características, para actuar de forma preferente. Entre ellos, en el sureste de la ciudad, se encuentra uno de los más pobres, *Castlemilk*, con una población de 17.500 personas, una tasa de paro cercana al 30% y una población activa mayoritariamente sin cualificación profesional. El barrio cuenta con una pobre actividad comercial e industrial, con sólo ochenta establecimientos, de los cuales 50 son pequeños comercios. La calidad de las viviendas es muy baja, con problemas de equipamiento y una población calificada oficialmente de «inquilinos difíciles», con abundancia de familias monoparentales y problemas sociales como la drogadicción. La mayoría de la población juvenil abandona pronto sus estudios (16 años), los niveles de ingresos son bajos y se registran problemas de mala alimentación y sanitarios entre la población residente. Este barrio se encuentra aislado de la ciudad, a causa de las deficientes comunicaciones, constituyendo una zona de repulsión de la población.

Las distintas organizaciones existentes han desarrollado una estrategia para el barrio, que abarca aspectos de regeneración social, vivienda, infraestructuras y salud. Esta estrategia ha sido puesta en marcha por la *Castlemilk Partnership*, desde 1988, a través de un grupo de personas que trabaja en el barrio, dirigiendo las actuaciones, con la finalidad de transformar este barrio y dotarlo de unas características lo más semejantes posible al de áreas más favorecidas de la ciudad.

Para ello y para fomentar el desarrollo social y económico de *Castlemilk* se fundó en 1990 *Castlemilk Economic Development Agency (CEDA)*, como

sociedad independiente, trabajando en asociación con otras agencias, organizaciones y particulares.

Está dirigida por un consejo, formado por representantes de organizaciones involucradas en el desarrollo económico de Glasgow, de la comunidad local, de los empresarios, de un colegio mayor local y de una universidad. La organización se ha planteado cuatro objetivos:

- Facilitar la creación de empleo de calidad y dotar de una adecuada formación a la población de Castlemilk.
- Fomentar el aumento de la producción económica y del empleo en el mismo barrio.
- Aumentar el nivel de los salarios de los residentes a través de la formación y del aumento del empleo de calidad.
- Complementar otras actividades de regeneración puestas en marcha para crear empleo y oportunidades de formación.

Para lograr estos objetivos, *CEDA* obtiene fondos de una gran variedad de fuentes: autoridades locales, empresas, Oficina Escocesa, Unión Europea. El presupuesto anual está en torno al millón de libras y el personal es de 21 empleados, con una estructura organizativa sencilla de dos secciones: desarrollo empresarial, formación y servicios de empleo.

En la primera, la actividad se ha centrado en el fomento de centros de trabajo y locales comerciales en el solar de una antigua escuela del barrio, proporcionando orientación y apoyo financiero a la gente que quiere establecerse directamente o quiere acceder a ayudas de otras organizaciones de desarrollo. También se ha apoyado con asesoría y fondos a las pocas empresas existentes para asegurar su permanencia o posibilitar procesos de modernización. Se han desarrollado proyectos para mejorar los enlaces de transporte y para reducir los obstáculos para la inserción en la vida laboral (guarderías, ayudas asistenciales).

En la segunda sección, localizada en el centro comercial de Castlemilk, se proporciona atención a los desempleados y se obtiene información de los empresarios sobre las vacantes de trabajo existentes, no sólo de Castlemilk. Las oficinas sirven tanto para uso de los propios parados, como para las entrevistas de trabajo con los empresarios. Esta sección utiliza fondos de la Unión Europea y cuenta con el apoyo de los centros educativos para sus actividades de formación, que abarcan campos muy diversos, desde la hostelería y la administración de empresas, hasta la formación de técnicos, tratando de unir siempre la oferta formativa con las demandas existentes en el mercado de trabajo. También se desarrolla una intensa actividad de desarrollo personal y motivación de la población. La disposición de pequeñas subvenciones que se pueden entregar a los empresarios que contratan a vecinos del barrio, ayuda al éxito de esta línea de actuación. La Agencia proporciona además información detallada de la oferta de formación y las oportunidades de trabajo existentes en toda la zona de Glasgow.

En tres años, la Agencia proporcionó cursos de formación a 400 personas, ayudó a encontrar empleo a 250 y a iniciar una actividad comercial o

empresarial a 50. El nivel de paro está bajando, al tiempo que ha mejorado la reputación del barrio en los ambientes laborales. A pesar de ello, el impacto de la organización en Castlemilk ha sido muy limitado, al tratarse de una tarea a medio y largo plazo, cuyos resultados no empezarán a ser visibles hasta dentro de cinco o diez años.

Sin embargo no cabe duda de la importancia de las estructuras económicas locales, como la CEDA, y de sus ventajas sobre organizaciones de gran tamaño o radio de acción. Estas estructuras permiten el conocimiento local de las oportunidades de trabajo, de las características de la población, de sus habilidades y aspiraciones; permiten la relación directa con las personas y construir pequeños programas adaptados a las necesidades, fácilmente modificables a tenor de los resultados obtenidos. Pueden proporcionar múltiples servicios y realizar una gran variedad de funciones, concentradas en pequeñas áreas, muy próximas a las personas a las que van dirigidas. Tienen una gran flexibilidad para responder a los cambios continuos y la posibilidad de desarrollar proyectos con una gran agilidad, que respondan a necesidades importantes de un pequeño territorio, difíciles de detectar desde grandes instrumentos de alcance mayor.

Entre los inconvenientes y problemas detectados, el principal es la dificultad para la obtención de fondos suficientes para el desarrollo de proyectos de mayor envergadura o continuidad en el tiempo, al tropezar con financiación mayoritariamente dirigida a proyectos concretos o puestos específicos, lo que resta agilidad a la organización. Por otra parte al estar tan inmersos en los problemas y la política local existe una tendencia a tener una visión demasiado estrecha de la situación y no percibir con claridad el impacto en lo local de los grandes cambios de la política, de la economía o de las finanzas.

Otros problemas residen en la dificultad para priorizar los servicios que se ofertan, la duplicidad de actuaciones con organizaciones de mayor alcance y la poca influencia que se tiene sobre la política local y regional, por lo que la capacidad de reacción y de creación de proyectos y programas va a remolque de las decisiones tomadas en otras instancias.

Existen otras cuestiones que no encuentran una respuesta adecuada, como las dificultades para fomentar el trabajo en asociación. También la priorización de los servicios ofrecidos plantean dudas y problemas sobre si es preferible el fomento del empleo en actividades ya existentes o en proyectos propios de alcance reducido, como la rehabilitación de viviendas con la doble finalidad de formación y empleo. Por otra parte, la decisión de potenciar la creación de actividad en el barrio puede posibilitar el aumento del aislamiento social. Un aspecto muy a tener en cuenta es la capacidad de asumir riesgos y probar ideas nuevas de las agencias, aún con la posibilidad de equivocarse, algo que debería ser consustancial a ellas, pero que entra en contradicción con la evaluación de los resultados obtenidos y de la utilización del dinero público.

La dependencia del dinero público ha sido casi absoluta, siendo muy escasa y dificultosa la obtención de participación por parte de la empresa privada, a pesar de los esfuerzos realizados por las distintas administraciones. La obtención de fondos además supone un considerable esfuerzo por parte de

los gerentes de las agencias, que tienen que dedicar la mayor parte de su tiempo a la consecución de fondos para desarrollar los proyectos.

La participación de la comunidad local se ha presentado como uno de los puntos más difíciles de abordar, por la dificultad de encontrar interlocutores representativos. Asimismo se plantean en numerosas ocasiones demandas de difícil solución, muy por encima de las posibilidades, por desconocimiento de la realidad económica en la que viven, lo que puede crear una sensación en la comunidad de fracaso, así como problemas de falta de sintonía con las organizaciones. El trabajo de éstas está influido por una serie de factores externos que están fuera de su control, pero que tienen un efecto notable en el éxito o fracaso de las mismas y pueden establecer aceleraciones y retrasos importantes en los programas puestos en marcha. Otra dificultad notable es cómo medir o evaluar el grado de éxito de una agencia, dado que muchos de los aspectos de la realidad local están claramente fuera de su control o influencia.

El desarrollo económico es un proceso sumamente complicado y muchas de las cuestiones planteadas no tienen respuesta fácil. Las estructuras y funciones de los agentes que intervienen en el desarrollo económico son de una gran complejidad y los límites de responsabilidades están a menudo borrosos. Sin embargo, el desarrollo económico, en la escala local, y su práctica son esenciales para el bienestar de la población de países como Escocia, de ciudades como Glasgow y de pequeños barrios periféricos como Castlemilk.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adam Smith Institute (1983): *Scottish Policy*, ASI, London.
- Brooks, A. (1990): «La regeneración económica de Glasgow. El papel de la Agencia de Desarrollo Escocesa», Servicio Técnico de Desarrollo Local, Gijón.
- Bruce-Gardyne, J. (1975): *Scotland to 1980*, The Financial Times Ltd, London.
- Manners, G.; Keeble, D.; Rodgers, B. y Warren, K. (1980): *Regional development in Britain*, John Wiley & Sons, Chichester.
- Miranda, J. (1994): *Memoria de la fase de prácticas en Castlemilk*, Master Universitario en desarrollo Local 1993-94, Universidad de Oviedo.
- Morison, H. (1987): *The regeneration of local economies*, Clarendon Press, Oxford.
- Scottish Development Agency (1990): *Rural development in Scotland. A review of trends and issues*, S.D.A., Edinburgh.
- Schuksmith, D. M. (1988): «Rural housing in Scotland», *Countryside Planning in practice: the scottish experience*, Selman P. H. Stirling University Press.
- Randall, J. N. (1985): «Economic trends and support to economic activity in rural Scotland», *Scottish Economic Bulletin*, Scottish Office, Edinburgh.

ABSTRACT

During the last decades, Scotland has been through a process of readjustment of her economy due to the decline of her traditional industrial activities. This situation brought about the supervision of the administration in its different scales, with the creation of a net of organizations for the development both within the regional (*Scottish Enterprise*) and local frame. Among the local ones, we analyze those in the main Scottish City, Glasgow, in several aspects concerning not only its structure but also strategies, programmes and guide lines.

Key words: local development, development agencies, local companies, strategies of intervention.