

LAS CLAVES DE LA POLÍTICA ECONÓMICA EN EL DESARROLLO LOCAL

Conferencia con motivo de la presentación de la Cátedra de Política
Económica Local UPF-Barcelona

1. Introducción: ¿qué hace la política económica en materia de desarrollo local?

Las políticas de desarrollo económico local cuentan con un recorrido de tres décadas en nuestro país, como demuestra la celebración este año del trigésimo aniversario de Barcelona Activa que festejamos oportunamente con la puesta en marcha de esta Cátedra de Política Económica Local.

Para empezar nuestro análisis de las claves de la política económica en el desarrollo local, debemos tener en cuenta que la experiencia de todos estos años nos muestra que una estrategia de desarrollo económico local debe atender a tres dimensiones debidamente articuladas:

- La dimensión que podríamos llamar de participación local en el desarrollo económico global, que significa entender el territorio y sus recursos como plataforma al servicio de la actividad económica globalizada. Es la dimensión más clásica de la promoción económica: la de la **atracción** de inversiones de multinacionales, grandes infraestructuras y equipamientos, etc.
- La dimensión del desarrollo económico local con proyección global. Se trata de la dimensión predominante en los últimos años, basada en la movilización de recursos del territorio, con un claro protagonismo del fomento del emprendimiento y la innovación como palancas de acceso de la producción local a los mercados globales. Una dimensión centrada en la **puesta en valor** de los activos del territorio.

- La dimensión del desarrollo económico local de carácter más autocentrado; la que trata de movilizar los recursos locales para satisfacer las necesidades y aspiraciones específicas del territorio en cuestión, sin necesidad de conectarse, al menos directamente, con los circuitos económicos globales. Los aspectos **relacionales**, basados en la construcción de capital social y articulación de redes son aquí la misión fundamental de las políticas, que deben reconocer, alentar, valorizar e interconectar las iniciativas económicas de todo tipo que surjan de la sociedad civil.

Por otra parte, en nuestro país la tónica general ha sido adoptar, por circunstancias históricas, un rumbo de intervención en el desarrollo económico local que ha ido de la primera dimensión (políticas de atracción de inversiones de los años 80-90) a la segunda (políticas de apoyo a personas emprendedoras ya la innovación desde finales de los 90 hasta la actualidad) y sólo muy recientemente se ha aproximado a la tercera con políticas de fomento de la economía social y solidaria, por ejemplo. La lógica ha sido la de atraer antes de poner en valor lo propio y sin haber tejido un capital social y un sistema de gobernanza adecuados. Todo lo contrario, de nuevo, a la secuencia que parece más razonable: **articular las redes del territorio con el fin de identificar las necesidades y capacidades de valorización de recursos endógenos y, con ello, conseguir la atracción de las inversiones que pueden cubrir las brechas existentes entre necesidades y recursos locales disponibles.**

La ausencia generalizada de una lógica como la descrita obedece en gran parte a las circunstancias coyunturales que ha vivido nuestro país a lo largo de estos años, pero también, a una falta de reflexión en profundidad y de base de conocimientos para llevar a cabo las políticas económicas locales. En su libro *La nueva realidad: del economicismo a la conciencia cuántica* (2013, Kairós, Barcelona), el filósofo Jordi Pigem nos cuenta que "[n]uestra sociedad es extraordinaria en los medios técnicos y en la eficiencia, en todo lo relacionado con cómo conseguir algo. Pero a menudo ignoramos el contexto y el sentido último de lo que hacemos, el *porqué* y el *para qué*". Esto es sin duda aplicable a nuestra experiencia en materia de desarrollo económico local.

Comenzaremos, por lo tanto, tratando de aproximarnos al sentido de la intervención de los gobiernos locales en este ámbito: el *porqué*.

2. El *porqué* de las políticas económicas locales

Este período de tres décadas se inició con una profunda crisis económica, reconversión de sectores industriales y unos ayuntamientos democráticos de nuevo cuño con una agenda política necesariamente centrada en la provisión de las infraestructuras y los servicios básicos que el régimen franquista había escamoteado durante su vigencia.

La Ley 7/1985 del 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, fue la encargada de establecer el marco competencial de los entes locales y, con ello, su margen de actuación. **Ámbitos como las políticas de empleo o las políticas industriales quedaban fuera de este marco**, incluso formulaciones más genéricas o amplias como "promoción económica" o "desarrollo económico local".

Fue el Instituto Nacional de Empleo (INEM) quien apareció en ayuda de los gobiernos locales con programas de fomento del empleo para ofrecer alternativas a las personas que acudían a diario a las puertas de los ayuntamientos tras perder sus puestos de trabajo. Con el apoyo del INEM, los entes locales dispusieron de recursos y programas, pero sin haber llegado a configurar todavía unas políticas propias en este ámbito.

Así pues, el *porqué* original de la intervención de los entes locales españoles en materia de desarrollo económico local **fue la presión a la que se vieron sometidos por la crisis y el creciente desempleo**. La disponibilidad de recursos finalistas para políticas de empleo y desarrollo local permitió, en los años siguientes, mantener la acción local incluso en épocas de bonanza, por lo que, en ocasiones, la simple posibilidad de **contar con fondos extraordinarios se convirtió en un *porqué* relevante**.

Este **planteamiento originalmente reactivo y basado en recursos externos** del desarrollo económico local no ha dejado de estar presente en el trasfondo de las políticas actuales. Es más, podemos considerar que la secuencia coherente "visión -> estrategias -> políticas -> programas -> proyectos" no sólo se alteró en la práctica, sino que se invirtió completamente. Esta herencia sigue pasando factura hoy en día a las políticas de desarrollo económico local en nuestro país, todavía débiles en cuanto a visión y capacidad estratégica, de tal forma que su *porqué* y su *para qué* siguen sin ofrecer respuestas del todo satisfactorias.

En este marco la crisis ha puesto en clara evidencia algunas cuestiones, como **el escaso control de las administraciones públicas sobre el funcionamiento de la economía de mercado, especialmente en el ámbito financiero, o la aparente indefensión de los**

territorios frente a los embates de la globalización. Esta apariencia se ha transmitido y amplificado con la falta de respuestas, incluso con la impotencia mostrada por determinados gobiernos locales que, presionados por unas cifras crecientes de desempleo, se han visto tentados a abrazar proyectos especulativos y reproductores del modelo causante de la crisis, con el "caso Eurovegas" como máximo exponente.

Defendemos, no obstante, que se trata sólo de una apariencia, puesto que el desarrollo económico local es una alternativa válida para permitir a los territorios gobernar mejor su destino en lo económico, sobre la base de un nuevo *porqué* y un nuevo *para qué* en el enfoque de sus políticas.

En definitiva, las estrategias y políticas de desarrollo económico local deben construirse a partir de una aproximación holística, progresista (que incorpora valores y voluntad de transformación) y sostenible, también en términos de equidad. En ello reside el *porqué* de la intervención pública en el desarrollo económico: **la necesidad de gobernar el desarrollo de acuerdo con las aspiraciones de la comunidad a la que se sirve, ante la pérdida de soberanía y las tendencias homogeneizadoras de la globalización.**

3. El *para qué* de las políticas económicas locales

La Economía se puede definir de forma genérica como las diferentes formas en que se organizan las comunidades para satisfacer sus necesidades presentes y futuras a nivel individual y colectivo a partir de los recursos que tienen a su alcance. En términos de políticas de desarrollo económico local esto requerirá **trabajar para equilibrar las esferas comercial, pública y social/comunitaria de la economía**, así como prestar una mayor atención hacia aquellas prácticas económicas alternativas que contribuyen a satisfacer estas necesidades sin pasar necesariamente por el mercado, avanzando hacia un modelo económico que integre diversas formas de entender y practicar la economía frente a las prácticas de capitalismo de mercado claramente hegemónicas en nuestra sociedad, a fin de equilibrar en mayor medida la necesaria diversidad.

Por otra parte, la articulación del desarrollo económico local en tres dimensiones reclama una **coordinación efectiva en el territorio entre las diferentes escalas de intervención**: en la primera dimensión, la escala municipal resulta claramente insuficiente, siendo la escala más efectiva a nivel de planificación, ordenación y gestión la regional/metropolitana. La escala supramunicipal, y en contadas excepciones la municipal, se presenta como la más adecuada para las políticas relacionadas con la segunda dimensión, con el fin de alcanzar la masa crítica necesaria para optimizar

recursos y generar impactos relevantes. La tercera dimensión es la que más se adecua con la capacidad local de intervención y es asumible desde el concepto de comunidad: barrio o municipio pequeño.

Por lo que respecta a las necesidades, es indiscutible que una economía sana **debe asegurar a la comunidad en la que se sustenta una mínima capacidad de satisfacción de las necesidades más básicas**, fundamentalmente aire y agua en las mejores condiciones, alimentación sana y justa, energía limpia y vivienda asequible. A partir de aquí, la atención de las políticas se puede orientar hacia otros niveles de necesidad de una forma equitativa. Pero las políticas económicas deben, asimismo, ocuparse de **facilitar que cada individuo y cada comunidad disponga de los medios adecuados para satisfacer sus necesidades**. Contribuir a la reducción de las desigualdades tanto a nivel personal como territorial. Ello se ha enfocado habitualmente al acceso a una renta monetaria, así como a proporcionar formación y mejorar competencias y habilidades de las personas. Sólo más recientemente se ha abierto el abanico de posibilidades hacia los activos disponibles a nivel personal, familiar y comunitario, a centrar la mirada en las redes de relaciones con el entorno e incluso a la diversificación de las formas de dinero a utilizar.

Finalmente, la idea de sostenibilidad vinculada a la utilización de los recursos a nuestro alcance y a la garantía de mantenimiento de la capacidad futura de satisfacción de las necesidades pasa por tres enfoques: **el de la eficiencia (mismo resultado con menos recursos) y el de la coherencia (utilizar procesos inspirados en el funcionamiento de la naturaleza), pero también el de la suficiencia, es decir, la reducción en términos absolutos en el consumo de recursos**.

Así pues, teniendo en cuenta todo lo anterior, nos proponemos formular las características que debería adoptar una **economía local resiliente** como objetivo primordial (el *para qué*) de las políticas de desarrollo económico local y, por tanto, como objeto de trabajo de la Cátedra de Política Económica Local:

- a) Una economía local resiliente debe ofrecer respuestas alternativas ante varios tipos de choques que pueda recibir y, para ello, debe ser **plural** (múltiples formas de organización: pública, privada, social, comunitaria), **democrática** (participación de todos y con responsabilidades distribuidas, sacando provecho de la tecnología de comunicación) y **diversa** (en enfoques actividades, instrumentos, etc.).

b) Asimismo, debería absorber cualquier perturbación manteniendo aún su función y estructura básica, es decir, manteniendo en todo momento una **mínima capacidad de satisfacer las necesidades básicas** de la comunidad. No poner la economía al servicio primordial de estas necesidades es faltar a los objetivos de la economía misma.

c) Además, debería hacerlo **gestionando inteligentemente los recursos** que tiene a su alcance. Los nuevos enfoques de la economía verde, circular o colaborativa procomún se deben integrar para hacerlo posible. Del mismo modo que los mecanismos de predistribución, redistribución y en general la capacidad normativa y regulatoria, que hoy en día no siempre facilita favorecer el bien común.

d) Y, por fin, dando prioridad en las estrategias y políticas a **aquello que tiene más sentido atender desde cada esfera de lo local, desde el barrio a la metrópoli**. Hay que organizar la actividad en el territorio en clústeres que se enfoquen a resolver los retos urbanos concretos a los que nos enfrentamos. Y habrá que articular la dimensión económica de los barrios, los municipios y el ámbito metropolitano. En particular, en estos últimos, hay cuestiones pendientes hace mucho tiempo como la definición clara de nodos territoriales de actividad, la planificación de las infraestructuras, los equipamientos, los espacios productivos, la logística urbana, la actividad ferial, la conectividad, la búsqueda o la proyección exterior. También la formación profesional o los servicios de empleo, el establecimiento de un salario mínimo metropolitano o, por fin, de una fiscalidad compartida.

Son muchos los retos y son complejos estos tiempos para afrontarlos con la visión y energía requeridas, pero esperamos que, con la labor de esta Cátedra, de las instituciones que la apoyan y aquellas con las que se pueda llegar a colaborar se pueda poner luz sobre el máximo posible de ellos.

Muchas gracias.

Barcelona, 25 de octubre de 2017.