

TERRA. Revista de Desarrollo Local

e-ISSN: 2386-9968

Número 5 (2019), 105-125

DOI 10.7203/terra.5.14807

IIDL – Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local

Políticas de desarrollo económico local. ¿Y si repensamos lo básico?

Oriol Estela Barnet

Cátedra Barcelona-UPF de Política Económica Local (Barcelona, España)

oestela@pemb.cat

<https://orcid.org/0000-0002-0012-3057>



Esta obra se distribuye con la licencia Creative Commons
Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional

SECCIÓN ARTÍCULOS

Políticas de desarrollo económico local. ¿Y si repensamos lo básico?

Resumen: las políticas de desarrollo económico local han estado presentes en las agendas de los gobiernos locales españoles durante las tres últimas décadas, período en el cual ha habido que afrontar tres grandes crisis que han supuesto, en cada ocasión, la necesidad de incorporar nuevas perspectivas y nuevos instrumentos para la ejecución de dichas políticas. En particular, la crisis que estalla a finales de la primera década del siglo XXI pone de manifiesto las limitaciones del modelo de desarrollo económico local que se había generalizado hasta el momento: reactivo y dependiente de fondos finalistas de otras administraciones. Es en este momento cuando se hace evidente que el desarrollo económico local, para ser efectivo, sólo puede provenir de un enfoque de abajo arriba fundamentado en el convencimiento y la colaboración de los actores locales y poniendo en el centro las necesidades de las personas y el respeto por el entorno.

Palabras clave: Desarrollo económico local, Economía local, Estrategia, Necesidades humanas, Políticas públicas, Resiliencia, Sostenibilidad.

Local economic development policies. What if we rethink the basics?

Abstract: local economic development policies have been present in the agendas of the Spanish local governments during the last three decades, a period in which three major crises had taken place and had shown up the need to incorporate new perspectives and new instruments for the execution of these policies. In particular, the crisis that erupts at the end of the first decade of the 21st century highlights the limitations of the local economic development model that had been generalized up to now: reactive and dependent on finalist funds from other administrations. It is at this moment when it becomes clear that local economic development, to be effective, can only come from a bottom-up approach based on the conviction and collaboration of local actors and putting at the center the needs of people and the environment..

Key words: Local Economic Development, Local Economy, Strategy, Human Needs, Public Policy, Resilience, Sustainability.

Recibido: 19 de abril de 2019

Devuelto para revisión: 12 de mayo de 2019

Aceptado: 27 de mayo de 2019

Referencia / Citation:

Estela, O. (2019). Políticas de desarrollo económico local. ¿Y si repensamos lo básico? *TERRA. Revista de Desarrollo Local*, 5, 105-125. DOI 10.7203/terra.5.14807

1. INTRODUCCIÓN

The first rule of the new economics is to see the world clearly, not through the distorting lens of economic theorems, which by their very nature are bound to be inaccurate when it comes to individuals or specific places. (Boyle y Simms, 2009:35).

Our economy is the outcome of the decisions we make and the actions we take. (Gibson-Graham, Cameron y Healy, 2013:xiii).

Las políticas de desarrollo económico local tienen un recorrido de más de treinta años en España. Actualmente, son pocos los entes locales de una mínima dimensión que no dispongan de sus propias estructuras o programas en este ámbito de las políticas públicas. Incluso se ha generalizado la existencia de concejalías dedicadas a estas políticas. Aunque nuestro país se incorporó con cierto retraso al despliegue de este tipo de políticas respecto a países de nuestro entorno (Ingellis, Calvo, Greco y Chiarello, 2014), hoy en día se puede afirmar sin duda de que se trata ya de una disciplina consolidada en el ejercicio del gobierno de nuestros territorios.

En el marco de una economía globalizada, la posibilidad de intervenir desde lo local, desde el nivel más próximo al territorio y a los actores económicos y sociales, para hacer compatibles las especificidades, las necesidades y las aspiraciones locales a los embates del entorno y al ritmo acelerado de cambios (demográficos, tecnológicos, culturales, etc.) se presenta como algo complejo o, al menos, difícil de justificar si no se pueden ofrecer resultados tangibles del mejor funcionamiento de la economía para quienes habitan un territorio.

Ese es, no obstante, el objetivo fundamental de aquello que conocemos como “desarrollo económico local” y las políticas que a él se asocian. El desarrollo económico local es una versión particular del progreso económico de un territorio que va más allá del simple crecimiento de la producción de bienes y servicios o de la generación de rentas y empleo (aspecto central en la idea de “desarrollo económico” a nivel macro). En este sentido, el desarrollo económico local, de acuerdo con definiciones de autores destacados en nuestro país y en América Latina (Aghón, 2001), pone un énfasis especial en cuatro aspectos:

- la capacidad de los actores de un territorio de influir, al menos en parte, en su propio devenir económico;
- la disposición de dichos actores locales a hacerlo de forma concertada entre ellos;
- la consideración de los recursos locales (naturales, humanos, intangibles) como el activo esencial sobre el que construir el progreso
- la persecución de objetivos que van más allá de lo económico y que tienen que ver con la preservación del territorio, pero también de la identidad y de los valores locales.

Algunos autores utilizan la denominación “desarrollo territorial” para enfatizar el vínculo de los engranajes que permiten el progreso económico con las particularidades del territorio en cuestión (Albuquerque, 2014). En cualquier caso, el desarrollo económico local tiene que ver, en suma, con la idea de construir una “buena” economía local,

entendiendo como tal aquella que actúe en favor de un mayor bienestar para las personas y que cuide el territorio (Jackson y McInroy, 2015).

Sin embargo, la pregunta fundamental a realizarse es: ¿cómo determinamos qué caracteriza a una “buena” economía local en diferentes lugares? ¿cómo sabemos que la intervención desde lo local está funcionando en la dirección deseada? ¿y cuál debe ser realmente dicha dirección?

En un mundo en el que la velocidad es omnipresente, algo que es particularmente aplicable al gobierno del territorio, conviene disponer de espacios, aunque sea esporádicamente, para la reflexión sobre la motivación y sobre la finalidad de las actuaciones que llevamos a cabo, máxime cuando se trata de políticas públicas que inciden en el conjunto de la ciudadanía y lo hacen consumiendo recursos comunes. Es por ello por lo que resulta imprescindible, tras más de tres décadas de desarrollo económico local en nuestro país, interrogarse acerca del porqué y del para qué de estas intervenciones. La tesis que defendemos en este artículo es que afrontar de manera abierta este interrogante tiene dos consecuencias fundamentales: 1) definir el “porqué” otorga un sentido a la intervención local sobre la economía, algo que hoy se da por hecho, pero que podría ser rebatible sin un fuerte fundamento, como ya ha sucedido durante la reciente crisis; 2) interrogarse sobre el “para qué” abre las puertas a una nueva agenda de intervención que reclama nuevas estrategias, nuevas políticas y nuevas herramientas al servicio del desarrollo económico local.

Así, en la primera parte del artículo haremos un repaso a lo que han sido estas tres décadas largas de políticas de desarrollo económico local en España. A continuación, analizaremos las hipótesis más plausibles del “porqué” se abordan estas políticas desde unos entes locales que son la pieza más débil del engranaje de la administración pública en nuestro país para, seguidamente, acometer el “para qué”, esto es, cuál debe ser el posible abanico de objetivos que tiene sentido plantearse desde un ente local a la hora de articular sus políticas de desarrollo económico local. Finalmente, a la luz de los diversos aspectos analizados, realizaremos una serie de proposiciones sobre la configuración de una nueva agenda para el desarrollo económico local.

2. LA EVOLUCIÓN DE LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL EN ESPAÑA

Si examinamos las estrategias y las prácticas llevadas a cabo en estos treinta años en el ámbito del desarrollo económico local encontraremos tres grandes dimensiones o perspectivas de intervención (Estela, 2011):

- La dimensión que podríamos denominar de participación local en el desarrollo económico global. Esta dimensión significa entender el territorio y sus recursos como una plataforma al servicio de la actividad económica globalizada. Se trata de la dimensión más clásica de la promoción económica: despliegue de grandes infraestructuras y equipamientos, incentivos para la atracción de inversiones de empresas multinacionales, inversión en formación para atender las necesidades de dichas empresas, etc. La idea de “atraer” hacia el territorio los flujos de inversión globales es la que fundamenta esta perspectiva. Históricamente se ha comprobado que puede resultar una buena base para impulsar el desarrollo económico de un territorio, pero la realidad muestra también que esto ocurrirá siempre y cuando las inversiones atraídas se enganchen con el territorio y sus actores, que las empresas locales puedan

relacionarse con las recién llegadas y que, en definitiva, se articulen sistemas productivos diversos y progresivamente menos dependientes del capital foráneo.

- La dimensión del desarrollo económico local con proyección global. Esta dimensión, que tiene que ver en gran parte con el concepto de “desarrollo endógeno” (Vázquez Barquero, 2007), fija su atención en los recursos del territorio y en cómo pueden ser movilizados o, más específicamente, “puestos en valor” aprovechando el potencial emprendedor de quienes habitan dicho territorio. Se trata de la dimensión predominante en la actualidad, y en ella toma gran importancia la capacidad de asimilar y generar innovación como una palanca de acceso de la producción local a los mercados globales. Se trata, pues, de captar los flujos de renta globales utilizando la inversión local, las capacidades y los recursos locales. Desde esta perspectiva, el territorio y su población se convierten en activos potenciales; algo que supone un enfoque muy positivo del desarrollo local, ya que se centra en las oportunidades, pero que puede resultar contraproducente llevado al extremo (cuando todo es susceptible de ser explotado económicamente), amenazando la sostenibilidad en sus diferentes vertientes, como muestra el caso del turismo en determinados emplazamientos.
- La dimensión del desarrollo económico local comunitario (Gibson-Graham, Cameron y Healy, 2013). Es esta la dimensión más centrada en los actores locales y sus relaciones, en el sentido de que trata de movilizar los recursos locales para satisfacer las necesidades y aspiraciones específicas del territorio en cuestión sin conectarse, al menos directamente, con los circuitos económicos globales. La inversión y la renta se mueven fundamentalmente dentro de un circuito local más o menos definido, y el conjunto se mantiene gracias al efecto multiplicador (Sacks, 2002). La construcción de capital social y la articulación de redes son aquí las misiones fundamentales de las políticas, que deben reconocer, alentar, valorizar e interconectar las iniciativas económicas de todo tipo que surjan de la sociedad civil. Una forma extrema de esta dimensión llevaría a perseguir la autarquía en un territorio, algo que no sólo no es deseable, sino que ni siquiera parece posible ya en nuestro mundo, de manera que hay que entenderla como la búsqueda de mecanismos que permitan mejorar el impacto que proporcione cada recurso invertido o introducido en la economía local.

No se trata, en absoluto, de optar simplemente por una de las tres dimensiones. Fiarlo todo a la atracción de inversiones exteriores conduce a unos elevados niveles de vulnerabilidad de los territorios, puesto que dichas inversiones pueden fácilmente trasladarse a otros territorios que ofrezcan mayores incentivos en cualquier momento. La puesta en valor indiscriminada de los activos locales puede derivar, como hemos ya mencionado, en su agotamiento y en la insostenibilidad del conjunto. Por último, encerrarse en sí mismo acentuaría la marginalización de un territorio a medio y largo plazo. Sin duda, una “buena” economía local sería la que resultara capaz de combinar las tres dimensiones de manera eficaz, obteniendo el máximo provecho de cada una de ellas e interconectándolas convenientemente: las inversiones que se atraen pueden fijarse con mayor facilidad en el territorio si son complementarias con el tejido empresarial ya existente y si este se encuentra bien relacionado tanto internamente como con el resto de la sociedad local. Atraer, poner en valor y relacionar son los tres ejes de una estrategia integral de desarrollo económico local.

Igualmente, esta articulación del desarrollo económico local en tres dimensiones reclama una mejor coordinación 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 o, si procede, la

metropolitana. La escala supramunicipal, aunque no necesariamente regional, se presenta también 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 adecúa con la capacidad local de intervención y es asumible desde el concepto de comunidad local: desde el barrio o municipio pequeño hasta la comarca (Estela, 2011). Una buena economía local, por tanto, exige también una adecuada gobernanza multinivel.

¿Cuál ha sido, en cualquier caso, la evolución en la adopción de estas tres dimensiones estratégicas del desarrollo económico local en nuestro país?

A mediados de los años 80, la necesidad de puesta al día de los municipios españoles en materia de infraestructuras y servicios por parte de unos ayuntamientos que recién estrenaban legitimidad democrática coincidió en el tiempo con el fuerte, aunque retrasado con respecto al resto de países de nuestro entorno, impacto de la crisis económica derivada del alza de los precios del petróleo de finales de los años 70.

La reconversión industrial, el retorno de un gran número de personas que habían emigrado durante la dictadura, la incipiente incorporación de la mujer al mercado de trabajo formal, el inicio del período de mayor presión sobre el segmento de población potencialmente activo derivado de la generación del baby-boom... todo se combinó en un cóctel que resultó explosivo en términos de desempleo: la tasa de paro permaneció 11 trimestres por encima del 20% alcanzando el máximo en el 21,65 al finalizar 1985, según datos del Instituto Nacional de Estadística. A partir de ese momento, la incorporación de España a la Comunidad Económica Europea el 1 de enero de 1986 junto con el efecto acumulado de las sucesivas devaluaciones de la peseta en 1976, 1977 y 1982, animaron a la deprimida economía española y se inició un importante período de recuperación que, además, debía sentar las bases de una transformación productiva pendiente desde el tardofranquismo.

En dicha recuperación fue esencial para las economías locales habilitar suelo industrial y formar a las personas tanto empleadas como, sobre todo, desempleadas para motivar la instalación en el territorio de empresas multinacionales. Fue el momento, por tanto, de la primera de las dimensiones del desarrollo económico local.

El recorrido de esta estrategia se mostró insuficiente para garantizar unos niveles adecuados de actividad económica y empleo y, además, no superó un nuevo período de recesión que comportó una nueva devaluación de la moneda, derivando esta vez en 21 trimestres seguidos con la tasa de paro superando el 20% (máximo del 24,55% a principios de 1994). La crisis tras la euforia de los eventos de 1992 (aunque en realidad había empezado algo antes) puso el freno al clima de euforia del cambio de década, pero fue la antesala de un nuevo período de crecimiento, esta vez mucho más duradero, que tuvo que ver también con la apertura al exterior (en 1993 se establece el Mercado Único Europeo y, con él, la libre circulación de mercancías en el espacio comunitario), pero que a nivel local hay que explicar junto con un cambio de orientación de las políticas de desarrollo económico.

En este momento, toman protagonismo la adopción a nivel regional de las políticas basadas en los distritos industriales y, posteriormente, en los clústers de actividad económica como nodos territoriales de innovación. Asimismo, hay que destacar la puesta en marcha de las políticas de apoyo al emprendimiento: enseñar e incentivar a crear y a dirigir la propia empresa pasa a formar parte, presumiblemente de manera irreversible, de los objetivos de una política pública. El desarrollo endógeno y la puesta en valor de los recursos locales pasa a ser el nuevo eje vertebrador predominante de las estrategias de desarrollo económico local, de la mano en gran medida de los fondos estructurales

Europeos, con programas como la iniciativa EQUAL del Fondo Social Europeo o los Pactos Territoriales por el Empleo impulsados inicialmente por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

Tras más de una década de crecimiento ininterrumpido, la crisis financiera internacional supone un golpe para las economías locales que, más allá de las estrategias de desarrollo local que se hubieran seguido, eran -como continúan siendo- altamente dependientes de la evolución del sector inmobiliario. Privados los gobiernos locales de uno de sus motores económicos principales, y lastrada por tanto su capacidad para incentivar inversiones desde el exterior o promover los sistemas productivos locales, el desconcierto se apodera de quienes deben decidir cuáles son las apuestas a realizar en materia de desarrollo económico local. EL paro vuelve a situarse por encima del 20% batiendo todos los récords de duración sobre este umbral y alcanzando el 26,94% a principios de 2013. El caso de Eurovegas¹, tanto en Barcelona como en Madrid, es un buen ejemplo de cómo la gravedad de la situación económica combinada con el mencionado desconcierto abría paso a la dilapidación del bagaje de más de 20 años de apuesta por el modelo de intervención basado en el desarrollo económico local.

¿Hacia dónde quedaba, entonces, mirar en búsqueda de alternativas? La eclosión de la crisis y las diferentes situaciones de emergencia que ha provocado en las clases populares, pero también en buena parte de las clases medias (desde los desahucios hasta la pobreza energética, pasando por la extrema precarización de las condiciones laborales en general), junto con la incapacidad de hacer frente a esta situación por parte de los gobiernos locales, en un contexto en el que, además, se constreñía su capacidad de actuación mediante la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), empujó inevitablemente a observar con mayor atención cómo estaba reaccionando la ciudadanía por su cuenta y qué tipo de soluciones de colaboración se establecían en las comunidades. Y en este punto emergen un cúmulo de prácticas que se han englobado bajo diferentes nombres, como por ejemplo “economías transformadoras” (Suriñach, 2017), pero que, a grandes rasgos, ofrecen dos tipos de respuestas: las que se han categorizado como “economía colaborativa” y las que forman parte de las prácticas tradicionales de la economía social y solidaria.

La economía colaborativa se ha fundamentado esencialmente en el aprovechamiento de activos infrautilizados para satisfacer necesidades. Cuando se ha realizado para la obtención de una renta bajo la apariencia de colaboración entre iguales, el resultado ha sido empobrecedor, si no inmediatamente (competencia entre personas y territorios) sí a medio plazo: costes sociales, precarización del empleo, bajos niveles de derechos laborales, competencia desleal, etc.) (Chaves y Monzón, 2018). Es el caso de la “colaboración” para encontrar un alojamiento temporal (turístico, esencialmente), para ocupar plazas vacantes en un vehículo privado o para utilizar un bien de consumo duradero. En su versión más cercana al *mainstream* económico, la colaboración es mediada por una plataforma (habitualmente digital) que obtiene un ingreso por dicha intermediación manteniéndose supuestamente al margen de la transacción entre personas y extrayendo recursos de la economía local. En cambio, en su forma más original, la transacción puede basarse en el simple intercambio y en la ayuda mutua. En cualquier

¹ Eurovegas fue un megaproyecto que perseguía la construcción de un complejo de hoteles y casinos en el entorno de Barcelona o bien de Madrid. En ambos casos la fuerte oposición ciudadana llevó a su rechazo en ambos territorios. Ver el manifiesto de la Plataforma “Aturem Eurovegas” en Cataluña (<https://aturemeurovegas.wordpress.com/manifest/>) o el de diversas plataformas madrileñas (<http://www.paudevalllecas.org/phocadownload/Medio-Ambiente/Manifiesto%20Plataforma%20Eurovegas.pdf>).

caso, la idea de anteponer la optimización del uso de aquello que ya se posee frente al consumo de nuevos bienes es bastante consustancial a la tercera de las dimensiones del desarrollo económico local: poner en relación necesidades con recursos y tejer redes de colaboración en el territorio.

A esta dimensión se enfoca igualmente el ámbito de la economía social, cuya promoción ha entrado con fuerza en las agendas del desarrollo económico local tras ser durante muchos años, y con honrosas excepciones, un apéndice marginal allí donde era tenida en cuenta como una posible palanca de impulso para el desarrollo del territorio. Por su parte, la economía solidaria, que se sitúa habitualmente fuera de las reglas del capitalismo de mercado, está siendo (sorprendentemente, si echamos la mirada sólo una década atrás), uno de los factores dinamizadores no sólo de las economías locales, sino de la capacidad de innovación de los departamentos y agencias de desarrollo económico en muchos lugares castigados duramente por la crisis.

En definitiva, la trayectoria seguida en términos generales en nuestro país respecto a la intervención en el desarrollo económico local ha transitado de la primera dimensión (políticas de atracción de inversiones de los años 80-90) a la segunda (políticas de apoyo a personas emprendedoras y a 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 y otras prácticas alternativas (Conill, Cárdenas, Castells, Hlebik y Servon, 2012). La lógica ha sido la de atraer antes que poner en valor lo propio y sin haber tejido un capital social y un sistema de gobernanza adecuados. Todo lo contrario, en realidad, 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, de este modo, lograr la atracción de las inversiones que pueden cubrir las brechas existentes entre necesidades y recursos locales disponibles (Estela, 2015).

Todo ello es consecuencia, en gran medida, de la explicación que de manera generalizada podemos dar al “porqué” de las políticas de desarrollo económico local en nuestro país, así como a un cierto desenfoque del “para qué” pueden ser útiles tales políticas. Empezaremos por la primera de las cuestiones: la motivación para intervenir.

3. EL “PORQUÉ” DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO LOCAL EN ESPAÑA

Como ya hemos señalado en artículos anteriores (Estela, 2015), la Ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, fue la encargada de establecer el marco competencial de los entes locales en la recuperada democracia y, por tanto, su margen de actuación en un momento en el que había ante todo que poner al día a los municipios españoles en materia de infraestructuras y servicios después de décadas de dictadura. En dicha legislación, ámbitos como las políticas de empleo o las políticas industriales quedaban fuera del radio de acción de los municipios, mientras que formulaciones más genéricas o amplias como “promoción económica” o “desarrollo económico local” quedaban en manos, a lo sumo, de las diputaciones provinciales.

En cambio, fue paradójicamente el Instituto Nacional de Empleo (INEM) quien puso en marcha varios programas de fomento del empleo e incluso de creación de nuevas

empresas² al servicio de los ayuntamientos para ofrecer alternativas a las personas que acudían a diario a las puertas de la casa consistorial tras perder sus puestos de trabajo. El INEM, fue, por tanto, un precursor del reconocimiento del papel de los entes locales, por su cercanía a los actores económicos y sus problemáticas, a la hora de ejecutar los programas existentes, algo que posteriormente y de manera progresiva ha sido asumido tanto por la Unión Europea como, no sin reticencias, por las Comunidades Autónomas.

Así pues, el *porqué* original de la intervención de los entes locales españoles en materia de desarrollo económico local hay que atribuirlo a dos motivos. En primer lugar, el sentido de la responsabilidad de los alcaldes y alcaldesas de los primeros años de la democracia para hacerse cargo de una situación de emergencia por el impacto del desempleo en la población, como muy bien refleja la frase atribuida al por aquel entonces alcalde de Vitoria, José Ángel Cuerda: “Donde acaban mis competencias empiezan mis incumbencias”. No es de extrañar, ante esta consideración, que Vitoria fuera una de las ciudades que encabezaron el impulso de las políticas de desarrollo económico local en la península (Farto, 2014).

Pero no hubiera sido suficiente con la voluntad, teniendo en cuenta que los municipios han mantenido hasta el día de hoy un porcentaje de participación en el gasto público muy similar al que tuvieron durante el franquismo (alrededor del 13% del total). Hacían falta recursos. En segundo lugar, por tanto, encontramos la apuesta más o menos explícita, más o menos decidida, del resto de administraciones públicas por dotar a los entes locales de los fondos e instrumentos necesarios para llevar a cabo políticas de desarrollo económico local. Una apuesta que, en cualquier caso, se ha fundamentado en el despliegue de programas considerablemente estandarizados y con una clara vocación finalista de los recursos otorgados, con escasísimo margen de maniobra para adaptar las políticas a las necesidades específicas de cada lugar.

Este planteamiento originalmente reactivo y basado en recursos externos finalistas del desarrollo económico local no ha dejado nunca de estar presente en el trasfondo de las políticas actuales, como ya hemos advertido en ocasiones anteriores (Estela, 2017). Plantear una intervención sobre la economía local basándose en la disponibilidad de unos programas determinados obliga a un complejo ejercicio de construcción de una política pública, dado que se desvirtúa la capacidad para establecer una estrategia coherente con las necesidades del territorio. En este sentido, se altera en la práctica la secuencia coherente “visión -> estrategias -> políticas -> programas” hasta el punto de que hoy en día seguimos siendo acreedores de la adopción generalizada de la trayectoria inversa. La visión y la capacidad estratégica de las políticas de desarrollo económico local se han resentido durante décadas por ello. Y es en este punto donde situamos gran parte de la responsabilidad por el desconcierto sufrido durante los años de la crisis más reciente al que aludíamos en apartados anteriores: sin programas predeterminados que atacaran el problema, la puerta a soluciones aparentemente simples como permitir macroproyectos especulativos (pero supuestamente generadores de mucho empleo) se abrió de par en par. Pan para hoy (o ni siquiera eso), hambre para mañana.

Si queremos, por tanto, construir un edificio con sólidos fundamentos para desplegar políticas de desarrollo económico local, debemos disponer de dos elementos clave tanto a nivel político como técnico:

² El Servicio de Atención a la Creación de Empresas (SACE) fue establecido en Barcelona ese mismo año 1985, en lo que puede considerarse una anticipación muy localizada al auge de la segunda dimensión del desarrollo económico local. Ver <http://www.publicacions.ub.edu/ficha.aspx?cod=06685>

- a) El convencimiento de que es posible contribuir a la mejora de la economía local desde el propio territorio, y no sólo por responsabilidad; esto es, la adopción de una cultura del desarrollo local que potencie valores y normas adecuadas para potenciar esta perspectiva. Una vez más, debemos ser conscientes de la fuerza del modelo económico aparejado a la globalización para imponerse en todos los rincones del planeta, pero existe una gran diferencia entre aquellos territorios que simplemente dejan llevarse por la inercia del funcionamiento de la economía global de aquellos territorios que tratan de establecer unas mínimas reglas del juego para influir en cómo va a incidir esa corriente económica global en el propio territorio y construir capacidades colectivas para conseguirlo (Costamagna y Larrea, 2017).

Como decía Séneca en su Carta LXXI a Lucilio: “ningún viento será bueno para quien no sabe a qué puerto se encamina” y ese es uno de los fundamentos que da sentido al desarrollo económico local y que, además, lo vincula íntimamente con la planificación estratégica territorial, disciplina que no es extraño que se desarrollara en nuestro país en paralelo con el despegue del desarrollo económico local.

- b) El conocimiento suficiente de la economía local como para ser capaces de definir cuáles son los vectores estratégicos que hay que activar para conseguir dicha mejora. La disponibilidad de información económica a escala local es realmente una restricción importante a la hora de planear cómo intervenir en ella.

La cantidad y calidad de datos disponibles suele ser francamente mejorable, aunque no parece tampoco una misión fácil tal mejora teniendo en cuenta que existe una propensión a limitar la recopilación y tratamiento de información personal o altamente segmentada, que sería la más interesante para adquirir un conocimiento más profundo de la economía local. Pero no se trata sólo de este hecho, sino también de cambiar el enfoque del análisis de las economías locales. Estamos acostumbrados a trabajar con datos, de mayor o menor calidad, estructurales y de “desempeño” de la economía local: indicadores demográficos, cifras de paro, de empresas existentes y creadas en un determinado período de tiempo, etc. Pero muy pocas veces se abordan cuestiones clave para la economía de un territorio como: “qué parte de la renta local se genera en el propio territorio y qué parte procede del exterior y por qué canales?”, “¿cuál es la circulación y, por tanto, el efecto multiplicador de cada euro que entra en nuestra economía?”, “¿cuáles son las relaciones existentes entre los diversos actores económicos locales?” o “¿en qué medida dichas relaciones están condicionadas por la ubicación de los actores en el territorio?”, entre otras (Ward y Lewis, 2002).

Es en este sentido que el desarrollo económico local se presenta necesariamente como pluridisciplinar, dado que reclama incorporar visiones y técnicas de la geografía, de la sociología o de la antropología, sólo por citar las más evidentes.

La economía local no es por supuesto algo que venga dado, sino que es un constructo social que debe ser definido y, en la medida de lo posible, delimitado, aunque sea de manera aproximada, si se pretende aplicar políticas que conduzcan a un mayor desarrollo económico local. Conocer qué es, hasta dónde llega y cómo funciona la economía local es clave, como lo es que exista un amplio consenso al respecto en el territorio en cuestión si se pretende desplegar de manera efectiva dichas políticas, aspecto al que dedicaremos una parte del análisis de su “para qué”.

De este modo, llegamos a una posible formulación del “porqué” de las políticas de desarrollo económico local. Frente a la motivación habitual, basada en una actitud reactiva (niveles de desempleo insoportables) y subsidiaria (dependencia de los programas externos), conviene empezar a introducir, tras más de 30 años de experiencia,

una nueva mentalidad: definir estrategias y políticas de desarrollo económico local respondiendo a la voluntad de gobernar el desarrollo del territorio de acuerdo con las necesidades y las aspiraciones de la comunidad a la que se sirve, frente a la pérdida de soberanía y las tendencias homogeneizadoras que impone la globalización.

4. EL “PARA QUÉ” DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO LOCAL

Como hemos anticipado en el apartado previo, el “para qué” de las políticas de desarrollo económico local tiene mucho que ver con la delimitación del objeto de intervención de dichas políticas, esto es, con la definición de lo que consideramos nuestra economía local.

Para hacerlo debemos empezar por lo esencial: ¿qué es la economía? Puede parecer a estas alturas una proposición fútil, pero no lo es en absoluto si tenemos en cuenta que el marco mental en el que nos movemos cuando hablamos de economía, en particular en términos de políticas públicas, ofrece habitualmente una visión distorsionada de lo que realmente debería significar si nos atenemos, al menos, a la etimología.

Conocido es sobradamente el origen etimológico de la palabra economía y su significado asociado a las dos raíces del griego que la componen “oikos” (casa) y “nomos” (administración). En la acepción tercera que encontramos en el diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, que tiene que ver con su interpretación desde lo académico, la Economía se define como la “ciencia que estudia los métodos más eficaces para satisfacer las necesidades humanas materiales, mediante el empleo de bienes escasos”. Desde el punto de vista de las políticas, y a efectos de los objetivos de este artículo, el autor propone una definición de síntesis como la siguiente: “forma como se organiza una comunidad para satisfacer sus necesidades presentes y futuras a nivel individual y colectivo a partir de los recursos que tiene a su alcance”. Se quiere subrayar con esta definición la importancia de situar las necesidades en el centro, entendiendo que se trata asimismo de uno de los principios orientadores de la acción de las políticas públicas.

Será a partir de esta definición y del análisis de cada uno de sus elementos que trataremos de trazar el ámbito de actuación de las políticas de desarrollo económico local que, a su vez, nos conducirá al posible “para qué” de las mismas.

4.1. La economía y la(s) forma(s) de organización de la comunidad

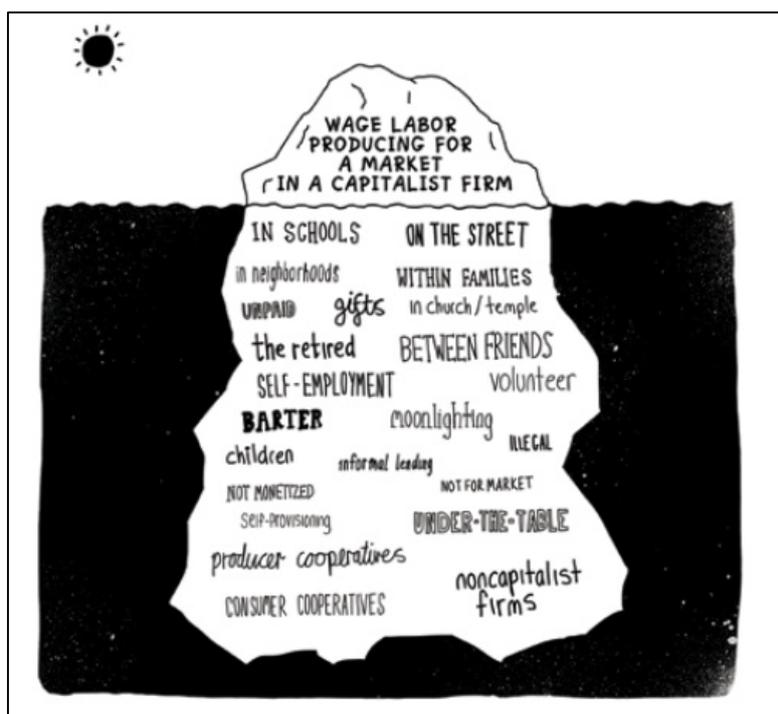
Si observamos las páginas dedicadas a la economía en los periódicos o las noticias que se incluyen en las secciones correspondientes de los informativos de televisión o radio, nos daremos cuenta de que los medios de comunicación tradicionales suelen ofrecer una visión muy particular (y restringida) de la economía. Se trata de una economía que se basa en el trabajo remunerado, principalmente por cuenta ajena, orientado a la producción para el mercado en un marco de relaciones capitalista. Sin duda, nos encontramos con una forma determinada de organización social para la satisfacción de necesidades y, por tanto, es correcto su emplazamiento bajo la cabecera de “economía”.

No obstante, es evidente también que no se trata ni de la única ni posiblemente de la principal forma que adquiere la economía en nuestra sociedad, en especial si nos remitimos al sentido de la definición que nos sirve de referencia en este artículo. Como ya hace tiempo se ha puesto de manifiesto por parte de distintas corrientes de pensamiento

económico, notablemente desde la de la economía feminista, la economía está formada por un conjunto heterogéneo de prácticas que responde a formas diversas de organización de las comunidades -y a diferentes escalas- que suelen permanecer invisibles para la opinión pública y, por tanto, fuera del foco de las políticas económicas y en particular de las de desarrollo local al uso.

Esto incluye desde prácticas similares a las que sí son visibilizadas, pero que se producen fuera de la ley o en sus márgenes (economía sumergida, economía informal) hasta algo tan esencial como la economía doméstica, pasando por el intercambio de bienes o servicios o los préstamos informales que se dan entre familiares o amistades. Es el grueso del iceberg del célebre dibujo de Ken Byrne que sirve para ilustrar lo que Katherine Gibson y Julie Graham (conocidas por el seudónimo compartido J.K. Gibson-Graham) identificaron como “economía diversa” (Gibson-Graham, 2014).

Figura 1. El “iceberg” de la economía



Fuente: Gibson-Graham, 2014:11.

Las políticas de desarrollo económico local que han venido aplicando los entes locales en nuestro país desde las primeras experiencias de los años 80 se han centrado casi con exclusividad en la economía de la punta del iceberg. Se trataba de recolocar a las personas desempleadas en empresas ya existentes o a generar sus propias empresas y de apoyar a los sectores productivos presentes en el territorio con el objetivo de mejorar sus cifras de negocio. De una forma implícita, se consideraba que el empleo era la vía para facilitar la satisfacción de necesidades, puesto que disponer de un empleo (o, mientras no era posible acceder a uno, disponer de un subsidio) proporcionaba unos ingresos con los que sufragar los gastos asociados a la satisfacción de las necesidades. Este era el marco mental sobre el que se desplegaron las políticas: hay que conseguir dinero para satisfacer necesidades y este debe provenir fundamentalmente del trabajo remunerado.

Este marco mental sigue estando fuertemente impreso en nuestra sociedad, pero es cierto que el último episodio de crisis ha permitido que algunas visiones alternativas introduzcan sus cuñas en las múltiples grietas que se formaron en el sólido armazón de la economía *mainstream*. La que había sido la “dimensión olvidada” (Estela, 2015) de las políticas de desarrollo económico local ha emergido con fuerza y ha supuesto un cambio de orientación, o al menos una mayor diversificación, en las políticas de muchas de las agencias de desarrollo económico de nuestros territorios.

La perspectiva de la economía plural (García Jané, 2014a), que contempla la interrelación de los ámbitos público, privado y comunitario, es por tanto la que debe regir a la hora de establecer sobre qué tipo de actividades y de iniciativas van a focalizarse las políticas de desarrollo económico local. Abrir la mirada hacia todo aquello que puede contribuir a satisfacer las necesidades de la ciudadanía es clave para el futuro del territorio ya que visibiliza y pone en valor diferentes energías individuales y colectivas que pueden ser utilizadas en favor de la economía local y, en consecuencia, de quienes habitan el territorio en cuestión.

4.2. La economía y la satisfacción de las necesidades individuales y colectivas

El debate acerca de las necesidades humanas y cómo la sociedad en la que nos inserimos debe actuar para satisfacerlas es consustancial a la política, y por tanto es un debate necesario a la hora de articular políticas públicas, puesto que debería determinar, entre otras cosas, hasta dónde debe llegar la intervención pública y con qué intensidad debería producirse en cada ámbito.

El análisis de las necesidades humanas tiene un largo recorrido en las ciencias sociales, no exento de controversias, pero hasta el momento la visión más extendida es la propuesta de Abraham Maslow en su conocida pirámide (Maslow, 1943). Siguiendo su propuesta, podemos convenir que toda organización social debería proporcionar una cobertura mínimamente satisfactoria de al menos las necesidades fisiológicas (las que nos permiten sobrevivir), que Maslow identifica con la respiración, la alimentación, el descanso, la homeostasis y el sexo. Dejando de lado este último elemento, los cuatro primeros señalan cinco aspectos fundamentales a tener en cuenta desde la economía: la disponibilidad de aire de calidad (respirable), de agua y alimentos sanos y suficientes, de energía no contaminante (para no actuar en contra de lo anterior) y de vivienda al alcance de todo el mundo.

Las consecuencias de esta mirada tan básica y esencial sobre la satisfacción de las necesidades humanas para nuestra sociedad son muy importantes, puesto que de ella se deriva una agenda muy clara de prioridades para las políticas de desarrollo económico local que, además, se encuentra a gran distancia del portafolio actual de la práctica totalidad de gobiernos locales:

- a) Impulsar un modelo de consumo energético, y en particular de movilidad, no contaminante, considerando que en algunas ciudades se parte ya de niveles excesivamente elevados de contaminación. Asimismo, el cambio en el modelo energético debería llevar a una menor dependencia en el suministro de los territorios y frenar lo que hoy en día supone un drenaje constante de recursos hacia el exterior.
- b) Gestionar el ciclo del agua para asegurar la provisión en cantidad y calidad suficiente teniendo en cuenta, en nuestro país, la amenaza creciente del cambio climático sobre el régimen de lluvias.

- c) Promover la recuperación de la actividad agraria, incluso en las zonas urbanas y, muy especialmente, periurbanas, así como los circuitos de comercialización de proximidad para mejorar los niveles de soberanía alimentaria de los territorios (hoy muy dependientes de los circuitos alimentarios globales), reducir el impacto ambiental y favorecer una dieta más sana y al alcance de todos los bolsillos.
- d) Facilitar el acceso a la vivienda mediante políticas de promoción pública y social de soluciones adaptadas a las necesidades de cada territorio y de cada colectivo, avanzando en la creación de un parque público en sentido amplio (incluyendo el régimen cooperativo, de cesión de uso, etc.) basado en el alquiler asequible.

Es evidente que este planteamiento no sólo se encuentra alejado de lo que hoy entendemos como políticas de desarrollo económico local, sino que ni siquiera en algunos casos el grueso de entes locales dispondría de los instrumentos ni los recursos para poder actuar. Tal es el caso de la vivienda, donde las leyes estatales y, sobre todo, el esfuerzo financiero necesario, juegan en contra de la actuación local, o en el de los suministros de agua o energía, en manos de grandes empresas privadas en la mayoría de las ocasiones.

Sin embargo, cada vez existe más consciencia sobre la necesidad de focalizar esfuerzos en los elementos básicos de las economías locales. El concepto de “resiliencia” ha entrado con fuerza en el imaginario de las políticas de desarrollo (Walker y Salt, 2006), aunque no siempre de manera adecuada, lo que significa tener en cuenta cómo asegurar la satisfacción de las necesidades básicas en todo momento, lo que pasa cuando menos por situarlas como eje prioritario de las políticas con el fin de establecer una base sólida para la reducción de las desigualdades.

La experiencia de la reciente crisis, durante la que, por ejemplo, en el área metropolitana de Barcelona se retrocedieron 20 años en la senda de reducción de las desigualdades en tan solo cinco de recesión en términos de índice de Gini (Sarasa, 2014) y la multiplicación de casos de desahucios, pobreza energética o malnutrición, debería contribuir a sumar adhesiones al cambio de foco de las políticas.

En esta línea de lucha contra las desigualdades desde la base, los postulados de propuestas como la denominada “Foundational Economy” se hacen particularmente relevantes. La “Foundational Economy” agrupa la provisión de los bienes y servicios esenciales para que los ciudadanos puedan disponer de unos mínimos estándares de vida (suministros básicos, salud, educación, cuidados, alimentos y vivienda) proporcionados por empresas arraigadas en el territorio y cadenas de suministro basadas en modelos de negocio relacionales y de largo plazo. Estamos hablando de todo lo relacionado con las infraestructuras de tuberías y cables que conectan los hogares a sistemas que hacen posible la vida cotidiana y de redes de aprovisionamiento como las de alimentos (“material foundational economy”), así como de servicios esenciales como los de cuidado y salud o los educativos (“providential foundational economy”). Todos ellos elementos que, en el momento de su universalización en nuestras ciudades (desde finales del siglo XIX) añadieron un par de décadas a la esperanza de vida de la población urbana, constituyendo parte esencial de los derechos de ciudadanía, y que, además, pueden producir el colapso del conjunto de la economía en caso de verse interrumpida su provisión (Foundational Economy Collective, 2018).

Hablando de necesidades, debemos recuperar algo anteriormente mencionado al respecto de los instrumentos que proporcionan las políticas de desarrollo económico local para su satisfacción. Ya hemos señalado como la prioridad de todas las políticas ha sido en general garantizar la obtención de ingresos monetarios con los que atender a las necesidades de individuos y familias. Las políticas pasivas de mercado de trabajo lo han

hecho directamente, mediante subsidios. Las políticas activas, proporcionando formación para la mejora de los conocimientos, las competencias y las habilidades que requieren la inserción laboral o el emprendimiento.

Existen, no obstante, al menos tres instrumentos que pueden contribuir a disponer de medios para satisfacer necesidades que sólo ahora, y todavía de forma bastante tímida salvo notables excepciones, son tenidos en cuenta en la caja de herramientas del desarrollo económico local, avanzando en el fortalecimiento de lo que algunos autores denominan una economía ciudadana (Sunyer, 2015):

- La democratización del acceso a los medios de producción, algo que no tiene por qué pasar por una alteración sustancial del orden establecido, sino que puede apoyarse en procesos de democratización en el funcionamiento de las empresas, la recuperación de empresas en crisis o sin perspectivas de sucesión por parte de las personas que trabajan o han trabajado en ellas (García Jané, 2014b), así como la puesta a disposición de la ciudadanía de medios públicos, activos infrautilizados o bienes comunes para que a partir de los mismos articulen propuestas de aportación de valor para la comunidad (Diputació de Barcelona, 2014).
- El fortalecimiento de las redes de relaciones entre los actores del territorio. En los últimos años se ha popularizado el concepto de “cuádruple hélice” para explicar el interés de las alianzas entre actores diversos (administración pública, sector privado, academia y ciudadanía) para innovar y, en consecuencia, mejorar las opciones de desarrollo de un territorio. Este esquema, inherente al concepto original de desarrollo económico local, como señalábamos en la introducción, debe no obstante ser aplicado no sólo en proyectos o actividades concretas, sino que debe ser la forma de definir visiones y establecer estrategias a todos los niveles. Y muy particularmente es un esquema que requiere ante todo que se fortalezcan las relaciones entre los miembros de cada una de las “aspas” de la hélice. Facilitar procesos de colaboración para las empresas (más para las de menor tamaño), para las organizaciones ciudadanas y para las personas en particular es un recurso esencial para aumentar las posibilidades de satisfacción de necesidades (Costamagna y Larrea, 2017).
- El dinero es importante como medio de satisfacción de necesidades, por supuesto. Pero tampoco debemos limitarnos a considerar como dinero sólo aquel que se define como “de curso legal” (en nuestro caso, el euro). El desarrollo de monedas alternativas o complementarias, en sus diferentes variantes (locales, sociales, eco-orientadas, etc.) se muestra cada vez más como una vía eficaz para el fortalecimiento del comercio local o para la dinamización de nuevos mercados relacionados con el tipo de productos o servicios vinculados al uso de dicha moneda (Boixader y Estela, 2016).

Cabe señalar que, dentro de la definición de economía que utilizamos como base para esta reflexión, se hace una mención a las necesidades futuras. La atención a estas necesidades pasa obligatoriamente por adoptar un enfoque cuando menos sostenibilista del desarrollo económico local, y emplaza por tanto a la última parte de la definición, la que se refiere a la utilización de los recursos al alcance de una economía.

4.3. La economía y la utilización de los recursos disponibles

Si el planeta cuenta con recursos finitos, más lo serán desde la perspectiva de un territorio concreto. Autores como el biólogo Jared Diamond nos han relatado como civilizaciones que en el pasado alcanzaron altos niveles de desarrollo fueron incapaces de gestionar adecuadamente los recursos a su alcance y sucumbieron de manera acelerada hasta

desaparecer por completo (Diamond, 2005). Desde los tiempos del informe del Club de Roma sobre los límites del crecimiento y del posterior Informe Brundtland, que popularizó la noción de desarrollo sostenible, el desarrollo económico local ha evolucionado de manera cada vez más indisociable al respeto por el entorno y a la sostenibilidad, al menos sobre el papel.

Hay que tener en cuenta que, siguiendo a algunos autores (Linz, Riechmann y Sempere, 2007), la sostenibilidad tiene que ver con la integración de tres vectores:

- El vector de la eficiencia en el consumo de recursos; esto es, hacer más con menos. Un vector que por sí mismo no es garante de sostenibilidad, ya que se suele incurrir en la denominada “paradoja de Jevons” (Missemer, 2012), por la que, a mayor eficiencia en el consumo de un recurso, mayor incentivo a utilizarlo y, por tanto, a no reducir su consumo en términos globales. Ejemplo: la mejora de la eficiencia en los motores de queroseno de los aviones es un incentivo para incrementar el número de vuelos.
- El vector de la coherencia; esto es, la utilización de los recursos y el desarrollo de procesos más acordes con la manera como lo hace la naturaleza: agricultura ecológica, energías renovables, etc. El modelo de la “Economía Azul” (Pauli, 2011) sería una versión sofisticada de esta premisa que, no obstante, tampoco asegura por sí misma la sostenibilidad en un mundo de 8.000 millones de habitantes, la gran mayoría de los cuáles quieren alcanzar los niveles de consumo de los países desarrollados.
- El vector de la suficiencia; esto es, reducir el consumo de recursos por individuo y colectivamente. Reconsiderar nuestro consumo global de recursos en el medio y largo plazo, estableciendo parámetros de suficiencia en el mismo, es inevitable, principalmente para quienes más recursos consumimos, de cara al resto de los habitantes del planeta y a las generaciones futuras. La consciencia de esta necesidad ha impulsado las diversas aproximaciones al decrecimiento derivadas del pensamiento de Nicholas Georgescu-Roegen o Cornelius Castoriadis (Latouche, 2008).

Es importante destacar que, así como los dos primeros vectores están íntimamente relacionados con la evolución del conocimiento, la ciencia y el desarrollo tecnológico, aspectos en los que el ser humano se ha demostrado capaz de lograr grandes avances y dar solución a infinidad de problemas, el tercer vector depende casi en exclusiva de la voluntad y el comportamiento humanos, así como del modelo de sociedad que queremos para nosotros y nuestros sucesores. Y hay que recalcar la necesidad de integración de los tres vectores para conseguir una sostenibilidad efectiva. Tenemos, así, ciencia y tecnología frente a política y etología humana. Invertir en investigación a la vez que cambiamos nuestros hábitos.

Capítulo aparte merece el tratamiento de la sostenibilidad en el marco de la actividad económica. Durante los primeros años de la crisis se popularizó la apuesta por la denominada “Economía Verde”, que en la práctica recoge poco más que el fomento de las inversiones y los puestos de trabajo que se estima que pueden generar las energías renovables y las actividades de mejora de la eficiencia energética. Un aspecto clave, efectivamente, para la sostenibilidad, pero insuficiente si lo que se pretende es avanzar en un verdadero cambio de paradigma que implique todos los aspectos de la economía. Más aterrizado es el concepto de “Economía Circular” por el que se entienden todas aquellas actividades que incorporan la reutilización de recursos, previa recuperación y/o reciclaje, además de la reparación de bienes para alargar su vida útil.

Utilizar de manera inteligente los recursos que tenemos a nuestra disposición adquiere otra dimensión desde el punto de vista de las políticas de desarrollo económico local. Una

dimensión que incluso podría considerarse otra forma de circularidad: la maximización de la circulación de la renta en la economía local, con el fin de ampliar el efecto del multiplicador al que nos referíamos en apartados anteriores.

Cualquier territorio genera, atrae y expelle rentas. La cantidad de renta que dedicamos al consumo, a la inversión o el ahorro, y dónde y para qué efectuamos ese consumo, inversión o ahorro es tiene un efecto decisivo en la salud de la economía local. Es por este motivo que resulta clave saber cómo funciona la economía local en términos de circulación de la renta, y en este ámbito, el de la medida de la circulación de la renta a escala local, todavía nos queda mucho camino por recorrer.

De todos modos, lo que es obvio a priori es que cuanta más renta se consuma e invierta en el propio territorio, mejor para la economía local. No se trata de adoptar posturas autárquicas o proteccionistas, sino simplemente de priorizar aquel tipo de consumo y ahorro que ofrezca el mejor rendimiento para la economía que nos resulta más próxima.

Esta priorización debe empezar por el gobierno local y la aplicación de su presupuesto, como propone el enfoque “Community Wealth Building” (creación de riqueza en la comunidad) que defienden el “Centre for Local Economic Strategies”³ o “Democracy Collaborative”⁴, entre otros *think tanks*. El gasto público debe ser el primer impulsor del desarrollo económico local y por tanto es justo que se oriente fundamentalmente a la adquisición de bienes y servicios locales. Lo mismo podemos decir del gasto de las principales instituciones privadas (universidades, hospitales, etc.) presentes en un territorio, las que los anglosajones denominan “anchor institutions” o instituciones ancla, puesto que difícilmente se deslocalizaran y son grandes demandantes de bienes y servicios. Por supuesto, el resto de empresas, pequeñas y medianas, autónomas y autónomas y la ciudadanía en general deben priorizar las compras locales. Programas como “Plugging the Leaks”, de la “New Economics Foundation”⁵, ayudan a las comunidades a detectar por dónde se producen las principales fugas de renta del territorio y cómo encontrar alternativas para evitarlas.

Por lo que respecta al ahorro, la reflexión a realizar es la misma. Dónde depositamos nuestros ahorros y que se hace con ellos es de vital importancia para la comunidad, en especial aquellas que son altamente dependientes de transferencias, como pensiones o subsidios de desempleo. Contar con instituciones que recojan y canalicen el ahorro local hacia empresas y proyectos del territorio es imprescindible. Un papel que en su momento cumplieron las cajas de ahorros en nuestro país y que ahora ha quedado prácticamente desatendido, aunque la incipiente banca ética y cooperativa va ganando progresivamente terreno. La pregunta pertinente que hacerse es: ¿cómo sería la economía local si el 50% del ahorro generado en 50 kilómetros a la redonda se invirtiera en ese mismo territorio, en lugar de hacerlo en grandes empresas o en fondos globales? (Cortese, 2011).

Una vez analizadas las implicaciones que tiene definir la economía como la “forma como se organiza una comunidad para satisfacer sus necesidades presentes y futuras a nivel individual y colectivo a partir de los recursos que tiene a su alcance”, corresponde abordar una propuesta del “para qué” de las políticas de desarrollo económico local.

El recorrido realizado en este capítulo nos permite sintetizar el principal objetivo que deberían adoptar dichas políticas, que sería: articular todas las iniciativas económicas del territorio y sus actores desde una perspectiva plural y diversa, con el fin de disponer

³ <https://cles.org.uk/>

⁴ <https://democracycollaborative.org/>

⁵ <https://neweconomics.org/2002/11/plugging-the-leaks>

siempre de una mínima capacidad de satisfacción de las necesidades básicas de la comunidad y activar el potencial para ir más allá, y reducir las desigualdades gestionando de manera inteligente (equitativa, sostenible) los recursos de los que se dispone.

Esto implica, a su vez, dar prioridad a todo aquello que tiene más sentido atender desde la escala local y que ayude a incrementar la circulación de renta en su interior.

5. CONCLUSIONES: POLÍTICAS PARA UN NUEVO *MAINSTREAM*

El desarrollo económico local es un enfoque particular de la intervención sobre la economía de un territorio. Un enfoque que debe considerar unos límites territoriales determinados pero que, por el contrario, puede y debe aplicar una mirada abierta sobre la economía, es decir sobre las diferentes fórmulas de organización de la comunidad para satisfacer sus necesidades.

Si lo local se caracteriza por la diversidad, la flexibilidad, la capacidad de adaptación a unas circunstancias específicas, no tiene ningún sentido seguir anclados en una visión tan restrictiva de los conceptos vinculados al desarrollo económico como la que impera, en la que sólo se atiende a un tipo concreto de personas emprendedoras (las que quieren crear empresas mercantiles de manera individual), se alienta un único tipo de innovación (la que deriva en resultados comerciales), se proporciona un único medio para satisfacer necesidades (el dinero de curso legal), se orienta la economía social a un único fin (el negocio “con cara amable”) o se estimula una única vertiente de la Economía Verde (la que re-impulsa – y no cuestiona- el modelo económico vigente).

Todos estos elementos conforman, junto con algunos otros, lo que podemos considerar el *mainstream* económico. Una forma de entender la economía que ha jugado muy poco a favor de la mayoría de los territorios y de la mayoría de las personas que los habitan. Sólo así se explican los altos niveles de desigualdad y de segregación existentes en nuestras sociedades, incluso las consideradas como más avanzadas.

La intervención sobre la economía desde lo local, esto es, una estrategia de desarrollo económico local con sus correspondientes políticas, debe estar fundamentada, como hemos visto (el “porqué”) en el convencimiento de que es posible modelar en mayor o menor grado esa economía para que esté al servicio de las personas y del territorio (y, en general, del planeta), partiendo de un conocimiento exhaustivo de su funcionamiento y de cuáles son los resortes que la pueden hacer prosperar.

Y modelar la economía local desde las políticas significa (el “para qué”) incorporar todas las formas de entender y practicar la satisfacción de necesidades humanas y de contribuir a alcanzar y compatibilizar sus legítimas aspiraciones individuales y colectivas con una sociedad menos desigual y un planeta más sano.

Visto desde esta perspectiva, el desarrollo económico local es el enfoque que puede transformar la economía en su conjunto desde la base, en una trayectoria de abajo arriba, ya que está en condiciones de promover:

- Una economía más social en sus objetivos y más democrática en las formas, independientemente del tipo de organización (gobierno, empresa, asociación, fundación...) que la desarrolle. Esto significa ayudar a profundizar en las prácticas de Responsabilidad Social Corporativa, fomentar la participación de las personas

trabajadoras en la toma de decisiones y en los resultados de las empresas y hacer crecer las iniciativas de la economía social y solidaria.

- Una economía más verde y circular, que consuma menos energía (y de carácter renovable) y que contamine menos, sobre la base del cierre de los ciclos de energía y materia en todas las actividades económicas y en todas las formas de consumo.
- Una economía más colaborativa, que ponga el acento en la cooperación entre actores económicos y con el conjunto de la comunidad y, en particular, de la ciudad, pueblo o barrio donde se ubique, promoviendo el asociacionismo y las alianzas de base territorial en esquemas de cuádruple hélice.

A todo ello hay que sumar la necesidad de afrontar el reto de una economía inevitablemente digital, en la que la integración de las tecnologías y la generación, tratamiento y utilización de datos deberán hacerse preservando los derechos de la ciudadanía y procurando el mínimo impacto sobre la destrucción neta de empleo y, en todo caso, previa preparación adecuada de los procesos de transición.

La transición hacia este nuevo *mainstream* no podrá producirse de una forma espontánea ni siquiera con la constatación cada vez más evidente de los costes del modelo actual. Las políticas públicas, y no sólo las de desarrollo económico local, deberán proporcionar las señales e incentivos suficientes para catalizar el cambio. Será asimismo imprescindible activar todos los mecanismos mediante los que la economía pueda contribuir a fortalecer el derecho a la ciudad, y que pasan indefectiblemente por una mayor democracia económica que permita a las comunidades locales la apropiación social de los espacios urbanos y la autogestión de los activos del territorio para el impulso de iniciativas dentro de la dimensión del desarrollo comunitario (Miró, 2018), así como por el establecimiento de otros mecanismos garantistas, como la renta básica universal, que en cualquier caso quedan fuera hoy en día de la capacidad económica de los entes locales en nuestro país.

El desarrollo económico local se encuentra, pues, en un momento de efervescencia que debe ser aprovechado para introducir los cambios en la forma de funcionar de las economías locales teniendo siempre como horizonte a las personas y al planeta. Para conseguirlo, como se ha mostrado en el presente artículo, habrá que recuperar la mirada sobre los elementos básicos que conforman la economía y actuar en consecuencia. Compartir una visión sobre cómo queremos que sea nuestra comunidad en el futuro y actuar sobre los elementos fundamentales que acabarán por configurar no sólo unas mejores economías locales, sino también un nuevo *mainstream* económico global.

6. REFERENCIAS

- Aghón, G. (Dtor.) (2001). *Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina: un análisis comparativo*. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2691-desarrollo-economico-local-descentralizacion-america-latina-analisis-comparativo>
- Alburquerque, F. (2014). Evolución del desarrollo territorial: situación actual, crisis y perspectivas. *Elementos de Innovación y Estrategia*, 6. Barcelona: Diputación de Barcelona. Recuperado de <https://www1.diba.cat/l1libreria/pdf/54057.pdf>

- Boixader, J. y Estela, O. (2016). Monedes locals: per què i per a què? *Nexe: Quaderns d'autogestió i economia cooperativa*, 38, 12-20. Recuperado de <http://nexe.coop/monedes-locals-per-que-i-per-a-que/>
- Boyle, D. y Simms, A. (2009). *The New Economics: A Bigger Picture*. Londres: Earthscan.
- Chaves, R. y Monzón, J. L. (2018). La economía social ante los paradigmas económicos emergentes: innovación social, economía colaborativa, economía circular, responsabilidad social empresarial, economía del bien común, empresa social y economía solidaria. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 93, 5-50. DOI: 10.7203/CIRIEC-E.93.12901
- Conill, J., Cárdenas, A., Castells, M., Hlebik, S. y Servon, L. (2012). *Otra vida es posible: prácticas económicas alternativas durante la crisis*. Barcelona: Editorial UOC.
- Cortese, A. (2011). *Locavesting: The Revolution in Local Investing and How to Profit From It*. New Jersey; Wiley.
- Costamagna, P. y Larrea, M. (2017). *Actores facilitadores del desarrollo territorial. Una aproximación desde la construcción social*. Serie Desarrollo Territorial. Bilbao: Instituto Vasco de Competitividad – Fundación Deusto. Recuperado de <http://www.deusto-publicaciones.es/deusto/pdfs/orkestra/orkestra57.pdf>
- Diamond, J. (2005). *Collapse. How Societies Choose to Fail or Succeed*. New York: Viking Press.
- Diputació de Barcelona (2014). *Usos temporals per a espais buits. Estratègies i gestió*. Barcelona: Diputació de Barcelona. Recuperado de <https://www.diba.cat/documents/25265758/25562587/Informe+general+Usos+temporals+espais+buits.pdf/>
- Estela, O. (2011). Crisi econòmica i nova economia. *Nous Horitzons*, 200, 36-42.
- Estela, O. (2015). Políticas públicas para unas economías locales resilientes. *TRIA*, 15, 81-94.
- Estela, O. (2017). Teixit productiu i polítiques de desenvolupament econòmic. En Gomà R. y Subirats, J. (coords.), *Canvi d'època i de polítiques públiques a Catalunya* (p. 42-48). Barcelona: Crític, Sccl. Recuperado de http://www.tercersector.cat/sites/tercersector.cat/files/canvi_d_epoca_per_capitols_juny_2017.pdf#page=42
- Farto, J. M. (2014). Evolución de la teoría y la praxis en Desarrollo Económico Local, 1986-2014. En Albuquerque, F. (Ed.), *Retos y Futuro del Desarrollo Económico Local* (pp. 47-68). Barcelona: REDEL. Recuperado de: <https://asociacionredel.com/wp-content/libro/>
- Foundational Economy Collective (2018). *Foundational Economy*. Manchester: Manchester University Press.
- García Jané, J. (2014a). Economía solidaria: otra economía para otro desarrollo local. En Albuquerque, F. (Ed.), *Retos y Futuro del Desarrollo Económico Local* (pp. 185-194). Barcelona: REDEL. Recuperado de: <https://asociacionredel.com/wp-content/libro/>
- García Jané, J. (2014b). La caja de herramientas de la economía social y solidaria: reparar y construir. En García Jané, J. (Ed.), *Guía de economía social y solidaria para la*

administración local (pp. 21-48). Diputació de Barcelona, Barcelona. Recuperado de <https://www.economiasolidaria.org/biblioteca/guia-de-economia-social-y-solidaria-para-la-administracion-local>

- Gibson-Graham, J. K. (2014). Rethinking the Economy with Thick Description and Weak Theory. *Current Anthropology*, 55(9), S147-S153.
- Gibson-Graham, J. K., Cameron, J. y Healy, S. (2013). *Take Back the Economy. An Ethical Guide for Transforming Our Communities*. Minneapolis: Regents of the University of Minnesota.
- Ingellis, G., Calvo, R., Greco, L. y Chiarello, F. (2014). Políticas de desarrollo local en España e Italia: del análisis a una propuesta para el futuro. En Calvo, R., Bou, M. y Portet, J. (Eds.), *La evaluación y la política, elementos estratégicos de futuro para el desarrollo local* (pp. 261-276). Valencia: Neopàtria.
- Jackson, M. y McInroy, N. (2015). *Creating a Good Local Economy. The Role of Anchor Institutions*. Manchester: CLES.
- Latouche, S. (2008). *La apuesta por el decrecimiento. ¿Cómo salir del imaginario dominante?* Barcelona: Icaria.
- Linz, M., Riechmann, J. y Sempere, J. (2007). *Vivir (bien) con menos: sobre suficiencia y sostenibilidad*. Barcelona: Icaria.
- Maslow, A. (1943). A Theory of Human Motivation. *Psychological Review*, 50(4), 370-396.
- Miró, I. (2018). *Ciutats Cooperatives. Esbossos d'una altra economia urbana*. Barcelona: Icaria.
- Missemer, A. (2012). William Stanley Jevons' The Coal Question (1865), beyond the rebound effect. *Ecological Economics*, 82, 97-103.
- Pauli, G. (2011). *La Economía Azul: 10 años, 100 innovaciones, 100 millones de empleos*. Barcelona: Tusquets Editores.
- Sacks, J. (2002). *The Money Trail. Measuring your impact in the local economy using LM3*. Londres: New Economics Foundation and The Countryside Agency.
- Sarasa, S. (2014). *Desigualtat, pobresa i cohesió social*. Papers de treball Pla 2025. Pla Estratègic Metropolità de Barcelona, Barcelona.
- Sunyer, R. (2015). *Hacia una economía ciudadana*. Barcelona: Editorial UOC.
- Suriñach, R. (2017). *Economies transformadores de Barcelona*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- Vázquez Barquero, A. (2007). Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial. *Investigaciones Regionales*, 11, 183-210. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2500824.pdf>
- Walker, B. y Salt, D. (2006). *Resilience Thinking: Sustaining Ecosystems and People in a Changing World*. Londres: Island Press.
- Ward, B. y Lewis, J. (2002). *Plugging the Leaks. Making the most of every pound that enters your local economy*. Londres: The New Economics Foundation.