

## **CORPORACIONES LOCALES Y DESARROLLO ECONÓMICO ANTE LA CRISIS Y EL AFIANZAMIENTO DE LAS CENTRALIDADES PERIFÉRICAS**

EUKEN SESE SARASTI

Tw: [@eukensese](https://twitter.com/eukensese)

RECEIVED: January 30 2012

### **RESUMEN**

Ante la uniformidad de una praxis económico global sobre la crisis, basado exclusivamente en medidas restrictivas, surgen algunas voces cualificadas que ponen el acento en el desarrollo de políticas tendentes a la reactivación de la economía desde los diversos ámbitos territoriales. Si este axioma lo trasladamos a las Corporaciones Locales, podemos comprobar que este debate no se ha producido o se ha diluido tras el pragmatismo de la lógica de la reducción presupuestaria.

En este contexto, tras una dilatada historia en el desarrollo de las economías locales, se debe, máxime en tiempo de crisis, priorizar y legitimar internamente las políticas y programas que en esta materia se puedan abordar desde los propios municipios y por extensión, desde las entidades locales. Ello conlleva un cambio de modelo y paradigma que tome como núcleo de su estrategia el capital intelectual disponible, la identificación de nuevos negocios públicos bajo principios de sostenibilidad y el desarrollo de microproyectos urbanos que ahonden en paliar el efecto de la crisis desde la participación y el conocimiento contextual y no signifiquen, en su conjunto, un coste de oportunidad.

Paralelamente, estos últimos años han estado marcados por una falta de voluntad descentralizadora desde las CCAA hacia los municipios. No obstante, esta falta de voluntad se ha paliado con una convivencia interinstitucional en época de bonanza económica, con financiación o subvenciones finalistas, en ocasiones, mediante concurrencia competitiva, asumiendo y desarrollando los municipios actividades que pudieran considerarse como competencias impropias. La crisis puede provocar un efecto de recentralización autonómica apoyada en el estrangulamiento financiero de actividades sectoriales locales y sobre un debate de duplicidades sin tener en cuenta el coste, la calidad de servicio, el impacto y especialmente no relegue nuevamente, el debate y establecimiento de un marco competencial y de autonomía financiera adecuado para las Corporaciones Locales.

**PALABRAS CLAVE:** territorios locales, crisis, sostenibilidad, territorios urbanos, participación.

### **ABSTRACT**

Although the uniformity of the economic global crisis praxis, based mainly on restrictive measures, there are growing qualified voices which are highlighting the need of economic reactivation at different territorial levels. Moreover, there is not any evidence that the city councils are dealing with it axiom. In fact, the logic of cutting budgets has guided the politic and economic debate at local administration.

In these context - with recognizable history of local economy development- we should prioritize and legitimize policies and programmes to be afforded by municipalities and local institutions. It entails both a model shift and a paradigmatic transformation. It means that the municipalities have to take into account the intellectual capital available, they also have to recognize new public business based on sustainability principles. Lastly, they should develop participative urban micro projects to recover the crisis that escape from the opportunity cost solutions.

During the last years has been a lack of political wish to decentralize the matters from CCAA to municipalities. However, the unwillingness has been mitigated with an inter-institutional cohabitation in an economic prosperity framework. The inter-institutional collaboration has been built on subsidy policies that sometimes have been related with a competitive competition. This usually prompted the assumption of wrong matters by local authorities. The crisis situation puts the territories in risk to re-centralize the policies because of the financial strangulation that they have been subdued. Also the debate about "duplicity" must not forget the cost, the impacts and the service quality issues of local policies because if we do that we are in danger to reject once again the debate both of territories competence framework and financial autonomy of local authorities.

KEY WORDS: local authorities, crisis, sustainability, urban, participation.

## RESUM

Davant la uniformitat d'una praxi econòmica global sobre la crisi, basat exclusivament en mesures restrictives, sorgeixen algunes veus qualificades que posen l'accent en el desenvolupament de polítiques tendents a la reactivació de l'economia des dels diversos àmbits territorials. Si aquest axioma el traslладem a les Corporacions Locals, podem comprovar que aquest debat no s'ha produït o s'ha diluït després del pragmatisme de la lògica de la reducció pressupostària.

En aquest context, després d'una dilatada història en el desenvolupament de les economies locals, es deu, especilament en temps de crisi, prioritzar i legitimar internament les polítiques i programes que en aquesta matèria es puguin abordar des dels propis municipis i per extensió, des de les entitats locals. Això comporta un canvi de model i paradigma que prengui com a nucli de la seva estratègia el capital intel·lectual disponible, la identificació de nous negocis públics sota principis de sostenibilitat i el desenvolupament de microprojectes urbans que aprofundeixin a pal·liar l'efecte de la crisi des de la participació i el coneixement contextual i no signifiquin, en el seu conjunt, un cost d'oportunitat.

Paral·lelament, aquests últims anys han estat marcats per una falta de voluntat descentralitzadora des de les CCAA cap als municipis. No obstant això, aquesta manca de voluntat s'ha pal·liat amb una convivència interinstitucional en època de bonança econòmica, amb finançament o subvencionis finalistes, en ocasions, mitjançant concurrència competitiva, assumint i desenvolupant els municipis activitats que poguessin considerar-se com a competències impròpies. La crisi pot provocar un efecte de recentralització autonòmica recolzada en l'asfíxia financera d'activitats sectorials locals i sobre un debat de duplicitats sense tenir en compte el cost, la qualitat de servei, l'impacte i que especialment no relegui novament, el debat i establiment d'un marc competencial i d'autonomia financera adequat per a les Corporacions Locals.

PARAULES CLAU: governs locals, crisi, sostenibilitat, projectes urbans, participació.

Como es suficientemente conocida la actual crisis, agudizada a mediados del año pasado, y traducida por los mercados en términos de deuda pública, presenta en la formulación de alternativas y soluciones dos corrientes claramente diferenciadas. Aquella que se basa en los ajustes presupuestarios, recortes, nuevas regulaciones más restrictivas, incremento de la presión impositiva sobre el contribuyente, consolidación fiscal, reformas estructurales, etc., para seguir las directrices del Banco Central Europeo (BCE), FMI y paralelamente aplacar los mercados financieros especulativos internacionales, mientras las agencias de calificación salen indemnes de su responsabilidad anterior a la crisis arrojando importantes beneficios y otra corriente que se decanta por mensajes y medidas claras, tendentes a la reactivación económica para paliar inicialmente la falta de competitividad empresarial, la constricción financiera y la reactivación del mercado laboral como respuesta a la crisis.

En buena lógica, la convergencia de ambas corrientes nos llevaría a plantear una optimización de las diversas políticas anticrisis y su activación para la puesta en marcha de instrumentos mixtos. Pero la realidad nos muestra que, mientras las primeras están en todas las agendas de la clase políticas o los tecnócratas de la austeridad mediante mecanismos de aplicación con carácter inmediato, la segunda, se diluye en una prosaica literatura institucional, con una presencia testimonial operativa que no alcanza la realidad empresarial ni por supuesto, tiene impacto en la elevada tasa de desempleo que padecemos.

En este contexto podemos reconocer algunos esfuerzos, en muchos casos cuestionados, que han tenido un marco temporal limitado y presupuestario de ejecución a corto plazo. Así al comienzo de esta crisis se aprueba el denominado Plan Zapatero que en las dos convocatorias sucesivas dedicó, para el estímulo del sector de la construcción y el mantenimiento del empleo, a través de los ayuntamientos, en torno a unos 13.000 millones, a los que si le agregamos otros 3.500 más, representan el objetivo del actual gobierno para la reducción del déficit 2012. Asimismo, algunas Comunidades Autónomas han dedicado cuantiosas sumas al fomento de empleo y medidas similares que nuevamente se han reducido a uno o dos ejercicios presupuestarios. Ciertamente este esfuerzo en términos deportivos estaba más orientado a una carrera de velocidad que de fondo tal y como se está manifestando la crisis actual.

Por otra parte, y tras el reconocimiento de la dimensión temporal del problema, podemos apreciar en el caso de las recientes medidas adoptadas por parte

del nuevo ejecutivo del estado, que estas refuerzan las propuestas de corte restrictivo frente a otras que pudieran, en muchos casos, tener un carácter proactivo sobre la economía. Así, la acelerada tramitación de la Ley de Estabilidad Presupuestaria o la supresión de organismo públicos, etc., contrasta con la promesa de un Plan de Empleo Juvenil que conlleva la compleja reforma del sistema de Formación Profesional, una Ley de Apoyo a Emprendedores... Si tomamos este último ejemplo de los emprendedores, al igual que el mantenimiento de muchas pymes, se pone de relieve la posición muy restrictiva en este caso del sistema financiero que prima el rescate de sus activos tóxicos mediante la recapitalización del sector frente a la liquidez crediticia tanto por parte de la banca como de las antiguas cajas de ahorros.

En el plano macroeconómico, en esta materia se detectan tensiones entre las soluciones globales y las locales. Por un lado, son muchos los analistas que defienden la transformación del Fondo Monetario Internacional (FMI) en el Banco Central Mundial (BCM). Así, se aprecia el apoyo a este organismo en la última cumbre del G-20 de Cannes y hasta el posible acuerdo con el Banco Central Europeo para que el FMI gestionara doscientos mil millones del BCE para países de la eurozona. Esta propuesta se ve reforzada por la idea de una moneda única mundial que ya preconizaba el desaparecido premio nobel Robert Mundell como solución más natural a los múltiples problemas monetarios a escala global.

Por otra parte, encontramos ante esta alternativa de disponer de un organismo internacional que regule y controle el mercado financiero una clara oposición por parte de organismos alternativos como *Occupy Wall Street*, *Indignados*, *15 M*, que ven en esta iniciativa una concentración del poder y un incremento de la desigualdad. La falta de una democracia participativa en otros organismos internacionales ya existentes mediante sistemas de veto implícito o explícito y otros mecanismos similares sintoniza con las palabras de otro galardonado economista, como es Joseph Stiglitz, que en el apoyo a este fenómeno mundial afirmaba que estos movimientos se ven unidos por las promesas incumplidas de la globalización. Como alternativa al sistema financiero global estos movimientos proponen dinamizar la economía de manera local e independiente, así como generar circuitos financieros de proximidad.

Este axioma de ajuste frente o conjuntamente a la activación económica, no es patrimonio exclusivo de las entidades u organismos internacionales, de los estados y hasta de las regiones, sino que debe estar presente en las políticas locales e incorporado en el gran debate presupuestario. Los ayuntamientos y corporaciones

locales no pueden eludir una responsabilidad sobre la dimensión local de la crisis ocultándose tras las grandes decisiones de los mercados.

Debemos preservar, en este gran debate de prioridades en el sector público local, la legitimidad institucional de seguir actuando desde el territorio en el ámbito de la promoción económica, como un factor más para abordar la crisis desde la dimensión local. Somos conscientes, que muchas de las soluciones pasan por medidas de carácter global, pero en ningún caso debemos abandonar, desde la pandemia del pesimismo que invade los profesionales de la administración pública, las oportunidades que en clave local podemos promover. Muchos años de historia y conocimiento acumulado sobre una base empírica de municipios y ayuntamientos, muchos académicos e intelectuales, diversos foros e instituciones y un largo etc. de autores llevan preconizando que la solución a los problemas del cambio climático y medio ambiente, de cohesión social, de competitividad económica pasan por una implicación de las entidades locales. La crisis no puede parar la máquina del tiempo, ni el retroceso profesional e institucional, ni puede ser la excusa para retornar a la figura de funcionario ilustrado de antaño.

La reflexión y el cuestionamiento de los modelos y los paradigmas establecidos, el pensamiento divergente, la innovación, el liderazgo adaptativo y compartido, pero especialmente, tal y como formulaba G. Becattini, la interpretación del territorio en claves económicas como un recurso en sí mismo, son algunos de los principios que pueden inspirar nuevas formas de actuar desde lo local.

Como recientemente planteaba Javier Solana, exalto representante de la Política Exterior Europea, el estado de bienestar no desaparecerá en Europa, sino que tendrá rasgos y características diferentes. Esta afirmación podríamos trasladarla y suscribirla desde el cambio de modelo necesario en las actuales políticas, infraestructuras y competencias de la promoción económica local.

En términos operativos, este nuevo modelo podría orientarse hacia tres líneas que se interrelacionan y complementan. La primera de ellas hace mención al capital intelectual, es decir, los profesionales se erigen como el principal activo de los municipios y entidades locales y un motor de la gestión del conocimiento.

La importancia del capital intelectual en el sector público se deriva porque de entre los recursos productivos - recursos humanos, conocimiento, capital, materias

primas y maquinaria - las administraciones públicas utilizan con mayor intensidad los dos primeros, que son intangibles. Otro elemento que justifica esta importancia hace mención a las estrategias y objetivos del sector público que en función de la diversidad de las actividades, no persigue la rentabilidad económica y posterior distribución de beneficios entre los accionistas.

Asimismo, no podemos obviar que la actividad principal de los entes públicos se concentra en los servicios. En ocasiones, las entidades públicas producen bienes tangibles como infraestructuras, pero la mayor parte del output que produce el sector público son servicios, y por tanto intangibles.

La segunda línea estaría relacionada con los nuevos negocios o emprendizaje público. Una de las reflexiones previas se centra en que esta estrategia no se reduce exclusivamente a las nuevas oportunidades, sino que está en la raíz misma del desarrollo económico local, haciendo mención al cuestionamiento del rol de lo público en estas actividades de claro componente económico. Debemos reconocer que desde la globalidad económica - urbana es sumamente difícil encontrar en las ciudades agentes privados que puedan disponer de una visión amplia, global y que interrelacione e integre los diversos campos de conocimiento, como los que se dispone desde la gestión pública local en la identificación de esas oportunidades de negocio público.

Entendemos asimismo, que ese tabú que en algunas ocasiones prevalece sobre la clara segmentación y frontera entre lo público y privado en torno a actividades lucrativas o de negocio, hoy en día se diluyen asumiendo que la concertación público-privada no se reduce exclusivamente a dinámicas de acuerdos, consensos o planes estratégicos, sino que debe hacerse extensiva al campo del desarrollo endógeno.

En este sentido, parece evidente que esta línea de trabajo no plantea monopolios o sistemas intervencionistas sobre el libre mercado por parte del sector público, sino que este puede desempeñar un papel emprendedor en el impulso de nuevas iniciativas, explorando y abriendo nuevos espacios de colaboración, tanto en el capítulo de las inversiones como en el propio modelo de gestión en torno a opciones exclusivamente públicas, mixtas o privadas.

Nos referimos por lo tanto al coste de oportunidad o alternativo, que para el sector público representa el no haber identificado estos posibles nichos de nuevos negocios, un análisis riguroso de la viabilidad y beneficios que pudieran obtenerse y las

fórmulas de explotación más adecuada en la conciliación de los intereses públicos como de los privados.

Este coste de oportunidad no es evaluable únicamente en términos de nuevos ingresos financieros o del impacto económico directo, sino en muchas ocasiones, el éxito se mide bajo otros parámetros. Un apoyo decidido hacia nuevas infraestructuras y servicios sostenibles puede apoyar el desarrollo de sectores emergente en el ámbito de los clusters urbanos. Asimismo, estos nuevos desarrollos inciden directamente en el incremento de la calidad de los servicios corporativos y hacia el ciudadano.

Lógicamente, el término beneficio en claves públicas persigue la búsqueda de esa autonomía financiera que integra actuaciones generadoras de recursos económicos recurrentes frente a la mayoría de servicios públicos que arrojan un componente deficitario.

Este pensamiento se ve refrendado por Lionel R. Bauman, Profesor de Política Económica en la Universidad de Maryland, que en un reciente artículo en la prensa americana relataba como muchos gobiernos municipales y estatales en EEUU estaban invirtiendo en nuevos negocios locales e intentaban imitar el ejemplo de Dakota del Norte, que gestiona eficazmente un banco público, lo cual, permite a los empresarios solicitar créditos de proximidad sin tener que recurrir a entidades controladas por Wall Street.

En el Estado también podremos identificar experiencias significativas orientadas hacia el negocio público, entre otras la de la ciudad de San Sebastián, que a través de una sociedad instrumental que tengo el honor de dirigir, dispone de una dilatada experiencia en este campo con sectores como las energías renovables, la gestión de fibra neutra, la rentabilización del patrimonio hotelero municipal, nuevas infraestructuras productivas, otras vinculadas al I+D+i, etc., que asientan los principios de sostenibilidad económico mediante ingresos recurrentes. Paralelamente, la gestión adecuada de los activos inmobiliarios de las entidades locales se convierte con carácter general en una obligación para las propias haciendas locales.

La última de estas líneas o aproximaciones al cambio del modelo se centra en el empleo y una valoración de las medidas que tradicionalmente han promovido algunas instituciones para canalizar ayudas a la contratación y el fomento del empleo público. Aunque reconozcamos como positivo en el caso del empleo público, la transición de políticas pasivas en activas y subsiguientemente de prestaciones y ayudas sin

contraprestación a la experiencia laboral en un ayuntamiento sin opción de continuidad o prórroga, no lo es menos, que al igual que los contratos suscritos desde las empresas privadas con estímulos económicos a la contratación ambos no presentan una incidencia en el balance neto de la evolución negativa de los contratos registrados en un territorio determinado.

De una lectura superficial de la nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria se deduce la imposibilidad de realizar nuevos contratos temporales en la administración pública lo cual conlleva la desaparición de estas medidas transitorias, que en tiempos de crisis planteaban fraccionar el mercado laboral hasta la reactivación de la iniciativa privada.

Ante esta evidencia, alguna de las alternativas a valorar pueden centrarse en el conocimiento contextual y en el desarrollo de proyectos de “ajuste fino”. Desde una actuación sectorial o territorial, a nivel de barrio o área industrial, se pueden promover microproyectos focalizados que dinamicen determinada actividad económica con una implicación y liderazgo participativo de agentes intermedios con una clara vocación zonal, cerrando así, un círculo que pueda presentar en su desarrollo algunos intersticios de empleo. La lógica para la interpretación y activación del mercado de trabajo, más en la actualidad, no descansa en las grandes inversiones que arrastren un número importante de puestos de trabajo, ni en las grandes cifras que se barajan en los programas públicos de ayudas a la contratación basados en la reacción espontánea de las empresas a las mencionadas ayudas, sino que requieren organizaciones próximas con una gran dedicación, que interrelacionen e integren diversas medidas, con capacidad de movilización, para alcanzar resultados acumulados de empleo que surgen de contrato en contrato. Es evidente que esta labor exclusivamente puede recaer en los agentes locales públicos y privados y en ningún caso alcanzaremos resultados positivos si estos parten de la premisa de capitalizar este espacio local, sin los agentes locales o con la retórica de participación testimonial, desde otros niveles de la administración o agrupaciones sectoriales privadas de otra escala territorial.

Para finalizar otra reflexión que nos trae la actual crisis se soporta en recordar la larga historia de reivindicación local, apoyada en testimonios, acuerdos, leyes, tratados, libros blancos, cumbres locales. Estos, prácticamente se pierden en la memoria o se constatan en la retórica literaria introductoria de leyes, órdenes, decretos y algunos informes. Los principios, entre otros, como la subsidiariedad, el propio Tratado de Lisboa, el Decálogo del Municipalismo español, la gobernanza multinivel, la Cumbre Europea de Gobiernos Locales de Barcelona..., nos dejan un

balance muy pobre como son la Ley Básica de Régimen Local del 85, una ley municipal en Andalucía y algunos estatutos de autonomía de segunda generación en la que se reconocen modestas competencias a los municipios, sin arbitrar una solución financiera.

En este sentido, todo el proceso de descentralización hacia las autonomías y las reivindicaciones constantes de las CCAA en las diversas Conferencias Sectoriales no ha tenido un reflejo en la traslación de esta demanda hacia las Corporaciones Locales. No obstante esta falta de voluntad se ha paliado con una convivencia interinstitucional en época de bonanza económica, con financiación o subvenciones finalistas, en ocasiones, mediante concurrencia competitiva, asumiendo y desarrollando los municipios actividades sectoriales que pudieran considerarse como competencias impropias. Hasta podemos destacar en esta relación, frustrados intentos de suscribir convenios interinstitucionales entre CCAA y municipios que reflejaran como solución intermedio en la voluntad de profundizar en un futuro sobre los ámbitos de descentralización competencial y autonomía financiera.

Esta falta de sensibilidad hacia lo local se caracteriza en periodos de crisis con el temor de que se produzca una involución o recentralización autonómica consolidando definitivamente las denominadas centralidades periféricas.

Este temor se acrecienta con el debate de las duplicidades y hasta triplicidades del modelo actual. No podemos abordar este complejo problema, sin racionalizar y reorganizar servicios paralelos en la propia administración autonómica, sin tener en cuenta el coste, la calidad de servicio, el impacto, sin una evaluación rigurosa comparada, sin que incorporemos los principios de subsidiariedad y la gobernanza multinivel y especialmente no relegue nuevamente el debate y establecimiento de un marco competencial y de autonomía financiera adecuado para las Corporaciones Locales.

En resumen, si existe un momento propicio para relanzar este debate, es el actual ya que, a las lógicas y legítimas demandas históricas de la Corporaciones Locales, se le une la racionalización y efectividad del gasto público en tiempo de crisis económica.