4 Congrés d'Economia i Empresa de Catalunya 2025
Cap a una economia més digital i sostenible

EIX5 | Sostenibilitat de les polítiques públiques

Col·legi d'Economistes de Catalunya
Al servei dels professionals de l'economia i de l'empresa

Les estratègies de desenvolupament econòmic local als municipis catalans (1988-2024)

Marta Calvet, Jordi Boixader, Ramon Arbós
Diputació de Barcelona

ABSTRACT

La planificació estratègica urbana i territorial s'ha consolidat com un instrument fonamental de concertació públic-privada a escala local. Aquest article analitza les estratègies de desenvolupament econòmic local als municipis catalans durant el període 1988-2024. A partir d'un ampli inventari i anàlisi de plans, s'identifiquen les prioritats d'intervenció, la seva evolució al llarg del temps i les diferències entre territoris. Es comparen onze models de desenvolupament local en funció del seu grau d'assoliment en dinamisme econòmic i en condicions de vida. Els clústers d'indústria, les grans destinacions turístiques o els municipis d'atracció residencial mostren resultats divergents en aquestes dues dimensions. Donada la importància que té escollir unes estratègies o unes altres, se subratlla el paper determinant de les polítiques econòmiques locals per respondre de manera eficaç els reptes fonamentals de la competitivitat, l'accés a l'habitatge i la modernització administrativa que afronta el país.

Paraules clau; Desenvolupament econòmic local, estratègies territorials, polítiques públiques, habitatge, municipis

1. Introducció

El 1982, Sabadell posava en marxa la primera regidoria de Foment de Catalunya. Cinc anys més tard, l'Ajuntament de Castellterçol va aprovar el primer pla estratègic territorial del país. La creació durant aquells anys de l'agència Barcelona Activa o del Consorci de Formació i Iniciatives Cercs-Berguedà quan tanquen les mines de carbó són fites que, les unes seguides de les altres i amb relativament poc temps, estructuren la política econòmica local (Vázquez Barquero, 1993 pàg. 222).

Els territoris esdevenen un espai de confluència i experimentació, on es recullen diferents tradicions del desenvolupament regional de caire centralitzat (Rodriguez-Pose, 2002 pàg. 10) com poden ser la dotació d'infraestructures, l'atracció d'activitats externes, etc. (Camagni,

Amb el suport de Naturgy

Accés a l'article i contacte amb el seu autor

2005, pàg. 267) i es combinen amb respostes noves de caràcter més endogen encarades a millorar l'ocupació o la iniciativa emprenedora (Boisier, 2016 pàg. 33). Avui, són quaranta anys de trajectòria, més de mil entitats locals involucrades i uns sis-cents milions d'euros executats cada any (Jiménez, 2021 pàg. 13).

L'aparició de nous reptes socials, l'èxit de casos internacionals, la recerca acadèmica o les singularitats territorials han donat lloc a diversos models de desenvolupament que coexisteixen i s'hibriden constantment (Ulied et al., 2018 pàg. 65). Actualment, hi ha una preocupació creixent per identificar quins models poden generar prosperitat a llarg termini. Termes com "ciutats del coneixement", "ciutats verdes" o "regions industrials" apunten que existeixen diferents camins cap a la prosperitat. Aquesta semàntica, que ha anat ampliant-se, reflecteix la percepció de les col·lectivitats locals que diferents models de desenvolupament poden donar lloc a resultats divergents.

El desenvolupament econòmic local a Catalunya es distingeix d'altres regions i països per acompanyar les línies d'intervenció finalistes (formació, suport a la indústria, etc.) amb un esforç intens de col·laboració entre el sectors públic i privat. La planificació estratègica, tant urbana com territorial, ocupa un lloc central i és un tret distintiu internacionalment (Pareja-Eastaway, 2009 pàg. 208). Aquesta diferència es veu reflectida en el nombre de plans aprovats i en la diversitat de territoris on s'han implantat. Els plans estratègics han demostrat ser eines raonablement efectives per a la reflexió, la concertació público-privada, la coordinació interadministrativa i la formulació d'estratègies (Fernández Güell, 2019 pàg. 280).

En aquest sentit, els plans estratègics urbans i territorials a Catalunya es configuren com una font rellevant per conèixer l'economia i la societat catalana. D'una banda, el funcionament del país no es pot desvincular del que passa a pobles, ciutats i comarques, i justament els plans expressen la realitat territorial a escala local. D'altra banda, proporcionen un enfocament integral del desenvolupament amb un horitzó temporal ampli. I, des del punt de vista dels protagonistes, que segurament és el més important, reflecteixen els compromisos assumits pels diferents agents. Malgrat això, a causa de les dificultats per sistematitzar i extreure'n les dades, aquesta font ha estat poc explorada fins ara, de manera que representa una oportunitat per comprendre el paper de l'escala local en la marxa de l'economia del país.

A les pàgines següents s'especifiquen els objectius del treball i es descriuen tant els passos metodològics com les tècniques emprades per assolir-los. Es considera que, en el camp del desenvolupament econòmic local, el nivell municipal és la unitat d'estudi més adequada atès que és la peça bàsica de l'arquitectura institucional, permet reconèixer tant l'empresa com el sistema productiu i, més enllà de les limitacions de gestió que puguin existir, el territori català ha estat de fa dècades, i continua sent, "el país dels alcaldes i alcaldesses".

A l'apartat de resultats es detallen les estratègies de desenvolupament prioritàries i el grau d'assoliment dels models de desenvolupament que han marcat aquestes gairebé quatre dècades.

Finalment, la discussió aborda, d'una banda, les implicacions de tres grans opcions estratègiques per al desenvolupament dels municipis i del país: la indústria, el turisme i l'atracció residencial. D'altra banda, es posa de manifest la necessitat de complementar la perspectiva convencional de la política d'habitatge, centra-

da en l'oferta, amb dos enfocaments propis del desenvolupament econòmic local: la millora dels ingressos i la la xarxa de ciutats intermèdies.

2. Objectius

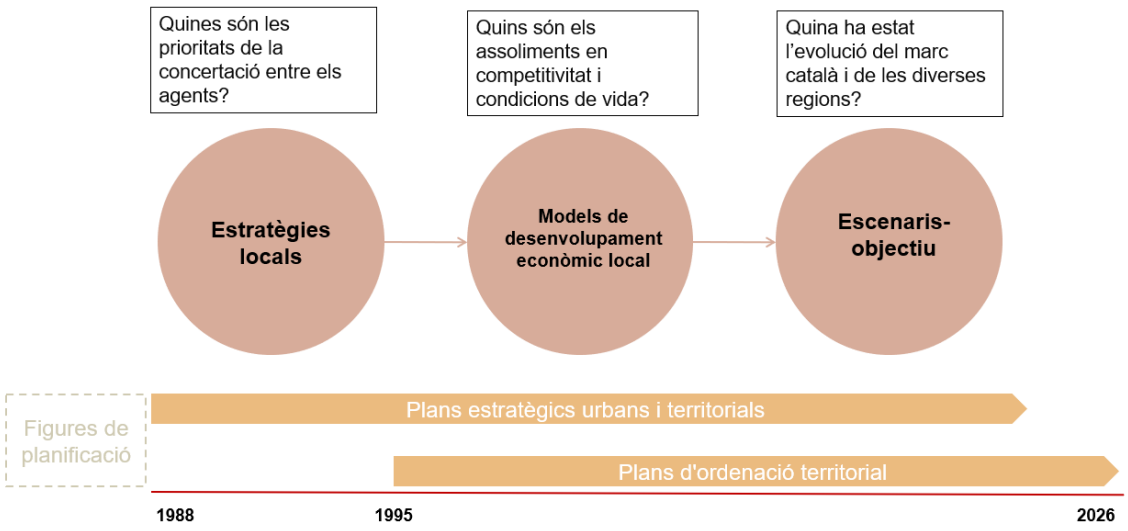
El treball planteja tres objectius principals, relacionats entre si:

1. Identificar i analitzar les estratègies de desenvolupament de pobles, ciutats i comarques durant aquests trenta-sis anys. Això inclou reconèixer-ne els objectius i les palanques d'acció clau, així com examinar l'evolució temporal i les diferències territorials.
2. Avaluar comparativament els resultats dels diversos models de desenvolupament econòmic local, centrant-se en dos eixos fonamentals que preocupen l'Economia: la competitivitat i la qualitat de vida. L'estudi valora en quina mesura cada model ha contribuït a la prosperitat i en quins àmbits geogràfics.
3. Examinar les relacions territorials a diferents escales, abordant, d'una banda, les dinàmiques entre municipis i, de l'altra, la dimensió vertical, que explora com les opcions territorials locals interaccionen amb aspectes clau a escala catalana, com l'accés a l'habitatge, la vocació industrial o l'especialització turística.

3. Metodologia, fonts i àmbit territorial

Per abordar la dimensió estratègica del desenvolupament econòmic local, cal integrar dues qüestions sovint tractades per separat: d'una banda, el paper dels agents implicats i, de l'altra, les trajectòries econòmiques seguides pels diferents territoris. A continuació, es detallen els passos seguits en la recerca i la forma com s'han connectat entre ells a fi d'obtenir resultats significatius.

Figura 1. Plantejament



Font: elaboració pròpia

3.1 Anàlisi de continguts dels plans estratègics urbans i territorials

Inventari de plans

A Catalunya s'han realitzat 247 plans estratègics urbans i territorials des del 1988 fins al 2024. Si bé el primer Pla estratègic econòmic i social Barcelona 2000 o els successius de l'àrea metropolitana de Barcelona han estat àmpliament reconeguts (Fernández-García i Olay-Varillas, 2021 pàg. 286), l'inventari realitzat té una vocació d'exhaustivitat. Així, s'evidencia una implantació geogràfica rica que arriba a tots els punts del país, ja sigui en el nivell dels municipis individualment o a través de fórmules de cooperació territorial (consorcis, associacions, acords, etc.)

Els plans estratègics inclosos en l'anàlisi són aquells que, vinculats al desenvolupament econòmic local, compleixen quatre característiques: són indicatius en el sentit de no obligatoris; integrals quant a la visió i el reconeixement de l'entorn; participats, amb implicació dels agents locals, i a llarg termini, amb horitzons que solen oscil·lar entre els 8 i 10 anys.

Per a l'inventari dels plans s'utilitzen els estudis previs en matèria de planificació estratègica territorial a Catalunya (Pascual i Tarragona, 1998 pàg. 11; Ganau i Mallarach, 2003 pàg 30; Forn, 2004 pàg. 135-138; Diputació de Barcelona, 2006 pàg. 15; Gañan, Merinero i Huete, 2022 pàg. 32), el Banc de Plans estratègics i l'Arxiu Històric de la Diputació de Barcelona, fons de biblioteques municipals així com pàgines web institucionals i documents proporcionats a petició per entitats locals o consultories. S'ha pogut constatar que l'inventari obtingut amplia significativament l'abast dels treballs precedents.

Anàlisi de text

Un cop finalitzat l'inventari, sorgeix la qüestió de com abordar l'anàlisi de centenars de documents. L'anàlisi de contingut, com a metodologia observacional, permet extreure dades de textos, elaborar categories sistemàtiques i, al capdavall, mesurar. D'acord amb Hodder (1994 pàg. 399) és un procés interpretatiu i contextual.

Per a cada pla, les unitats d'anàlisi són constituïdes pels segments de text corresponents a les línies estratègiques, projectes i actuacions dels plans, sempre prenent el nivell de detall més concret, i a la vegada controlant que la petitesa no impliqui la pèrdua de significat: són doncs oracions i temes susceptibles de ser etiquetades en termes de desenvolupament econòmic local. Per mitjà de la lectura de les parts propositives dels plans, s'han registrat 7.527 unitats d'informació en un full de càlcul.

Classificació temàtica de les estratègies

La classificació de les estratègies s'ha dut a terme en tres fases. En primer lloc, s'han utilitzat els Objectius de Desenvolupament Sostenible (ODS) com a estructura de referència, ja que proporcionen un marc comprensiu i compartit per organitzar la informació vinculada amb objectius, compromisos i actuacions. A partir d'aquí, alguns ODS se subdivideixen per aprofundir els nuclis d'interès del desenvolupament econòmic local, assegurant que es capti de manera precisa el que es diu sobre els sectors econòmics, els nivells formatius, etc. En tercer lloc, i d'una manera més ascendent, s'efectua una correcció amb les mateixes troballes derivades de la lectura dels plans. S'obté, així, una estructura final de 44 tipologies (vegeu la taula 1).

Taula 1. Classificació de les estratègies en base als ODS

Objectius de Desenvolupament Sostenible	Tipologies
1. Fi de la pobresa	Economia social i solidària
2. Fam zero	Agricultura i alimentació; Producte local
3. Salut i benestar	Salut; Cures; Economia platejada i gent gran
4. Educació de qualitat	Educació; Formació (professional i ocupacional); Educació superior i universitats
5. Igualtat de gènere	Igualtat de gènere
6. Aigua neta i sanejament	Aigua
7. Energia neta i assequible	Energia
8. Treball digne i creixement econòmic	Emprenedoria; Retenció i atracció de talent; Creativitat i cultura; Turisme; Comerç i restauració; Esport
9. Indústria, innovació i infraestructures	Indústria i innovació; Digitalització; Grans infraestructures
10. Reducció de les desigualtats	Serveis socials; Drets
11. Ciutats i comunitats sostenibles	Model urbà; Polígons; Paisatge i patrimoni urbà; Habitatge; Regeneració urbana, espai públic i equipaments; Mobilitat interna; Manteniment de la població
12. Consum i producció responsable	Economia circular; Consum responsable
13. Acció climàtica	Gestió de riscos; Resiliència climàtica;
14. Vida submarina	Vida submarina
15. Vida terrestre	Fusta i silvicultura; Productes forestals no fustaners; Serveis ecosistèmics i infraestructura verda i blava (incloent verd urbà); Paisatges naturals
16. Pau, justícia i institucions sòlides	Participació; Identitat; Modernització de l'administració
17. Aliança per als objectius	Dades; Plans, pactes i acords

3.2 Mesura del grau de desenvolupament

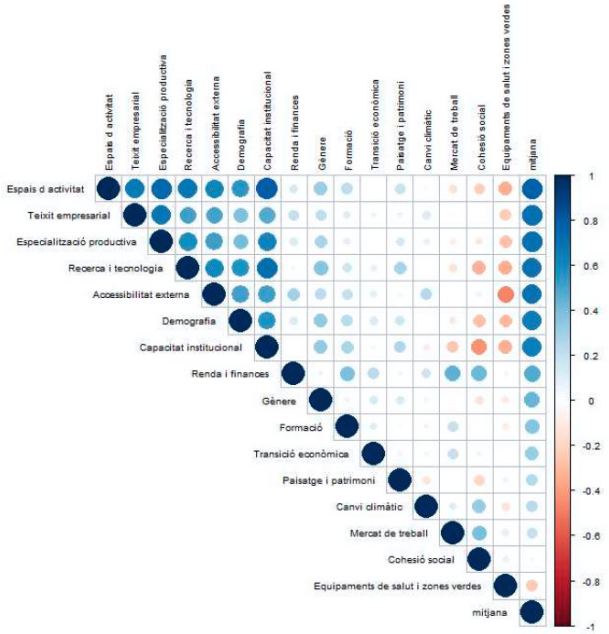
Fonts de dades municipals

Amb els avenços recents en les fonts de dades (les dades obertes, noves operacions estadístiques, etc.) i les millores en les capacitats de tractament d'informació, actualment és possible una anàlisi quantitativa més precisa del municipi com a unitat d'estudi del que ho havia estat fins ara.

Per acomplir els objectius presentats, es necessita un sistema d'indicadors que expressi diverses dimensions del desenvolupament econòmic local, amb especial èmfasi en dos eixos o aspectes, com s'ha motivat anteriorment: competitivitat i condicions de vida.

Després de proves estadístiques, s'ha seleccionat la bateria de 48 indicadors del programa MesuraDEL de la Diputació de Barcelona[1] (veure annex 1). L'anàlisi de correlacions, que es veu a la figura 2, justifica diferenciar de forma consistent aquests dos eixos. D'una banda, el dinamisme econòmic, que reflecteix el desenvolupament més competitiu amb forces que treballen en la mateixa direcció. I, d'altra banda, les condicions de vida, que eixamplen la visió clàssica de la qualitat de vida per incorporar aspectes relacionats amb el canvi climàtic i la transició ecològica. Tot i que aspectes com la formació podrien encaixar en ambdós eixos, la seva ubicació final en el model s'ha definit segons el patró de correlacions estadístiques (figura 2).

Figura 2. Correlacions entre els indicadors de temes de desenvolupament econòmic local



Font: elaboració pròpia

Modelització del desenvolupament a escala municipal

El concepte de "model" té una doble funció en aquest treball: per una banda, serveix com a esquema de referència o ideal a assolir, i, per l'altra, com una simplificació que destaca els elements essencials d'un problema, en aquest cas el desenvolupament municipal. Aquesta doble funció és clau en l'estudi perquè està en la base de dos passos metodològicament rellevants: el primer, connectar les estratègies amb els models de desenvolupament i, el segon, mesurar-los segons el seu grau d'assoliment.

La quantificació dels models es realitza prenent la mitjana dels cent municipis de Catalunya amb millor rendiment en una variable específica o conjunt de variables. En casos on el nombre de municipis amb característiques específiques és menor, com per exemple en les destinacions de sol i platja (on només 70 municipis catalans són

1 S'han considerat altres sistemes d'indicadors: l'Índex Socioeconòmic Territorial d'Idescat, l'Indicador Multidimensional de Qualitat de Vida de l'INE, l'Índex Sintètic d'Ocupació i Desenvolupament Econòmic Local del SOC... fins a quinze.

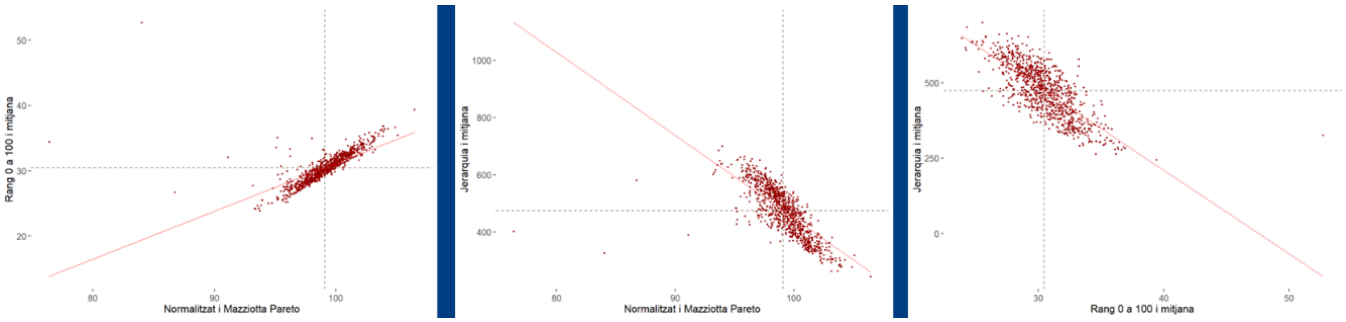
litorals), s'ajusten les mètriques per assegurar una representació acurada (vegeu annex 2 per al detall dels models i les variables utilitzades en la quantificació).

Normalització de dades

Agregar i sintetitzar dades per als 947 municipis catalans és un desafiament de calat, especialment per la necessitat d'integrar municipis tan diversos com Barcelona i Gisclareny en un únic sistema de mesura. A aquesta dificultat de la unitat geogràfica s'hi afegeix que per captar la complexitat dels processos de desenvolupament s'utilitzen indicadors de naturalesa molt diversa: la qualitat estètica del paisatge, el percentatge de dones directives a les empreses o els m^2 de sostre industrial.

Per gestionar aquesta heterogeneïtat, s'ha optat per normalitzar les dades amb el mètode Mazziotta-Pareto descartant altres tècniques (el rang 0 a 100, les jerarquies, l'estandardització i la tangent hiperbòlica). S'ha considerat que d'aquesta manera s'obté un millor equilibri entre la necessitat d'evitar la influència dels valors extrems, gestionar les distribucions no normals, conservar les distàncies entre els municipis i obtenir uns resultats que siguin fàcils d'interpretar.

Figura 3. Comparació de tècniques de normalització



Font: elaboració pròpia

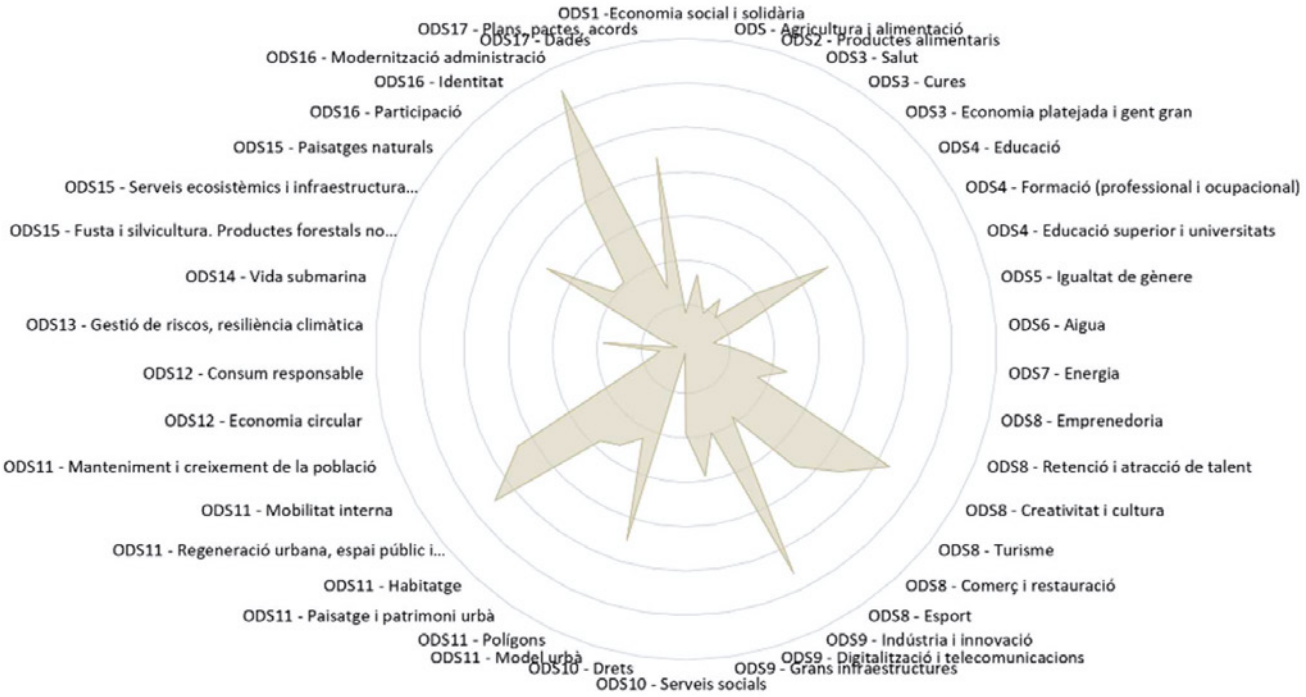
4. Resultats

En aquest apartat es presenten els resultats de l'anàlisi de continguts dels plans estratègics durant el període 1988-2024 i el grau l'assoliment dels models. En la síntesi final es contrasten les eleccions dels agents locals amb el rendiment real que, comparativament, aconsegueixen els diferents models.

4.1 Les estratègies prioritàries 1988-2024: les cinc "i"

De l'anàlisi de contingut es desprèn que hi ha cinc grups d'estratègies que s'aborden en la totalitat dels plans estratègics i que tenen una prioritat més marcada tal i com es mostra a la figura 4. Són les cinc "i" que es desgranen a continuació per ordre d'importància segons la freqüència d'aparició.

Figura 4. Els continguts dels plans estratègics 1988 – 2024



Font: elaboració pròpia

La intervenció en l'espai de pobles, ciutats i comarques des d'un punt de vista físic té un paper preeminent. La regeneració urbana, l'espai públic, els equipaments i la recuperació del patrimoni ocupen el lloc central dels vuitanta i primera meitat dels noranta. És un període en què s'actua sobre la ciutat heretada que acumula dèficits. El tancament de les fàbriques urbanes deixa un rastre d'entorns a reconvertir, però també és una crisi d'identitat que es procura superar amb la transformació del paisatge urbà i un nou mixt econòmic. Vinculades a les estratègies de canvi material, es construeixen o finalitzen les grans infraestructures viàries i ferroviàries per millorar la connexió dels municipis.

Més recentment, s'ha posat l'accent en la millora de mobilitat interna que incorpora les noves polítiques de promoció del transport públic i de la mobilitat activa (a peu, en bicicleta...) Aquesta intervenció sobre l'espai i la mobilitat es val sovint de la reflexió entorn al model urbà.

De conclusió, les estratègies de regeneració i transformació de l'espai físic tenen un pes del 20% sobre el total de les estratègies i es fan presents en tota la sèrie temporal.

Per exemple, al Pla estratègic de Terrassa (1992) es parla de reforçar el caràcter de la ciutat i renovar-la per fer-la funcional i moderna. El 12% de les actuacions se centren a regenerar l'espai públic i el 9% a recuperar el patrimoni urbà amb actuacions com elaborar un pla integral del patrimoni, establir una gran zona de vianants al centre històric o fixar estàndards de qualitat d'urbanització de l'espai públic.

La segona "i" és constituïda pel binomi indústria

i diversificació. Així, les activitats econòmiques són el segon gran tema, tant en pes (19%) com cronològicament, de la planificació estratègica urbana i territorial. L'evolució de les prioritats de la indústria denoten la visió errant sobre el sector manufacturer a casa nostra. Si al tombant dels vuitanta als noranta té un pes important en les estratègies, a partir de llavors el perd i no el recupera fins molt més tard... A partir del 2017, el canvi de rasant és clar i apareixen propostes de reactivació als eixos industrials històrics. Al Pla estratègic de la Riera de Caldes (2017) fins al 15% de les actuacions se centren en la indústria i la innovació amb l'objectiu d'esdevenir el pol logístic i referent industrial del Vallès. Semblantment, a l'Estratègia territorial del Baix Llobregat (2019) el 25% de les seves actuacions tenen a veure amb la indústria i els clústers de l'automoció i la salut.

Si tornem una mica enrere i prenem una perspectiva general del període i les diferents situacions econòmiques del país, el turisme és el gran sector de diversificació. D'una banda, ens trobem que les destinacions turístiques fordistes del litoral i la muntanya estan plenament consolidades i comencen a requerir intervencions de reconversió. A més, en molts dels espais en dificultat (ilꞏlustrativament, barris antics, àrees rurals, territoris sense imaginari de la urbanització dispersa...) se li confia la creació de llocs de treball i la renovació narrativa. Al Pla estratègic de Sitges (1991) el 13% de les actuacions s'encaminen a desenvolupar "noves actuacions comercials i turístiques d'alt nivell", potenciant comerços de qualitat o delimitant el creixement de la planta hotelera per aconseguir que es faci sota principis de qualitat.

En la mateixa línia, el comerç, la cultura i la creativitat apuntalen el camí de la terciarització. Són activitats de molt pes tant en l'ocupació com en la trama social i vitalitat urbana. El pla L'H on, el futur per endavant (2013) fa l'aposta de la "ciutat de referència en matèria cultural", amb un 30% de les actuacions centrades en la cultura i la creativitat.

La tercera "i" la podem anomenar institucions per al desenvolupament. Té dos vessants diferenciats, però relacionats entre si. En quant a pes (6,5%) i extensió temporal sobresurt la modernització de l'administració com a gran preocupació actual. D'ençà de la crisi del 2008 se situa al primer lloc de les estratègies i els darrers cinc anys la seva preeminència s'accentua fins a superar en més d'1,5 punts percentuals qualsevol dels altres temes. Aquests darrers anys trobaríem molts exemples, però sobresurt el Pla estratègic municipal d'Abrera 2023-2027 (2023 i actualització 2024) on una de les set línies estratègiques aglutina el 14% de les actuacions amb propostes com: la transformació digital dels serveis púbics, millorar la transparència i el bon govern o professionalitzar i organitzar el personal municipal.

Una altra estratègia de capacitació institucional, i que lliga amb la necessitat de modernització, són els plans, pactes i acords entre administracions locals (4,5%), amb l'objectiu d'abordar aquelles problemàtiques que des de la individualitat del municipi no es poden respondre eficaçment, en especial en matèries com la prestació de serveis públics, la mobilitat o el desenvolupament econòmic. Un exemple ilꞏlustratiu el trobem a la Vall del Ges, Orís i Bisaura on, des de l'any 1997 i fins a l'actualitat, la planificació estratègica ha permès assolir una visió compartida, coordinar les actuacions a diferents escales (nord d'Osona, comarca, àrea Leader Ripollès-Ges-Bisaura, riu Ter, etc.) i optimitzar els recursos i serveis prestats a la ciutadania.

Fent costat als aspectes físics, a l'estructura econòmica i a la institucionalitat, la quarta "i" és

molt nítida perquè agrupa el nucli de polítiques de la promoció econòmica: l'impuls de la formació i l'emprenedoria. Sense que en termes quantitatius tingui el protagonisme de les qüestions anteriors (8,5% de pes), la formació professional, l'educació superior, els nivells d'instrucció i la importància de les universitats lligades a les vocacions productives dels territoris són una preocupació estable de mitjans noranta cap endavant.

També les qüestions del talent, dels professionals formats, de la mà d'obra adequada i de l'emprenedoria que avui s'han estès al debat públic és present als plans al llarg de tota la trajectòria del desenvolupament local. La ciutat de Montmeló, per exemple, per tal d'assegurar les oportunitats per a tothom estableix com a objectiu en el seu pla estratègic (2012) esdevenir poble educador i entre els projectes destaquen el reforç de la formació professional o el programa de suport a la millora de la qualificació professional.

El darrer grup de prioritats identificades són les relatives als serveis ecosistèmics i el verd urbà que amb el temps consoliden la denominació d'infraestructura verda. No assoleix el pes específic (3,6%) de les "i" anteriors, però és una estratègia present també des de l'inici de la planificació estratègia, amb més o menys potència en funció del lloc, i que pren embranzida a partir del 2012. Les ciutats milloren, ilustrativament, creant anelles verdes. Com a exemple, Manresa l'any 2005 inclou al seu pla estratègic l'anella verda i agrària que pretén preservar i donar continuïtat als espais naturals i rurals a l'entorn del nucli urbà.

4.2 Els temes emergents: dels nous reptes a les "noves economies" de protagonisme local

Els temes emergents en la planificació estratègica són aquells que, tot i haver tingut una presència nul·la o relativament baixa si mirem el conjunt del període estudiat, del 1988 cap aquí, experimenten un augment significatiu als últims anys (vegeu la figura 5). En general, fan referència a reptes socials creixents als quals es procura donar una resposta també des de l'esfera local.

Així, per fer front a les desigualtats, en bona part derivades de la crisi econòmica del 2008, destaca l'impuls de l'economia social i solidària i la posada en valor de la producció local i ecològica d'aliments.

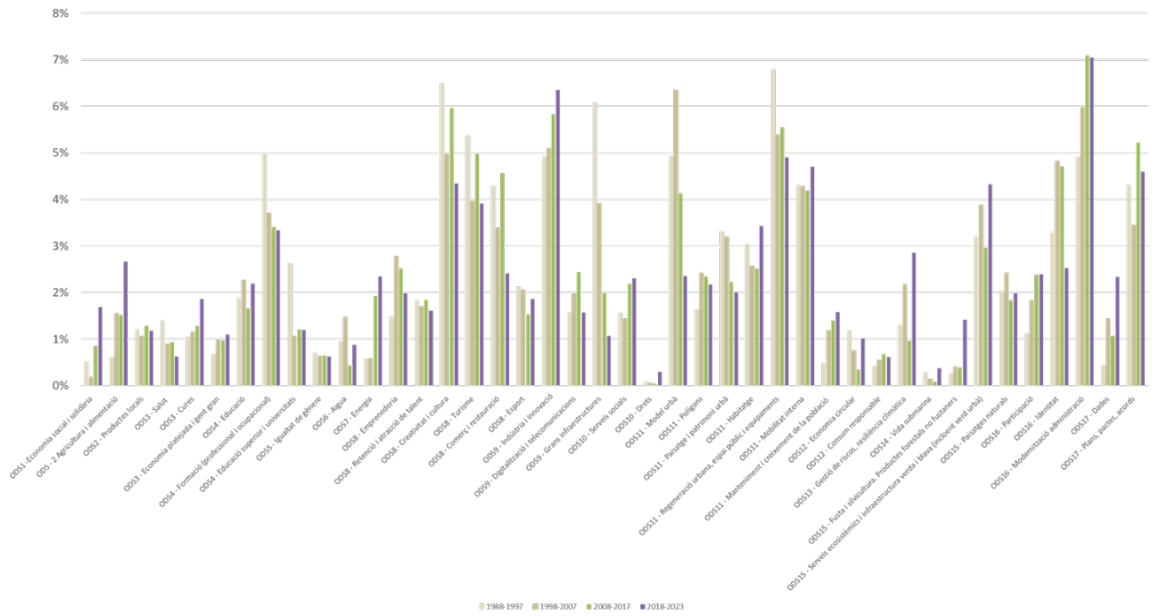
En el repte de l'envelliment sobresurten les estratègies basades en la salut i les cures, és a dir, totes aquelles accions que tenen a veure amb l'acompanyament, l'atenció domiciliària i els serveis sociosanitaris.

La sostenibilitat no només es concentra en els serveis ecosistèmics, el verd urbà i el producte ecològic que hem vist anteriorment sinó que conforma de manera creixent una constel·lació d'estratègies per abordar uns objectius ambientals que van guanyant espai a la gestió local: la reducció i l'eficiència en l'ús del recursos crítics (l'aigua, l'energia, l'economia circular), l'adaptació dels municipis als efectes del canvi climàtic (la gestió de riscos i resiliència climàtica) i la posada en valor d'actius dels boscos tant a través de la silvicultura com d'altres productes no fustaners: els bolets, els fongs, els fruits...

Recentment, les dades també guanyen protagonisme en les estratègies per tal de millorar la capacitat de resposta de les administracions i, doncs, la presa de decisions.

Per acabar, l'habitatge també es pot incloure com a tema emergent, però degut a la importància que està prenent, la seva presència en la planificació estratègica s'analitza específicament en un apartat, el 4.4.

Figura 5. Temes emergents de la planificació estratègia a Catalunya.



Font: elaboració pròpia

4.3 L'adaptació de les estratègies segons les singularitats territorials

Al costat d'estudiar l'evolució temporal de les estratègies ens fixem amb la variació geogràfica en cinc tipologies de municipis que es diferencien entre si pel que fa a les característiques territorials del desenvolupament: Barcelona i la seva àrea metropolitana, la xarxa de ciutats intermèdies, la conurbació litoral, els territoris suburbans i el món rural.

Els resultats de la figura 6 evidencien les similituds i diferències entre les diferents geografies. Les estratègies que tenen per objectiu la regeneració urbana, la millora de l'espai públic i els equipaments, la mobilitat així com les que volen incidir en la capacitat institucional, ja sigui via modernització de l'administració o cooperació entre territoris, són recurrents i ocupen les posicions més sobresortints a tots els municipis, independentment de les seves característiques territorials.

Les diferències entre els municipis, per tant, rauen en les activitats econòmiques impulsades i les reflexions que fan sobre temes propis en funció dels reptes als quals han de fer front. A continuació es fa una breu revisió d'aquestes diferències.

Els trenta-sis municipis metropolitans de Barcelona aposten pels serveis (la creativitat, la cultura, el comerç, la restauració...) mentre que la indústria i la innovació continuen sent rellevants i es llegeixen vinculades amb la concentració d'empreses, universitats o esdeveniments. La capacitat de generar noves oportunitats laborals i d'atraure població es dona simultàniament a la incorporació de mesures als plans que moderin l'augment del preu de l'habitatge. Per als municipis metropolitans, l'impuls d'infraestructures (digitals, de telecomunicacions, viàries, ferroviàries, d'innovació) és una prioritat del desenvolupament econòmic. Així mateix, s'han desplegat estratègies per millorar la resiliència social i ambital. Un exemple és Viladecans que ha estat pionera en planificació estratègica amb

els Plans estratègics de Viladecans I i II (1994 i 2003 respectivament) i l'actual Fem La Viladecans de 2030 que se centra en missions com: la dinamització econòmica, posant el focus en la construcció sostenible; la transició ecològica per esdevenir una ciutat climàticament neutra; o la innovació educativa convertint tots els espais de la ciutat en espais d'aprenentatge.

Les ciutats intermèdies[2] se centren en la indústria, la innovació i el coneixement, promovent la proximitat entre empreses i centres de recerca i invertint en equipaments de formació universitària i professional. També prioritzen la millora del patrimoni, especialment la recuperació dels centres històrics, per elevar la qualitat de vida i atraure comerç, turisme i activitats culturals i creatives. A més, aposten pels serveis ecosistèmics. Mataró 2022, per exemple, fa del TecnoCampus un actiu del canvi tecnològic; es projecta com a ciutat de mar de la Barcelona metropolitana, i dona diferents matisos verds a l'hora de gestionar les zones estratègiques: si el TubVerd del sector Iveco-Pegaso genera calor a través del biogàs i es distribueix mitjançant la circulació d'aigua, a les Cinc Sènies es manté l'ús agrari tradicional.

Els setanta municipis del litoral valoren el paisatge, la cultura del mar i el producte local. En correspondència, hi destaca l'impuls d'activitats econòmiques com el turisme, la creativitat, el comerç i la restauració. Així mateix, apareixen de manera clara les reflexions sobre el model urbà i l'habitatge. Per exemple, el pla estratègic de Sitges (2004 -anteriorment s'ha esmentat el de 1991-) s'interroga pel creixement residencial, els canvis en la composició de la població i el monocultiu turístic. Justament, en relació amb aquesta darrera qüestió, és freqüent que els municipis de costa posin l'èmfasi en l'educació i la formació ocupacional i professional.

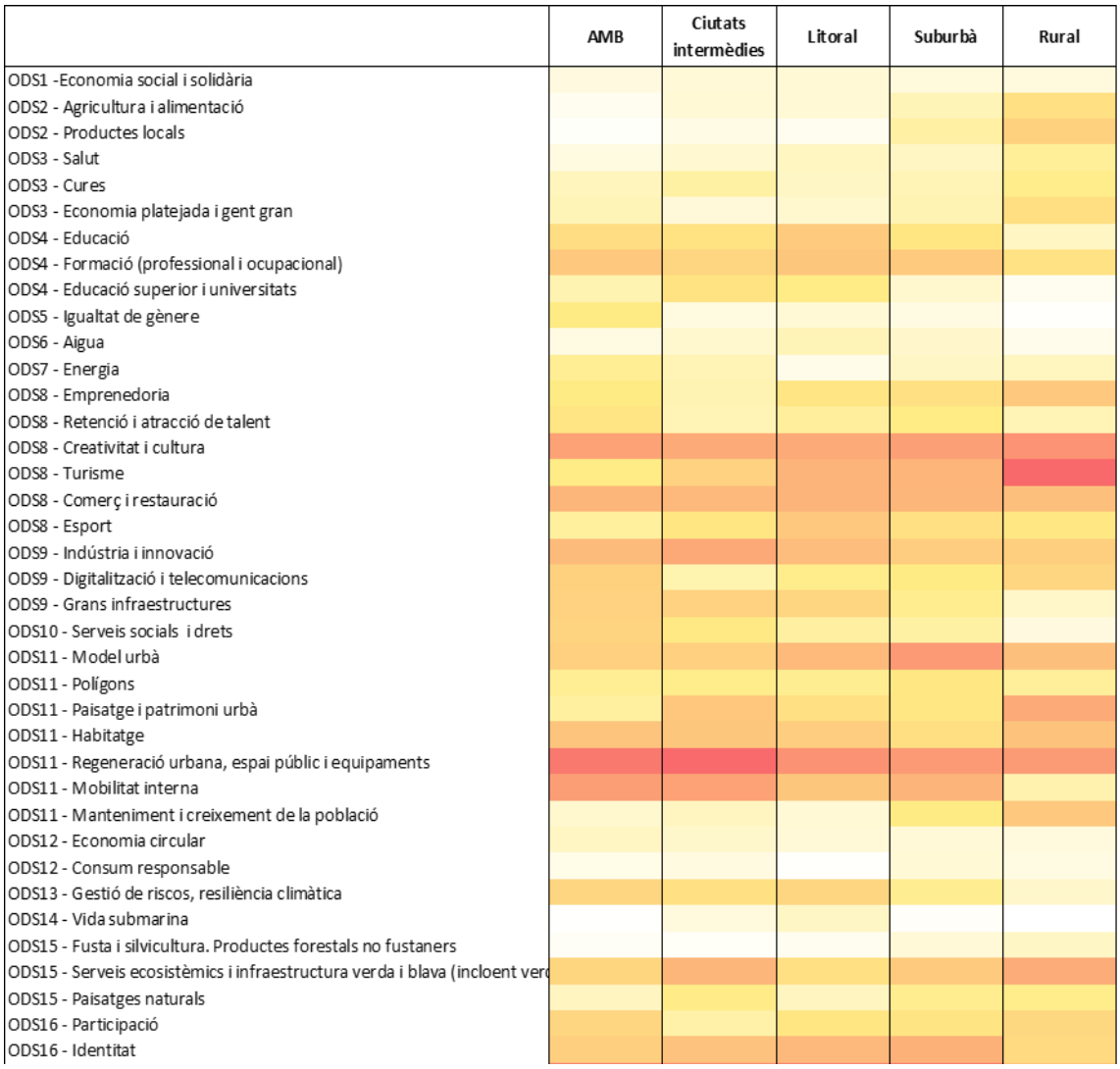
Als entorns suburbans[3], que inclouen 385 municipis, sobresurt la reflexió sobre el model territorial i la mobilitat interna així com la importància atorgada als reptes del comerç, la cultura i la identitat local. Per activar el mercat de treball i enfortir el teixit productiu, els plans estratègics confien en l'emprenedoria i la capacitació mitjançant la formació ocupacional i professional. El Pla estratègic de Corbera de Llobregat (2005) és un referent per als municipis de baixa densitat amb aportacions innovadores com reconèixer el valor dels paisatges de la urbanització dispersa, repensar-hi les centralitats, augmentar selectivament les densitats, etc. Val a dir que, d'acord amb el seu origen i gran expansió, la subúrbia catalana és un veritable *melting pot*, però els resultats dels plans són relativament homogenis.

El món rural posa l'accent en les activitats del turisme, la cultura, l'agricultura i l'alimentació, el comerç i la restauració. Entre els actius a mobilitzar hi figuren de manera preeminent el patrimoni urbà, els serveis ecosistèmics i els productes de la terra. Un dels reptes principals és frenar el despoblament, amb accions enfocades a l'habitatge, i la retenció de famílies i joves alhora que se cerquen noves oportunitats econòmiques a través de l'emprenedoria local i una digitalització sempre urgent. El Pla estratègic Territoris Serens (2009 pàg. 4) fa un gest de desenvolupament poc convencional en aquell moment i aposta "per un model de desenvolupament centrat en la gent que hi viu, potenciant la participació i el dinamisme dels agents i recursos propis i fent de la serenitat un paradigma de l'estil de vida que s'hi persegueix".

2 Aquesta tipologia integra 67 municipis: capitals de comarca excepte Barcelona, poblacions de més de 10.000 hab que són cap de sistema urbà a més dels casos singulars de Guissona, Sitges, la Bisbal d'Empordà, Manlleu, Torelló, Blanes i Sant Celoni d'acord amb els treballs de Lleonart (1988 pàg. 71-72) i Frago (2011 pàg 198).

3 La identificació dels municipis suburbans es basa amb dades del Mapa Urbanístic de Catalunya. Inclou els municipis que tenen una proporció de teixits de ciutat jardí sobre la resta de teixits residencials superior a la unitat o més de 10 ha de ciutat jardí i edificis en fileres en poblacions de més de 2.000 hab (excloent doncs aquí els municipis rurals d'acord amb la delimitació demogràfica de l'Estatut del Municipi Rural de 2024).

Figura 6. Mapa de calor del contingut de les estratègies dels plans estratègics segons característiques territorials



Com més vermell, més pes té l'estratègia. Font: elaboració pròpia

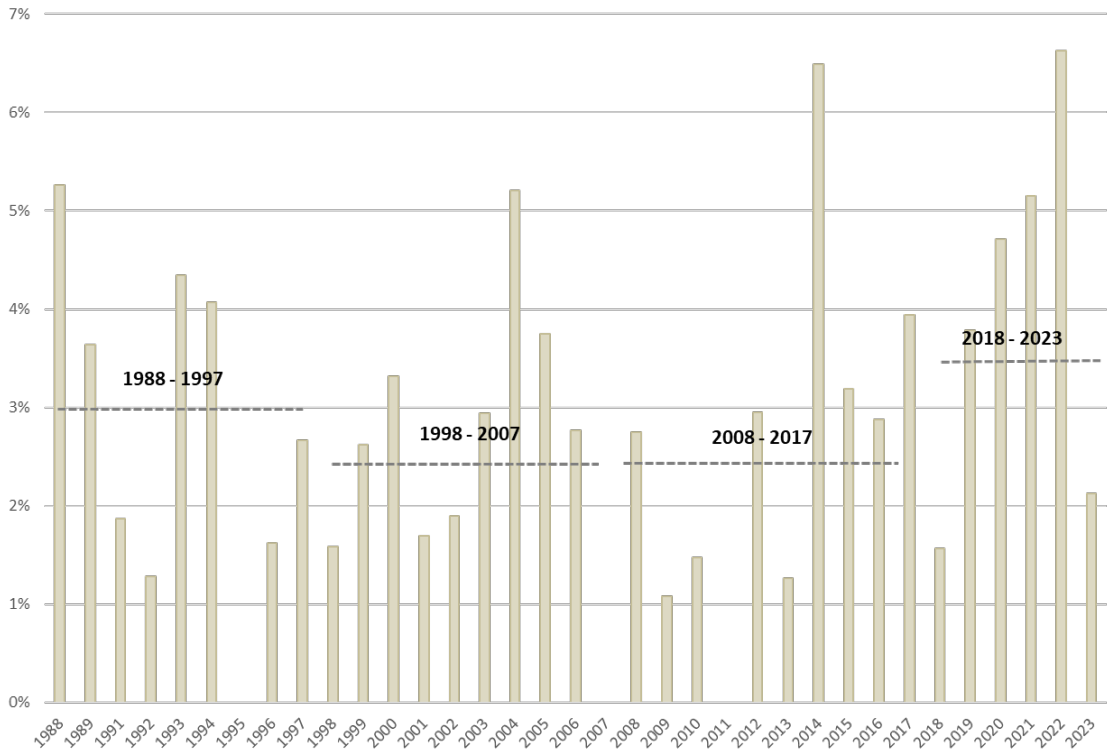
4.4 L'habitatge, una preocupació pròpia del desenvolupament econòmic local

Si posem la lupa en l'habitatge, les dades evidencien que és un tema present als plans des de les primeres etapes. A la figura 7 es pot observar l'evolució d'aquest interès al llarg dels anys: d'un pes mitjà del 2,8% en el total del període se salta al 3,5% del 2018 fins a l'actualitat.

Ara bé, els diferents períodes sí que reflecteixen un eixamplament de les orientacions. Per exemple, el primer pla estratègic aprovat a Catalunya, el de Castellterçol (1988), proposa crear programes de sòl per a la construcció d'habitatges tant de primera com de segona residència, una societat de promoció urbanística i convenis d'actuació amb els propietaris dels terrenys.

En canvi, si mirem exemples actuals, el Compromís Metropolità 2030 (2022) destina una de les vuit missions a fer l'habitatge assequible, eficient i confortable com a fonament del dret a la ciutat, o el Pla estratègic de Sant Mateu de Bages 2019-2029 (2018) inclou una línia estratègica per millorar i garantir l'accés a l'habitatge amb accions per fomentar la rehabilitació de masies i pisos antics, la subvencions per a l'ocupació del parc vacant, la creació d'una borsa de masies o un sistema d'avals municipals.

Figura 7. Evolució, en termes relatius, de l'habitatge en els plans estratègics 1988-2023 (%)



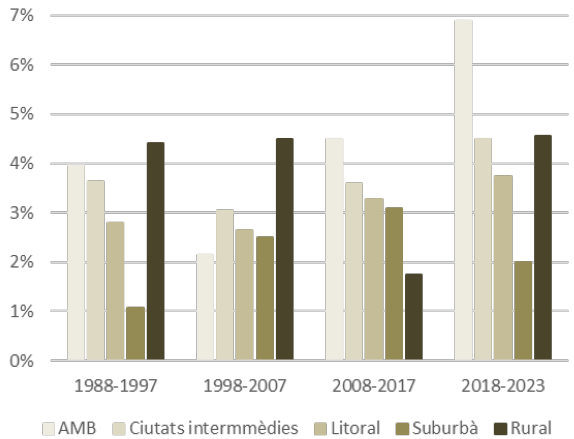
Font: elaboració pròpia

Si prenem una segona òptica, que és atendre les similituds i diferències segons les característiques territorials, els municipis metropolitans i els rurals són els que inclouen més accions relacionades amb l'habitatge en els seus plans estratègics, tot i que per motius diferents. Mentre que els municipis metropolitans afronten un dèficit d'habitatge, els municipis rurals busquen retenir població per garantir el seu futur. Per la seva banda, a les àrees suburbanes, el problema principal no és en rigor l'accés a l'habitatge sinó les condicions d'habitabilitat i els dèficits de les urbanitzacions.

Per tancar aquest apartat, l'anàlisi creuada de períodes i característiques territorials mostra que en els municipis de l'àrea metropolitana la preocupació per l'habitatge ha crescut significativament els cinc últims anys, representant gairebé el 7% de les estratègies. Les ciutats intermèdies també han augmentat l'atenció a aquesta qüestió, amb un 4,5% de les accions actuals projectades a l'habitatge.

En canvi, al món rural, l'habitatge ha estat un tema estratègic perenne de manera que té un pes del 4% de les durant totes les etapes, llevat de a la post bombolla en què la importància hi va disminuir.

Figura 8. L'evolució de l'habitatge en els plans estratègics segons característiques del territori i període, 1988 - 2023



Font: elaboració pròpia

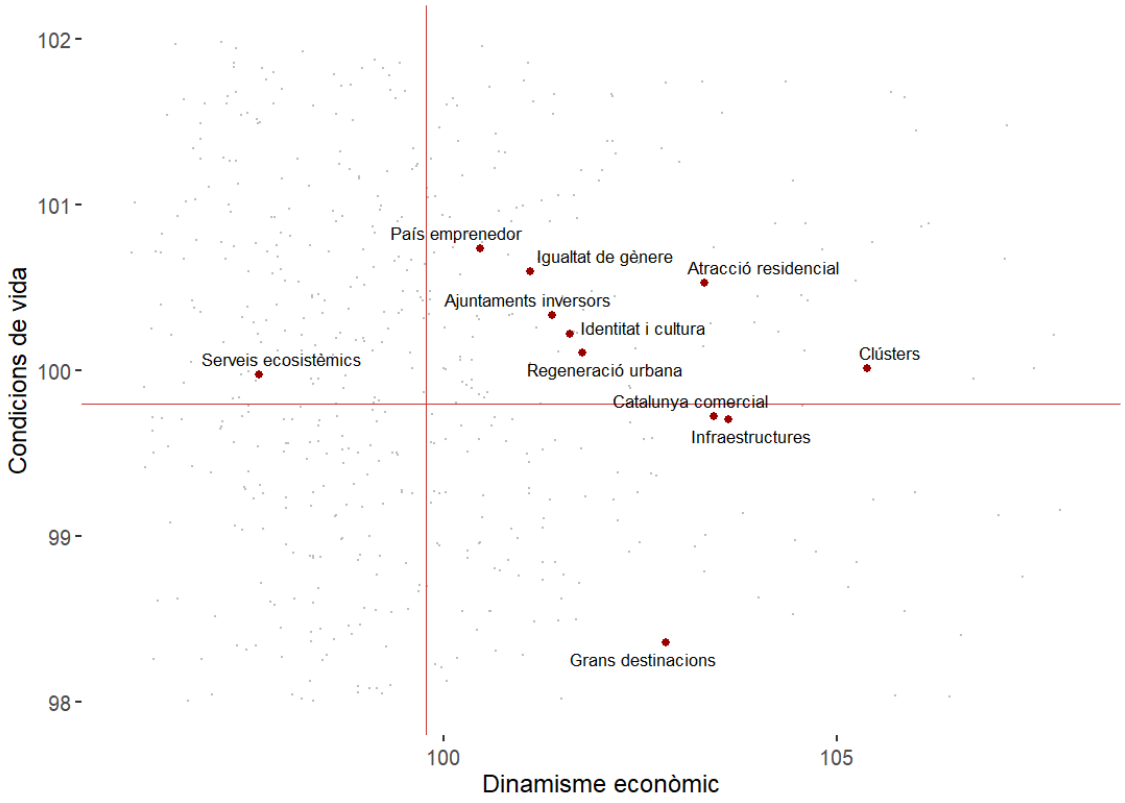
4.5 Els models de desenvolupament locals: avaluació comparativa

Les diverses estratègies han estat exitoses? En aquest apartat abordem aquesta pregunta sobre la qual fins avui hi ha poca evidència a casa nostra. Concretament, es presenta el grau d'assoliment dels models de desenvolupament local més rellevants. La figura 9 sintetitza els resultats.

Què mostra exactament el gràfic? D'una banda, el núvol de punts reflecteix la posició de tots els municipis de Catalunya en relació amb els dos eixos clau del desenvolupament econòmic local: el dinamisme econòmic i les condicions de vida.

Per una altra banda, els punts en vermell representen la *performance* o assoliment dels models més importants segons les freqüències de les estratègies dels plans que s'han vist fins aquí. La lògica de construcció dels models és la següent, ilustrativament: vist que els municipis assignen una rellevància clara a la indústria, la innovació i el coneixement, es pot construir un model sobre aquest factor. De manera similar, donat que també es posa l'accent en la regeneració urbana, el turisme, etc. es generen fins a onze models.

Figura 9. Models de desenvolupament econòmic local i resultats per grau d'assoliment



Font: elaboració pròpia a partir de MesuraDEL, Mapa Urbanístic de Catalunya, Cens d'Establiments Comercials, Estadística d'Establiments Turístics i altres estadístiques d'Idescat

D'entrada s'obtenen quatre resultats generals. Primer, es constaten diferències significatives en termes de competitivitat entre els models analitzats. En canvi, i segon, en condicions de vida els assoliments són més homogenis. Tercer, la representació geogràfica dels models de la figura 10 revela que hi ha diverses vies cap a la prosperitat segons les característiques específiques de cada territori. I, quart, no hi ha una relació evident entre dinamisme econòmic i condicions de vida a escala municipal.

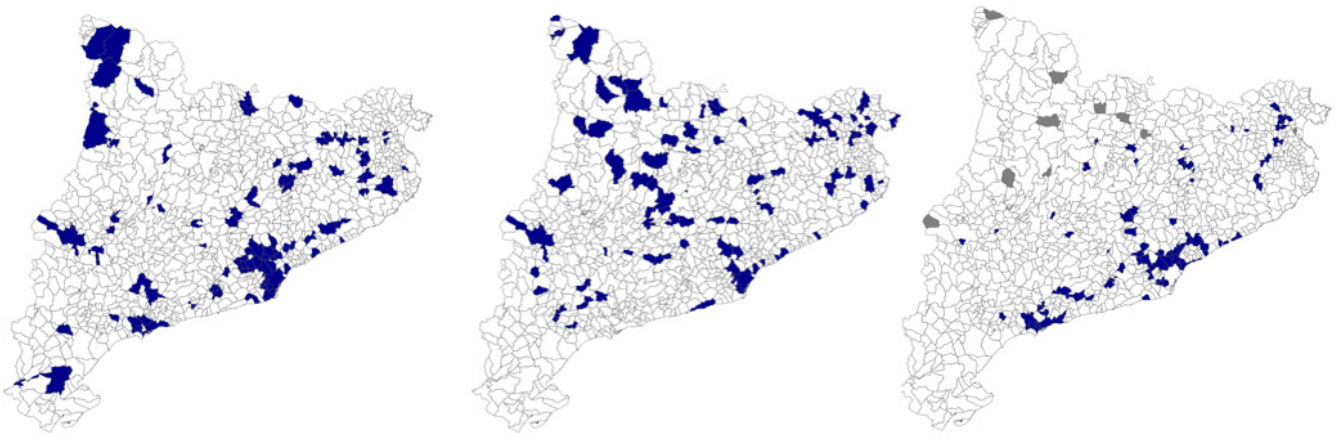
Al costat d'aquestes evidències de conjunt, és escaient oferir els resultats específics de cada model i explicar-ne els trets més distintius. La competitivitat, que es mostra a l'eix horitzontal del gràfic bidimensional, és liderada pel model de clústers d'indústria i coneixement. Aquest model l'encapçalen Barcelona i Martorell, però també inclou als llocs més destacats Guissona o Sant Fruitós de Bages. És un esquema que reflecteix la integració regional de producció manufacturera i serveis de coneixement, el pes industrial de l'interior de Catalunya i, en termes generals, uns bons assoliments en condicions de vida.

El país emprenedor, en canvi, és més propi d'un altre perfil de municipis. Aquest model és definit per aquells indrets on es creen més empreses mercantils -combinant termes absoluts i relatius per acomodar les asimetries entre territoris-. Té un patró territorial capil·lar, perquè al costat de l'esperable resultat de Barcelona o

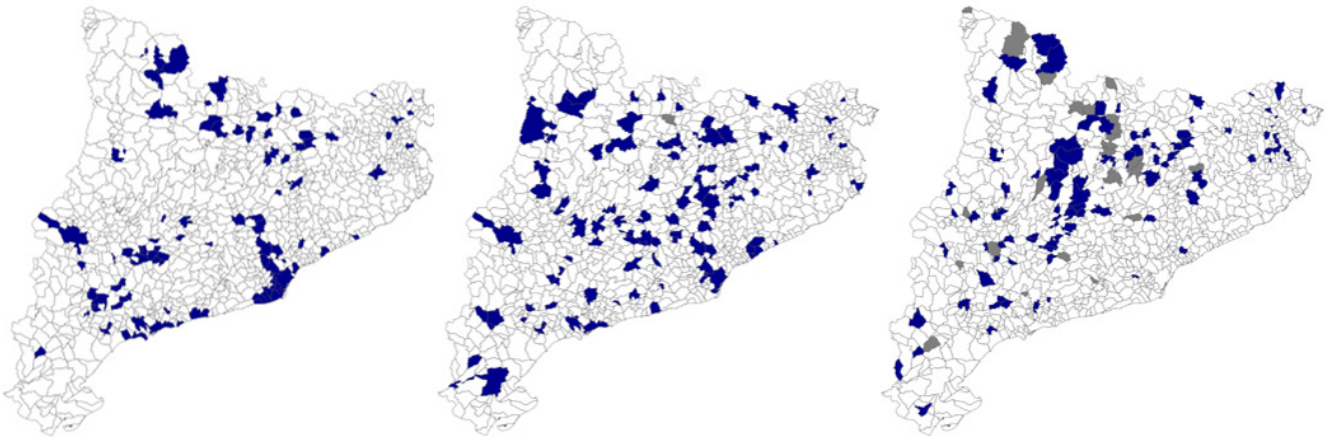
Sant Cugat del Vallès hi trobem la força de l'emprenedoria local de caire cooperatiu, per exemple, a Gratallops o la Molsosa, de nous estadants que hi estableixen una activitat econòmica, és el cas de Tavertet i la Coma i la Pedra, etc. Un resultat destacat és l'associació estreta entre país emprenedor i condicions de vida de manera que la generació de territoris de qualitat redunda en l'activitat empresarial.

Figura 10. Models de desenvolupament: top 100 de municipis catalans

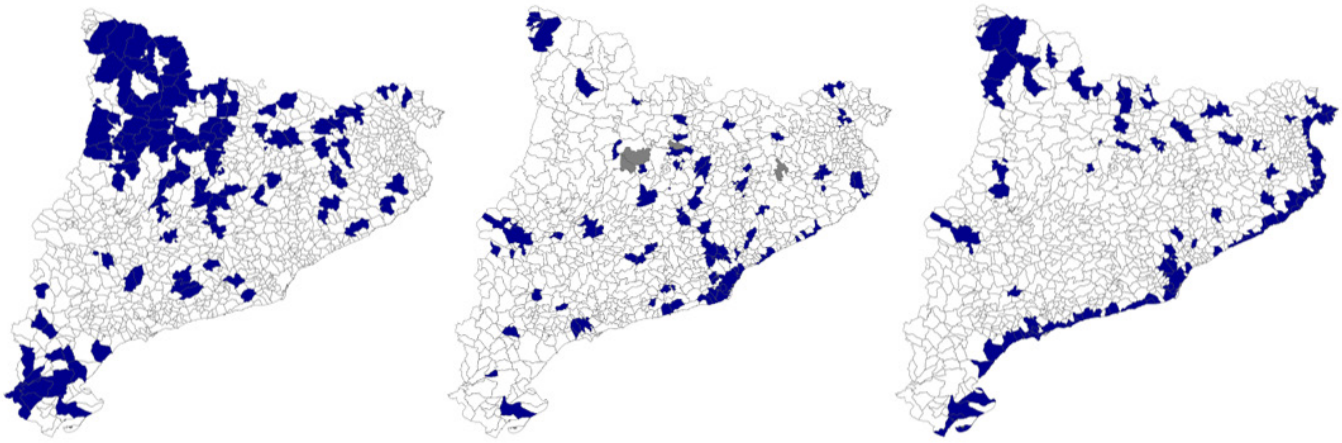
Clústers d'indústria i coneixement; País emprenedor, i Faixes d'infraestructures



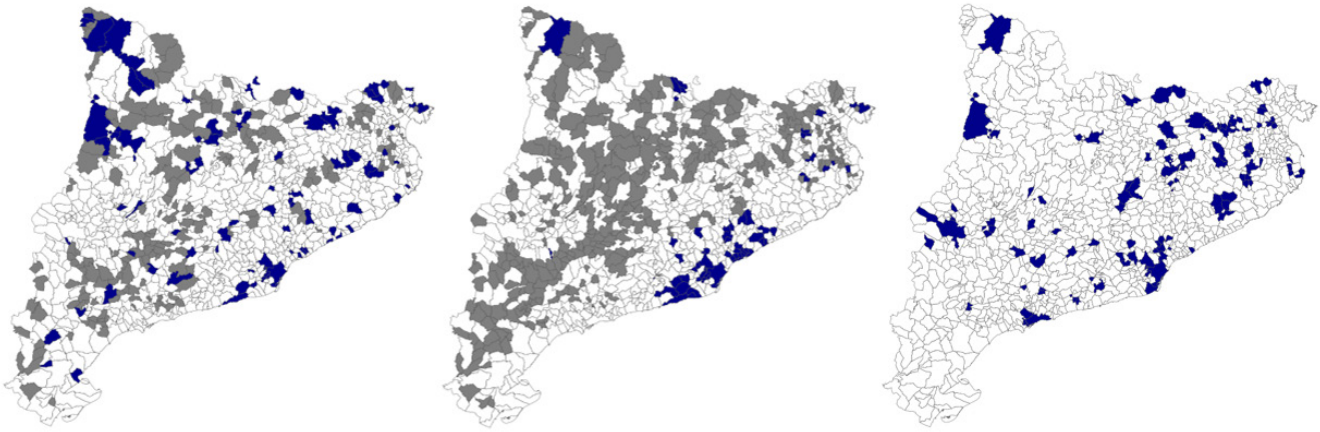
Desenvolupament per regeneració urbana; Identitat i cultura, i Ajuntaments inversors



Paisatges de serveis ecosistèmics; Catalunya comercial, i Grans destinacions turístiques



Igualtat de gènere; Atracció residencial, i quocient d'autocontenció[4]



Font: elaboració pròpia

Les grans infraestructures de mobilitat estructuren un tercer camí a la prosperitat. En aquest treball s'estudien les comunicacions viàries donat que són les úniques que cobreixen els 947 municipis. Vist així, emergeix un mapa de corredors encapçalat per la B30, i també clarament llegible a l'AP7, l'Eix del Llobregat, la C17, la NII i el litoral del Maresme. És un model més dur que els anteriors vinculat a les inversions en capital físic, l'expansió industrial i el desenvolupament urbanístic. En part per això, observem unes condicions de vida que són lleugerament inferiors a la mitjana catalana.

Els models de regeneració urbana, d'identitat i cultura i de capacitat inversora dels Ajuntaments assoleixen uns valors equilibrats. Es caracteritzen per combinar qualitat de vida i

4 El quocient entre llocs de treball localitzats i la població ocupada resident és una aproximació a l'autocontenció a escala municipal donada la limitació de dades. Al mapa no es presenta com a model sinó com a informació complementària.

dinamisme econòmic. En termes comparats, la regeneració urbana és un model molt propi de les ciutats intermèdies, d'aquí que Terrassa, Sabadell o Mataró hi sobresurten.

La identitat i cultura és un component de l'estratègia urbana a Barcelona o ciutats intermèdies com Vic, però al mapa també hi apareixen ben posicionats molts petits municipis i micropobles (el Vilosell, Sant Feliu Sasserra, etc.) donada la densitat d'entitats culturals, la presència relativament important d'empreses creatives i la dotació de patrimoni immoble.

La modernització de l'administració hem vist que és un desafiament estratègic. La modelització[5] a través de la inversió real dels ajuntaments mostra que existeix un veritable rerepaís on governs locals com Montmaneu, Olvan, etc. tenen un paper clau en el sosteniment econòmic dels municipis i no només en la qualitat de vida, que seria el propòsit més esperable.

Amb un balanç també equilibrat però amb majors assoliments en condicions de vida s'hi situen els models que posen al centre la igualtat de gènere. D'una manera més global, la igualtat de gènere actua a favor del desenvolupament i ho fa en economies tan diversos com Caldes d'Estrac, Amer, Rialp i Barcelona. Tots ells tenen una certa preeminència en el seu entorn.

El preu del lloguer és un indicador dels models de desenvolupament que funcionen per atracció. Són municipis que uneixen els avantatges econòmics amb els residencials. Hi trobem Barcelona i les poblacions suburbanes de l'àrea metropolitana de Barcelona, el Maresme (amb Sant Vicenç de Montalt i Cabrils al capdavant), el Garraf (Sitges i Olivella) i els vallesos (Matadepera, Vallromanes, etc.) així com un grup prou nombrós de municipis de les planes gironines (Madremanya, Palau-Sator...)

Les grans destinacions turístiques tenen un patró clarament diferenciat: obtenen un assoliment notable en dinamisme econòmic, però en canvi els resultats són pobres en condicions de vida. S'allunyen així de manera marcada de la tendència central de bona part dels models. En nombre de places, són representatius els casos de Salou i Lloret de Mar en sol i platja, Barcelona i Tarragona en turisme urbà o Vielha e Mijaran i la Vall de Cardós en la modalitat de muntanya o Puigcerdà i Alp en la categoria de destinacions residencials. El mapa mostra un contrast clar de la costa i els Pirineus en relació amb la resta del país.

Quant a la Catalunya comercial, la centralitat que ocupa al diagrama prové d'una implantació territorial estesa a places comercials històriques com Reus, formes suburbanes servides infraestructuralment com Malla, localitats turístiques com Calella i noves implantacions com la Jonquera.

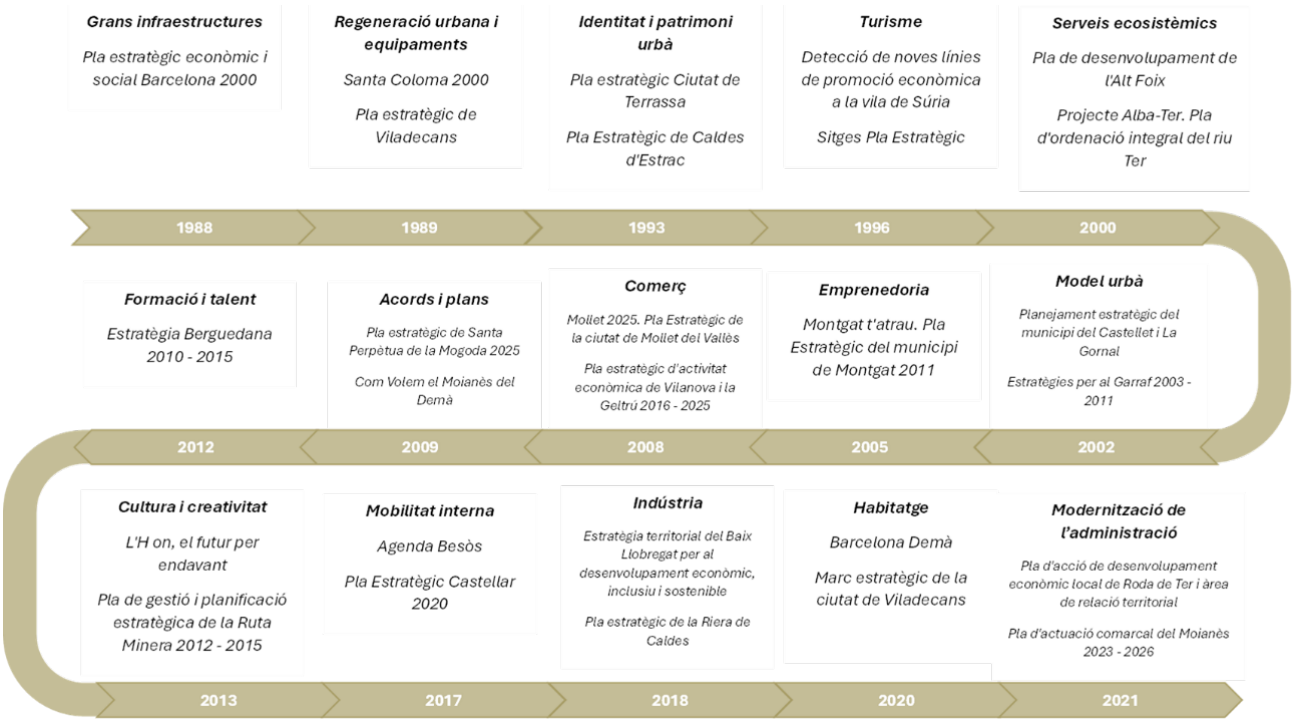
Finalment, els paisatges associats als serveis ecosistèmics es localitzen principalment en les grans àrees verdes i blaves de la geografia catalana. Tot i que el dinamisme econòmic és relativament baix en aquestes zones, les condicions de vida es mantenen properes a la mitjana catalana. Hi figuren municipis de l'Alt Pirineu (Alins, Alt Àneu), el Prepirineu (Coll de Nargó, Fígols i Alinyà), els Ports (Horta de Sant Joan, Roquetes), etc.

5 S'utilitza l'indicador de percentatge d'inversió sobre el pressupost donat que altres variables disponibles a escala municipal com els indicadors de transparència, el nombre de treballadors, la recaptació per IBI, etc. no donen resultats satisfactoris en el sentit que ens aparten del nucli de la modernització de la gestió que es manifesta als plans.

4.6 En síntesi

En aquest darrer apartat, se sintetitzen els resultats en dues idees. En primer lloc, la tradició llarga de la planificació estratègica urbana i territorial permet observar els canvis en les prioritats dels agents locals. Durant quasi quatre dècades, s'han anat afegint noves narratives al desenvolupament sense abandonar les anteriors, configurant-se una agenda acumulativa. Els processos de concertació estratègica s'adapten a un context canviant i incorporen necessitats noves de les col·lectivitats locals. La figura 11 il·lustra aquest recorregut evolutiu a partir de casos d'interès.

Figura 11. Evolució de les narratives de la planificació estratègica a Catalunya i casos d'interès



Font: elaboració pròpia

En segon lloc, als darrers anys, els plans estratègics es relacionen, i en alguns casos s'hibriden, amb les Agendes 2030 i les Agendes Urbanes. Si bé aquestes agendes estableixen uns marcs de treball en disset Objectius de Desenvolupament Sostenible (ODS) o deu Objectius de l'Agenda Urbana, la planificació estratègica local ha mantingut un discurs econòmic territorial propi enfocant-se especialment a tres qüestions: la reindustrialització, l'habitatge assequible i la modernització de l'administració.

5.Discussió

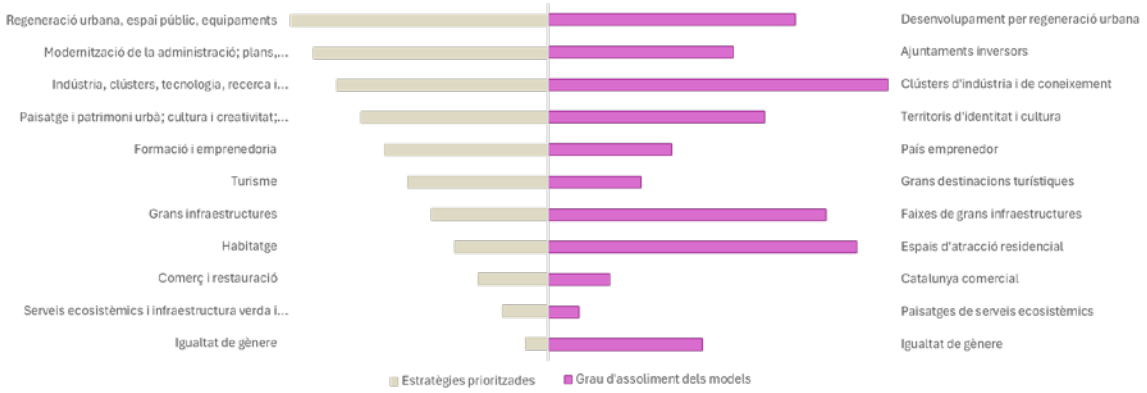
Aquest apartat se centra en les implicacions i imbricacions del desenvolupament econòmic local a l'economia catalana. En primer lloc, es discuteixen els potencials i limitacions de tres orientacions dels municipis que es consideren crítiques: la industrial, la turística i la residencial. Són opcions crítiques per la seva rellevància en les estratègies, per la penetració com a models a tota geografia i, sobretot, pel viu debat que susciten de cara al futur del país donat que tenen conseqüències diferents.

En segon lloc, es canvia d'escala i es pren un horitzó espacial i temporal ampli per argumentar que l'esquema territorial actual es troba lluny del que ens havíem imaginat per al 2026 i remarcar el paper que pot tenir el desenvolupament econòmic local a l'hora d'abordar el repte urgent de l'habitatge.

5.1 Les estratègies en els debats actuals de l'economia catalana: indústria, turisme o atracció residencial?

Els resultats presentats fins aquí permeten valorar d'una manera sistemàtica les diferències entre les apostes estratègiques dels agents locals i els resultats efectivament obtinguts. Aquestes diferències es presenten a la figura 12 en forma de diagrama de correspondències[6].

Figura 12. Estratègies prioritzades pels agents i assoliment efectiu dels models



Font: elaboració pròpia

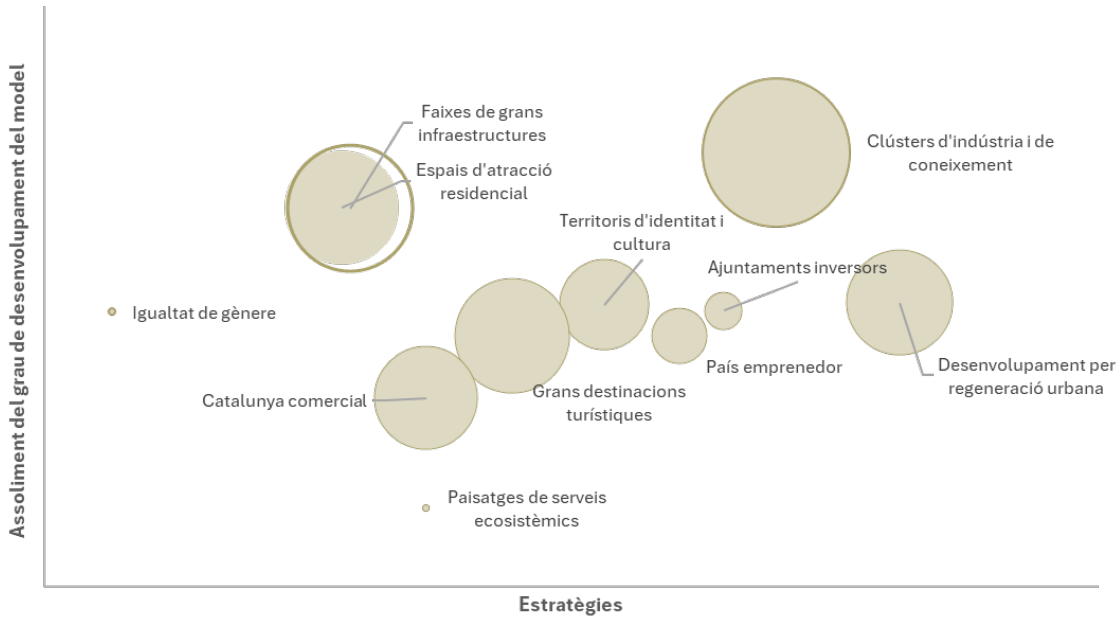
6 Les estratègies es mostren jerarquitzades, és a dir, de més pes a menys en termes de presència en la planificació estratègica. Els models de desenvolupament també s'ordenen segons el seu grau d'assoliment, essent aquest la suma del dinamisme econòmic i les condicions de vida. Com més llarga és la franja del gràfic, major és el pes de l'estratègia o major és el grau d'assoliment del model.

Els models capdavanters són els de clústers d'indústria i innovació, així com els espais d'atracció residencial seguits de les grans infraestructures. En canvi, les grans destinacions turístiques obtenen un rendiment per sota de l'esperat si atenem a la prioritat que s'hi ha donat tots aquests anys. Entrem tot seguit a discutir els potencials i dificultats de les estratègies de clusterització, turisme i atracció residencial que podem convenir que, a banda de ser temes crítics del debat econòmic, són els que han tingut un accent local més significatiu.

D'acord amb els resultats, els clústers d'indústria i coneixement són una via sòlida al desenvolupament. L'any 1992 es posava la primera pedra d'un model d'intervenció valorat amb èxit internacionalment (Ketels, 2023 pàg. 18) i que també resulta beneficiós a l'escala local segons l'evidència obtinguda. D'una banda, en els aspectes físics, el sòl industrial estira a l'alça els resultats de competitivitat i és un recurs de competència local. D'altra banda, en els aspectes intangibles i d'organització, els processos de clusterització són una de les grans vies d'acció de les promocions econòmiques locals (Boixader, Subirachs i Lomas, 2018 pàg. 132). Així doncs, en l'avanç industrial del país és pertinent considerar la contribució local com una capa rellevant.

La figura 13 posa de manifest la solidesa del model de clústers. A més de ser una de les prioritats de la planificació estratègica, aquest model té la capacitat d'alinear les iniciatives de promoció econòmica amb el desenvolupament efectiu del municipi. Així doncs, els municipis que incorporen accions estratègiques enfocades a la indústria i el coneixement en els seus plans són els que més s'acosten al model desitjat, en una trajectòria on característiques territorials i vocació productiva semblen retroalimentar-se.

Figura 13. Alineament entre la planificació estratègia i els models de desenvolupament local



Font: elaboració pròpia.

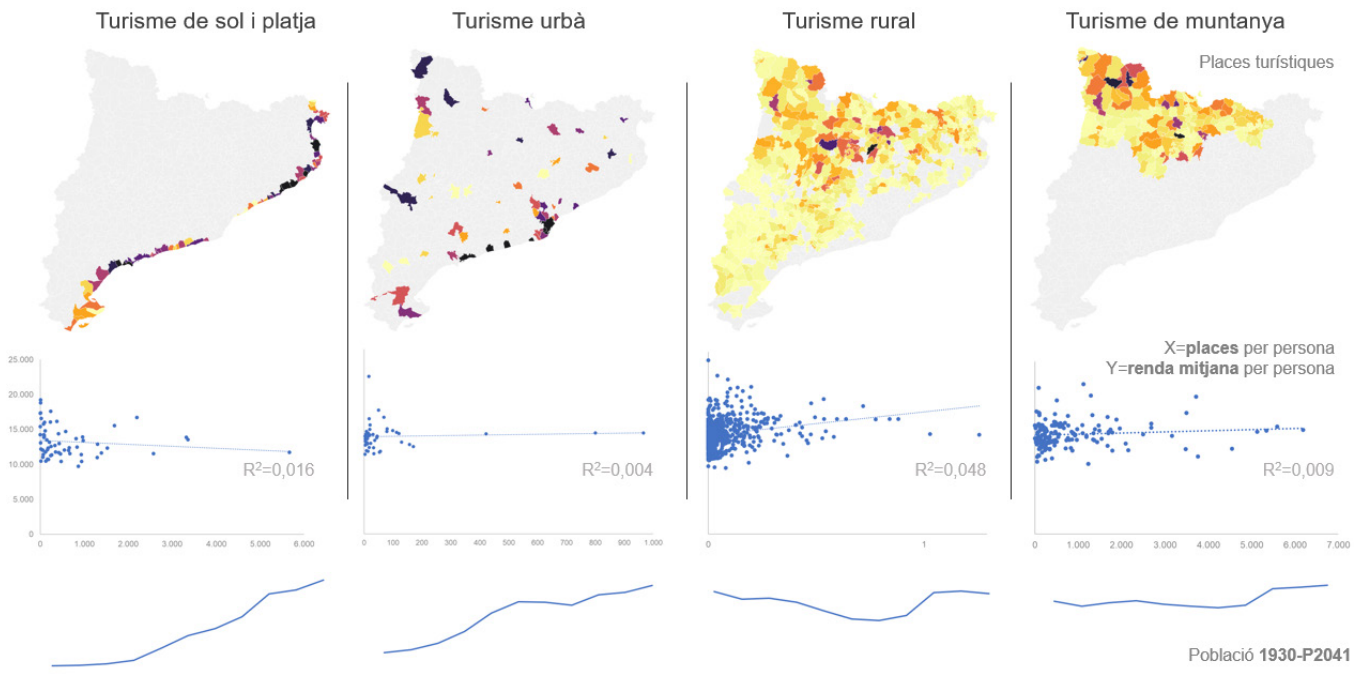
La mida de la bombolla representa el pes dels municipis que aposten cap un model de desenvolupament determinat a través dels seus plans estratègics; com més gran és la bombolla més concordança hi ha entre estratègies i model de desenvolupament.

Una de les evidències clares que s'ha obtingut són els resultats pobres de les grans destinacions turístiques en termes de condicions de vida. De fet, queden molt per sota en l'eix vertical de la resta de models. Ramon Aymerich (2021 pàg. 131) es pregunta a la part final de *La fàbrica de turistes* si, com a país, ens hem equivocat. Aquí ens fixem en el que passa als municipis i aportem tres arguments per a la discussió.

El primer és en termes de cost d'oportunitat: hem vist models amb uns rendiments més alts i més equilibrats a escala local.

Un segon aspecte és que l'efecte d'implantar més places sobre la dinàmica demogràfica o la renda per càpita canvia en funció del tipus de modalitat turística. El turisme de sol i platja és el que més incògnites suscita mentre que als entorns rurals i de muntanya permet sostenir població (figura 14), tota vegada que la relació amb la renda s'hi torna més positiva (encara que l'associació és estadísticament molt feble.)

Figura 14. Principals modalitats de destinacions turístiques en relació amb la renda per persona i l'evolució de la població



Font: elaboració pròpia a partir de l'Estadística d'establiments turístics, les Sèries històriques demogràfiques, el Cens de població i habitatges i l'Anuari estadístic de Catalunya d'Idescat

El tercer aspecte de debat és en certa manera una conseqüència dels punts anteriors i es refereix a reorientar les polítiques públiques. Pié i Vilanova (2007 pàg. 34) expliquen que el turisme "ha anat de prestat" en matèria d'ordenació que vol dir sense instruments específics de regulació urbanística i que redunden en problemes de sostenibilitat. Donades les previsions d'un gran augment del nombre de turistes al món (OMT, 2011 pàg. 31, Airbus, 2024 pàg. 9) sembla aconsellable desplaçar les prioritats de la promoció turística a la gestió del territori. Els enfocaments regeneratius més originals, com el disseny des del lloc (Mang i Reed, 2012 pàg. 28), inviten a orientar la reconversió del sector a les economies locals d'elevat potencial amb què es relaciona, com són

la rehabilitació urbana, el comerç o la creativitat.

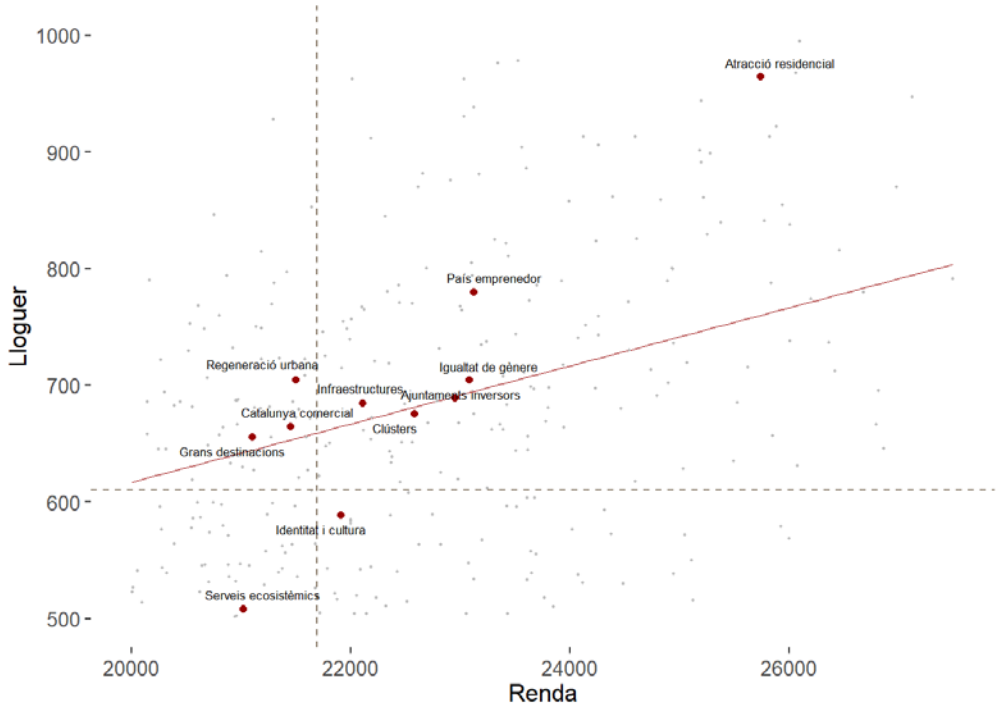
La darrera via de desenvolupament que volem examinar és l'atracció residencial. H. Molotch (1976 pàg. 309) va publicar el 1976 un article seminal on introduïa la idea de la "màquina de creixement" com una coalició d'actors orientada a augmentar el valor del sòl i desenvolupar la ciutat des del punt de vista físic. Malgrat que ha estat criticada per sobredeterminista, s'ha de reconèixer que la urbanització és una de les grans vies de funcionament econòmic dels municipis i les dades són aclaparadores: del 1985 al 2005 el ritme mitjà de construcció de cases unifamiliars és d'una casa nova per hora (Muñoz, 2024 pàg 76).

Aquest model té un impacte conegut en termes de consum de sòl i d'encariment dels serveis locals. En canvi, a nivell local és menys conegut com altera l'estructura econòmica i social dels territoris per dues vies diferents.

Quant als efectes sectorials, observem que a mesura que augmenta el preu del lloguer, també creixen els llocs de treball en les activitats de construcció i immobiliàries en un moment que reindustrialitzar el país demana inversió productiva.

Pel que fa a l'aspecte social, hi ha una correlació positiva (0,63) entre el preu del lloguer i la renda per unitat de consum, i en canvi la correlació entre l'esforç del lloguer i la renda és molt més petita (0,21), essent un senyal inequívoc de segregació residencial. Fixem-nos com, en termes de models, l'atracció residencial s'allunya de la resta d'alternatives en la figura 15. En particular, el país emprenedor, la igualtat de gènere, els ajuntaments inversors o, altre cop, els clústers ofereixen un balanç molt més cohesionat, malgrat ser, tots ells, models que podem qualificar de "qualitat residencial".

Figura 15. El balanç renda-preu del lloguer en els diferents models de desenvolupament



Font: elaboració pròpia

En resum, d'aquest apartat es desprèn que la gestió del sòl té impacte en el desenvolupament econòmic local. En funció del destí que li donin els agents (treball-indústria, viure-habitatge i oci-turisme) els territoris s'encaminen cap un model determinat. En els models de performance elevada, el valor del sòl augmenta, però els efectes no desitjats no són pas els mateixos en els tres casos. La planificació estratègica urbana i territorial permet d'anticipar els efectes negatius i aprofitar oportunitats. A més, monitoritzar el pols dels municipis des d'una perspectiva comparada aporta informació rellevant per a la presa de decisions al voltant de la segregació, les condicions de vida, etc.

5.2 El repte de l'habitatge: el reequilibri territorial com a part de la resposta?

En aquest segon bloc de la discussió fem un pas més. Al canvi d'escala del municipi a la regió hi afegim un canvi d'escala també temporal per debatre les trajectòries territorials des de finals dels vuitanta fins als escenaris que en forma d'imatge-objectiu havia fixat la societat catalana per al 2026 als plans d'ordenació territorial. Examinem tres variables crítiques per a les quals existeixen dades territorialitzades: la població, els llocs de treball i el mercat de l'habitatge. Són aspectes estretament relacionats amb el dinamisme econòmic i les condicions de vida i, donat que concorden amb el que hem vist fins aquí, permeten enriquir el debat sobre l'habitatge.

El Pla Territorial General (1995), basant-se en dades de 1991, descrivia una Catalunya amb poc més de 6 milions d'habitants i projectava un creixement fins als 7,9 milions, introduint l'objectiu de disminuir el pes relatiu de l'àmbit metropolità de Barcelona a favor de les ciutats intermèdies i altres sistemes urbans. El Programa de planejament territorial (2004-2010) actualitza aquestes xifres de població a l'alça, i incorpora projeccions de llocs de treball i habitatge.

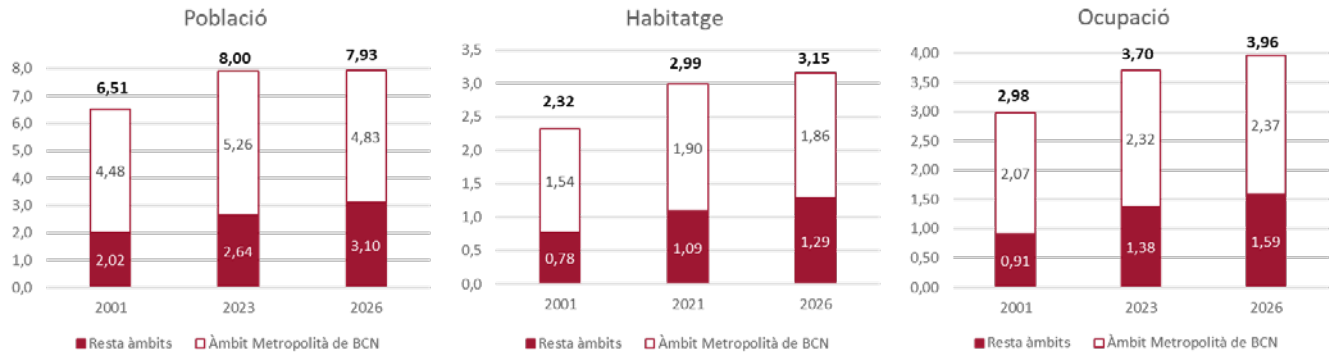
Si comparem les dades que el Pla territorial metropolità de Barcelona (2010) projectava per al 2026 amb les actuals, ens trobem que, el 2023, Catalunya ja va arribar als 7,9 milions d'habitants previstos per al 2026 (les estimacions del primer semestre de 2024 són de 8,0 milions). La regió de Barcelona ha registrat 430.000 habitants més dels previstos inicialment, mentre que la resta de territoris han crescut més lentament, acumulant un dèficit de 460.000 persones respecte al que es va projectar.

El desequilibri en els efectius de població està estretament relacionat amb la concentració de llocs de treball a la regió de Barcelona: malgrat que no s'hi han assolit les previsions ocupacionals del planejament, amb un dèficit de 47.000 llocs de treball, el resultat ha estat millor que a la resta del país, on el dèficit arriba als 210.000 llocs de treball.

Aquesta concentració laboral en l'àmbit metropolità, lògicament, ha incrementat la demanda d'habitatge en aquesta àrea. Als darrers 20 anys s'hi han construït gairebé 350.000 habitatges i s'han superat els 1,86 milions d'habitatges que s'havien projectat. En contrast, a la resta del país s'han edificat 310.000 habitatges, una xifra insuficient per assolir els 1,29 milions previstos, la qual cosa ha generat un dèficit de 163.000 habitatges.

Així, el desequilibri territorial es fa evident quan es compara l'escenari projectat per al 2026, d'una bona salut territorial, amb la realitat del 2023 (figura 16).

Figura 16. Població, habitatge i ocupació l'any 2001, 2023 i projecció 2026



Font: elaboració pròpia a partir del Pla Territorial Metropolità de Barcelona, 2010; Observatori del Treball i Model Productiu 2024; Cens de població i habitatges 2021; i Idescat 2024[7]

Aquesta lectura de les dades resulta útil si tenim en compte la gran pressió que es viu al mercat de l'habitatge metropolità: un major dinamisme econòmic de les comarques, que guanyen pes en la reindustrialització (Oliver, 2024, pàg. 131) i tenen unes capitals amb un fons econòmic ben format (Busquets, 1977 pàg. 48), sembla una alternativa a l'abast per atenuar la demanda residencial a les zones centrals d'un país que hem d'entendre integrat regionalment.

7 Les dades de situació actual que s'ofereixen són les darreres disponibles donat que les estimacions de població 2S2024 no estan disponibles a nivell municipis, l'EPA malgrat ser trimestral només desagrega les províncies i les últimes dades censals d'habitatge són de 2021.

6. Conclusions

1. Els plans estratègics urbans i territorials són un instrument metodològic central del desenvolupament econòmic local. Catalunya destaca internacionalment en aquest àmbit, tant per la diversitat d'experiències com per la seva quantitat. Malgrat que la sistematització i estudi d'aquests plans és complexa, ofereixen informació valuosa sobre la trajectòria i les prioritats territorials en desenvolupament econòmic local. Aquests plans es basen en processos participatius i expressen voluntats concertades pels agents de tal manera que es mostren sensibles als desafiaments específics de cada context i moment.

2. Aquest estudi posa de relleu les estratègies principals de desenvolupament econòmic local a Catalunya entre 1988 i 2024. S'identifiquen cinc "i" com a eixos prioritaris: intervenció l'espai; indústria i diversificació; institucions de desenvolupament; impuls de la formació i l'emprenedoria, i infraestructura verda.

3. En resposta a les crisis actuals que es manifesten als municipis (dificultats materials de vida, envelliment, ambiental, habitacional i de funcionament de l'administració), la planificació estratègica incorpora temes emergents sovint sota la formulació de "noves economies" locals. Hi sobresurten l'economia social i solidària, l'economia de les cures, la bioeconomia, l'habitatge i la intel·ligència a partir de les dades.

4. L'inventari i anàlisi dels plans clarifica que aquesta figura es troba en una fase de renovació, caracteritzada tant per l'aparició de nous plans com per la seva hibridació amb altres eines de planificació indicativa. En els darrers anys, la planificació estratègica urbana i territorial ha integrat els objectius de l'Agenda 2030 i de l'Agenda Urbana, però lluny de la dispersió de temes i rigidesa metodològica d'aquestes grans agendes, ha posat el focus en la reindustrialització, l'accés a l'habitatge i la modernització de l'administració.

5. Les singularitats territorials contribueixen a establir un catàleg diferenciat d'estratègies, segons les activitats econòmiques a impulsar i les reflexions pròpies de cada municipi. L'àmbit metropolità se centra en els serveis, la innovació, les infraestructures i l'habitatge; les ciutats intermèdies aposten per la indústria, el coneixement i la formació; els municipis del litoral en els actius per atraure turisme; la subúrbia en la qualitat de l'habitar, i el món rural en evitar el despoblament.

6. L'avaluació de l'impacte de les polítiques de desenvolupament local presenta limitacions significatives. No obstant, comparar el grau d'assoliment dels models en termes de competitivitat i condicions de vida resulta útil. S'observa que, dels onze models estudiats, els clústers industrials i de coneixement són l'esquema més competitiu, mentre que les grans destinacions turístiques tenen una bretxa notable en qualitat de vida. L'atracció residencial s'associa amb entorns dinàmics econòmicament, però augmenta la pressió sobre l'habitatge.

7. La concentració de població, llocs de treball i habitatge a l'àrea metropolitana de Barcelona posa de relleu la dificultat de redistribuir les oportunitats econòmiques a altres zones de Catalunya, i limita un aprofitament més extens de les economies d'aglomeració. El treball reconstrueix diferents visions territorials del desenvolupament netament com-

plementàries si se saben articular: sosté el paper de capçalera de Barcelona i subratlla la necessitat de repotenciar la xarxa de ciutats intermèdies, d'establir un equilibri sectorial al litoral i de crear noves funcions econòmiques a la subúrbia catalana. A més, la cadena alimentària, les noves energies i la bioeconomia poden revitalitzar el món rural amb les polítiques adequades.

8. Les tendències demogràfiques i el ritme de construcció d'habitatges permeten pensar que continuar augmentant la pressió sobre la creixent metròpoli litoral podria limitar la resposta a la crisi habitacional. Així, front a les pràctiques territorials més convencionals de concentrar la resposta als municipis més dinàmics, el reequilibri territorial hauria de ser part de la solució de les polítiques públiques en l'habitatge, amb una estructura d'ordre territorial que aprofiti els potencials de regenerar barris a les ciutats intermèdies, densifiqui selectivament l'extensa subúrbia catalana i rejoveneixi en alguna mesura el món rural. A més, si atenem al creixement galopant dels preus a les principals ciutats europees, augmentar l'oferta podria no ser una via suficient sinó que l'accés a l'habitatge assequible té com a requisit millorar la renda de les llars a través de la creació d'ocupació de qualitat, que és un pilar fonamental del desenvolupament econòmic local des del minut ú.

9. Relacionat amb l'anterior, es dedueix la importància d'integrar el desenvolupament econòmic local en un marc més ampli d'ordenació territorial, afavorint interaccions coherents entre les polítiques d'urbanisme, les infraestructures i les vocacions productives dels territoris. La distància significativa entre les imatges-objectiu de Catalunya per al 2026 i la realitat actual reforça la necessitat de reorientar la política econòmica local i regional cap a un model que, a diverses escales i de forma integrada, situï la competitivitat (a través de la inversió i les economies d'aglomeració), els salaris (fomentant el canvi del model productiu i la formació de talent) i la gestió sostenible dels recursos crítics (amb administracions modernitzades) en una mateixa visió de prosperitat i cohesió.

Referències bibliogràfiques

Airbus (2024). *Global Market Forecast 2024* [en línia]. Recuperat el dia 30 d'octubre de 2024 https://www.airbus.com/sites/g/files/jlcbta136/files/2024-07/GMF%202024-2043%20Presentation_4DTS.pdf

Aymerich, R. (2021). *La fàbrica de turistes. El país que va canviar la industria pel turisme.* Barcelona: Raval Edicions, SLU, Pòrtic.

Bellato, L., Pollock, A. (2023). Regenerative tourism: a state-of-the-art review. *Tourism Geographies*, 1-10.

Boisier, S. (2016). Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando. A Tur, J. N. (Ed.). (2016). *La visión territorial y sostenible del desarrollo local: una perspectiva multidisciplinar.* Universitat de València.

Boixader, J.; Subirachs, G. i Lomas, A. (2018). *Mapa del desenvolupament econòmic local a la demarcació de Barcelona.* Diputació de Barcelona.

Busquets, J. (1977). ¿ Macrocefalia barcelonesa o ciudades catalanas?. *Ciudad y territorio: Revista de ciencia urbana*, (2), 46-52.

Camagni, R. (2005). *Economía Urbana.* Barcelona: Ed. Antoni Bosch.

Cave, J., Dredge, D. (2021). Regenerative tourism needs diverse economic practices. In *Global Tourism and COVID-19* (pp. 49-59). Routledge.

Consorci del Lluçanès i altres, 2009. *Territoris serens. Document de bases*. Santa Creu del Jutglar: diverses institucions.

Diputació de Barcelona (2024). *Banc de plans estratègics* [en línia]. Recuperat el 30 d'octubre de 2024 https://www.diba.cat/web/estrategies/cercador

Diputació de Barcelona (2024). *MesuraDEL. Sistema d'informació del desenvolupament econòmic local* [en línia]. Recuperat el 30 d'octubre de 2024 https://www.diba.cat/web/estrategies/mesuradel

F. Muñoz (2024). La urbanització dispersa i el *suburb* català: un repte ingorat, un territori en *stand-by*. A d.a. (2024). *Subúrbia*. Barcelona: CCCB i Diputació de Barcelona.

Fernández Güell, J. M. (2019). *Planificación estratégica de ciudades*. Editorial Reverté.

Fernández-García, F. Olay-Varillas, D. (2021). La planificación estratégica como instrumento de desarrollo territorial integral. *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, pp. 285-310.

Forn, M. de (2003). *Estratègies i territoris. Els nous paradigmes*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

Frago, L. (2011). *La metamorfosi del centre a les capitals comarcals: entre tradició i postmodernitat.* Tesi doctoral. Universitat de Barcelona.

Gañán Sánchez, E.., Merinero Rodríguez, R., y Huete García, M. Ángeles. (2022). Cuatro dilemas y un obstáculo a la gobernanza metropolitana: respuestas desde la planificación estratégica urbana. *Boletín de La Asociación de Geógrafos Españoles*, (93).

Ganau, J. i Mallarach, J. (2004). *La Planificació estratègica territorial a Catalunya. Quinze anys d'evolució*. Generalitat de Catalunya.

Hodder, I. 1994. The Interpretation of Documents and Material Culture. A: Denzin, N. K.; Lincoln, Y. S. (eds.). *Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks: Sage. P. 393-402.

Jiménez, E. (2021). *Estudi sobre el finançament de les polítiques locals de Desenvolupament Econòmic 2015-2020. Una aproximació quantitativa pressupostària.* Barcelona: Diputació de Barcelona.

Ketels, C. (2023). Three Decades of Cluster Policy in Catalonia: What's Next? *Harvard Business School Teaching Note,* 724-424, December 2023.

Lleonart, P. (dir) (1988). *El potencial econòmic del sistema de ciutats de Catalunya.* L'Hospitalet de Llobregat: Banca Catalana i Generalitat de Catalunya.

Molotch, H. (1976). The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place. *The American Journal of Sociology*, Vol. 82, No. 2 (Sep., 1976), pp. 309-332.

Oliver, J. (dir.) (2024). *Anuari Econòmic Comarcal 2024*. BBVA.

OMT-UNWTO (2021). *Tourism Towards 2030 / Global Overview*. Madrid: UNWTO.

Pareja-Eastaway, M. (2009). The Barcelona Metropolitan Region: From Non-Existence to Fame. *Built Environment* (1978-), 35(2), pp. 212-219.

Pascual, J.M. y Tarragona, M. (1998). *El mapa dels Plans Estratègics Locals.* Barcelona: Diputació de Barcelona.

Pié, R., & Vilanova, J. M. (2017). Turisme i ordenació del territori. El turisme ha anat de prestat. *Revista econòmica de Catalunya*, (76), 34-40.

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

Ulied, A. et al. (2018). *Models i factors per a un nou desenvolupament econòmic local.* Barcelona: Diputació de Barcelona.

Vazquez Barquero, A. (1993). *Política económica local: La respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo*. Ediciones Pirámide.

Annex 1. Indicadors de mesura del desenvolupament econòmic local

Àmbit	Indicadors	Signe	Pes
Teixit empresarial	Dimensió empresarial mitjana	+	45%
	Percentatge de llocs de treball en risc d'automatització	-	40%
	Coeficient de diversificació	+	15%
Especialització productiva	Nombre d'especialitzacions locals segons el quocient de localització regional	+	50%
	Empreses als clústers acreditats per ACCIÓ	+	30%
	Percentatge d'empreses creatives	+	20%
Accessibilitat externa	Població a 30 minuts	+	33%
	Índex d'accés i freqüència de trens	+	33%
	Índex d'accessibilitat en minuts a una carretera principal	+	33%
Espais d'activitat	m2 d'espais d'indústries	+	50%
	m2 d'espais d'oficines i comerços	+	30%
	Percentatge de m2 d'espais d'activitat econòmica respecte m2 espais hab	+	20%
Capacitat institucional	Ingressos IAE i IBI per lloc de treball	+	33%
	Despesa en polítiques de promoció econòmica per lloc de treball	+	33%
	Despesa en inversions reals	+	33%
Recerca i tecnologia	Grau de cobertura mitjà	+	50%
	Llocs de treball intensius en coneixement i en indústria d'alta i mitjana tecnologia	+	25%
	Nombre d'investigadors i treballadors en recerca sobre la població resident	+	25%
Transició econòmica	Vehicles elèctrics/híbrids per cada 1000 vehicles al parc de vehicles	+	50%
	Superfície agricultura ecològica (Ha incloses al CCPAE)/Superfície conreu (SIGPAC	+	25%
	Socis inicials a cooperatives per 1000 habitants	+	25%
Canvi climàtic	Consum anual domèstic d'aigua per habitant	-	33%
	Generació de residus no reciclats per càpita	-	33%
	Potència instal·lada d'autoconsum renovable per 1000 hab	+	33%
Paisatge i patrimoni	Qualitat estètica del paisatge obert (CREAF)	+	40%
	Superfície comercial de venda sobre el total de superfície urbana	+	30%
	Índex d'estat de conservació dels edificis (Cadastre)	+	30%
Demografia	Increment previst de població IDESCAT 2041 els propers 10 anys (ProjM)	+	50%
	Índex de sobreenvelliment	-	30%
	Població entre 16 i 29 anys sobre la població de 16 a 64	+	20%
Salut i benestar	Equipaments esportius per cada 1000 hab	+	33%
	Llocs de treball en salut i serveis socials per cada 1000 habitants	+	33%
	Zones verdes per cada 1000 hab (MUC)	+	33%
Renda i finances	Renda mitjana per unitat de consum	+	50%
	Percentatge de renda provinent del capital	+	25%
	Percentatge de la població amb risc de pobresa	-	25%
Cohesió social	Participació eleccions locals	+	50%
	Percentil 80/20	-	25%
	Índex Gini	-	25%
Gènere	Difrencial de taxa d'ocupació de les dones	-	50%
	Percentatge de dones directives a les empreses	+	25%
	Índex Duncan de segregació horitzontal	-	25%
Formació	Oferta formativa a CFGS i CFGM	+	33%
	Percentatge de la població amb estudis baixos	-	33%
	Percentatge de població estrangera de països de renda baixa	-	33%
Mercat de treball	Taxa d'ocupació	+	33%
	Taxa d'atur	-	33%
	Nous llocs de treball per cada 100 contractes	+	33%

Font: Diputació de Barcelona, 2024

Annex 2. Indicadors de construcció dels models*

Model (ordre alfabètic)	Indicadors	Signe	Pes
Ajuntaments inversors	Percentatge d'inversions reals sobre el total de despeses pressup	+	100%
Catalunya comercial	Percentatge de superfície comercial sobre superfície sòl urbà	+	100%
Clústers d'indústria i coneixement	Nombre d'empreses acreditades als clústers d'Acció	+	50%
	Llocs de treball intensius en tecnologia i coneixement	+	25%
	Llocs de treball intensius en tecnologia i coneixement	+	25%
Desenvolupament per regeneració urbana	Índex d'estat de conservació dels edificis (Cadastre)	+	33%
	Equipaments per 1000 hab	+	33%
	Coeficient de diversificació de les activitats econòmiques (CCAE)	+	33%
Espais d'atracció residencial	Preu mitjà del lloguer anual	+	100%
Faixes de grans infraestructures	Densitat de la xarxa viària per km2	+	100%
Grans destinacions turístiques	Nombre de places turístiques	+	100%
Igualtat de gènere	Difrencial de taxa d'ocupació de les dones	-	50%
	Percentatge de dones directives a les empreses	+	25%
	Índex Duncan de segregació horitzontal	-	25%
País emprenedor	Nombre d'empreses mercantils creades el darrer quinquenni	+	50%
	Nombre d'empreses mercantils creades el darrer quinquenni per	+	50%
Paisatges de serveis ecosistèmics	Ha sistemes costaner, hidrogràfic, de protecció, espais lliures i zones verdes	+	50%
	Percentatge dels sistemes anteriors sobre la superfície total (MUC	+	50%
Territoris d'identitat i cultura	Percentatge d'empreses culturals i creatives	+	50%
	Entitats culturals per cada 1000 hab (Registre associacions)	+	25%
	Nombre de béns de l'Inventari del Patrimoni Arquitectònic de Cata	+	25%

*Per a cada model s'utilitza el nombre mínim d'indicadors que permeten una aproximació satisfactòria

Font: elaboració pròpia