

## **EL IMPULSO DE LA ECONOMÍA DESDE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

**José Molina Molina**

*Doctor en Economía. Sociólogo y Presidente del Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia*

### **RESUMEN**

El desarrollo se puede entender como un proceso en donde los ciudadanos se integran para impulsar sus oportunidades como personas, como emprendedores, como grupos sociales, con la capacidad de atraer recursos privados y públicos que favoreciendo el bien común, desarrollen la actividad económica de su entorno. Los agentes tradicionales del desarrollo, gobierno, actividades privadas empresariales, organizaciones sociales, familias y un apoyo de los medios de comunicación, son instrumentos para este nuevo modelo de plataforma de desarrollo local, que con las capacidades existentes, de capital humano y financieros, impulse proyectos que mejoren la calidad de vida, incremente la eficiencia económica y dé impulso a los recursos de los municipios, lo que nos facilitará un mayor desarrollo de las personas, además de un aprendizaje con un proceso más educativo. Un cambio cultural en la actividad pública y privada que busque más un rol activo de los foros de reindustrialización para el desarrollo local. La participación es, en estos casos, un factor de modernización y es parte de ese cambio, además de constituir un elemento esencial para la eficacia en la descentralización, en donde hay que involucrar las competencias de gestión con los cambios institucionales para una nueva visión del Estado.

Una democracia local de todos exige una planificación comprometida, y aceptar que la triada poder/dinero/éxito no domine la sociedad local, porque el desarrollo lo entiendo como un equilibrio entre la igualdad, la dignidad y el ejercicio del poder compartido. La Unión Europea, en su nueva estrategia H2020, considera que las instituciones de educación superior y de investigación han de jugar un papel clave en las iniciativas de crecimiento inteligente (smart growth) y deben convertirse en agentes activos participativos de las políticas locales (European Commission, 2014). Estamos en el momento de abrir debates y de profundizar en cómo los CIU (Centros de Investigación Universitaria) pueden incorporarse a estas iniciativas de desarrollo local.

La justificación del carácter innovador de la estrategia para un desarrollo local está estrechamente relacionada con la pregunta «¿Qué se quiere cambiar en el municipio, en el barrio, o en la región?» El poder de transformar de una sola vez las condiciones de vida de todos ha de concentrarse en las acciones que poseen efecto multiplicador o bola de nieve en el desarrollo local, porque no basta con hablar de instituciones públicas emprendedoras, hay que comprometerse y construir esa sociedad del futuro, para lo cual debemos crear estrategias de crecimiento a largo plazo, y aceptar que los fracasos se producen, y son parte del proceso. Para ello hay que mejorar los gobiernos de las instituciones, potenciarlos, y darles la eficacia necesaria.

### **1. INTRODUCCIÓN**

El desarrollo se puede entender como un proceso en donde los ciudadanos se integran para impulsar sus oportunidades como personas, como emprendedores, como grupos sociales, con la capacidad de atraer recursos privados y públicos que favoreciendo el bien común desarrollen la actividad económica de su entorno. Un desarrollo que busca ampliar oportunidades y movilizar todas

las iniciativas y recursos del entorno local con el fin de potenciar la economía improductiva y convertirla en un factor activo impulsado por la ciudadanía.

En su manifiesto sobre “*la reindustrialización*” *Economistas frente a la crisis (2015)* afirma que: “Las fuerzas del mercado no son suficientes para crear las capacidades industriales de largo plazo que necesitamos” reafirmando lo que señalaba el Secretario de Estado de Business, Innovation and Skills en febrero de 2012 en una carta al Jefe de Gobierno del Reino Unido, David Cameron. Esta declaración certifica un cambio de paradigma: reconoce que la capacidad competitiva de las naciones dependerá, cada vez más, en la capacidad para desarrollar ventajas comparativas complejas que necesiten políticas públicas específicas.

Desarrollar esas ventajas en España, así como en otras áreas del planeta, significa la puesta en marcha de una política industrial que incorpore aquellos elementos que conforman la competitividad estructural del país y que son externos a las propias capacidades de nuestras empresas. Olvidarse de ellos anticiparía nuevos desequilibrios encadenados que lastrarían el futuro del país. Entre esos elementos se encuentran no solo los déficits de financiación que ahogan a las PYMES, sino otros sobre los que se puede actuar.

La nueva conceptualización de los motores de desarrollo e innovación pasan por la extensión y colaboración horizontal de los clusters en “plataformas de desarrollo regional”, que tratan de potenciar entornos estratégicos que surgen de una relectura de factores clave de una comunidad (core process thinking) y potencia las sinergias intersectoriales entre las prácticas innovadoras. Aunque aplicadas principalmente a sectores high-tech, también se han extendido a sectores de aparente menor nivel tecnológico, asociadas a las industrias del ocio y la cultura, en las que el turismo se integra. Como ejemplos se suele citar la plataforma de arte y alimentación en la Toscana italiana o la plataforma de innovación culinaria en una región de Noruega.

Los agentes tradicionales del desarrollo, gobierno, actividades privadas empresariales, organizaciones sociales, familias y un apoyo de los medios de comunicación, se precisan como instrumentos para este nuevo modelo de plataforma de desarrollo local, que con las capacidades existentes, de capital humano y financieros, impulse proyectos que mejoren la calidad de vida, incremente la eficiencia económica y de impulso a los recursos de los municipios.

La reindustrialización participativa se reafirma como:

- Un proceso que surge de la iniciativa ciudadana con las posibilidades económicas y los emprendedores locales y los que se sumen a los proyectos.
- Un proceso de identidad social y reafirmación de la eficiencia y la innovación.
- Amplía la visión de futuro del municipio, impulsa su desarrollo, amplía las oportunidades y abre el escenario de la participación a las iniciativas ciudadanas, posibilidades financieras locales y da entrada a nuevas oportunidades.

Investigar como un proceso de aplicación de conocimientos y valoración de recursos que incrementen las capacidades reales de los sectores sociales con propuestas que mejoren los resultados precedentes. Participar en actuaciones dirigidas a conseguir objetivos que desarrollen la economía local y fortalezcan las instituciones municipales, dando respuesta a las prioridades ciudadanas.

## **2. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL DESARROLLO LOCAL**

Participación y gestión municipal, pueden ser dos pilares de la acción local. La participación ciudadana está por desarrollar y precisa un encaje en la vida municipal, porque en el fondo lo que se pretende es la aplicación y consolidación de la democracia, tanto real, como representativa, para construir una voluntad política más sólida. Participación y democracia están vinculadas y pretenden en

ese compromiso compartido perfeccionar la democracia, elevar los valores éticos y la transparencia en todos los espacios locales. De esta forma la sociedad impulsará que cada ciudadano reconozca sus derechos y sus deberes y participe en un compromiso en favor de su comunidad compatible con sus preferencias personales.

Según nos señala Pérez, Castaño y Manjavacas (2009) ese fortalecimiento de la sociedad civil como espacio intermedio que no domina ni el Estado ni los mercados. Son los movimientos sociales, organizaciones, asociaciones de vecinos, que impulsan un papel estructural en una población descompuesta y desestructurada que busca la protección en sus fórmulas asociativas. Es el capital social, tan buscado por muchos, que nos ofrece la sociedad civil. Una sociedad que proyecta confianza en el ciudadano y que robustece sus comportamientos con las familias y los grupos sociales.

Superar las desigualdades es un objetivo y focalizaremos con más profundidad las políticas sociales, facilitando las ofertas y las demandas de la ciudadanía para proyectarlas sobre la diversidad local. Lo que nos facilitará un mayor desarrollo de las personas, además de un aprendizaje con un proceso más educativo. Un cambio cultural en la actividad pública y privada que busque más un rol activo de los foros de reindustrialización para el desarrollo local. La participación es, en estos casos, un factor de modernización y es parte de ese cambio, además de constituir un elemento esencial para la eficacia en la descentralización, en donde hay que involucrar las competencias de gestión con los cambios institucionales para una nueva visión del Estado. Tengo la visión de un Estado descentralizado, muy coordinado, sencillamente organizado, sin solapamientos en actividades, y con unas estructuras regionalizadas interconectadas horizontal y verticalmente, y ese concepto, en la vida de los territorios, para servir al ciudadano sin esclavizarlo en estructuras arcaicas, se puede conseguir participando. Es el mensaje de un gobierno abierto, transparente y socialmente comprometido con su desarrollo equilibrado.

Hoy la sociología más activa difunde los conceptos de comunicación de abajo-arriba, como un proceso más flexible en la propuestas ciudadanas, así como de arriba-abajo, que desarrolla la concertación de la política social. El municipio se desarrolla cuando se fortalece la democracia, y la democracia se convierte en un elemento activo, si existe una participación ciudadana efectiva que sea capaz de impulsar la mejora de los servicios que demanda.

Existe, nos dice Pindado (2004), otra ciudad formada por sus redes sociales y que establecen ámbitos territoriales mayores que se configuran en áreas metropolitanas. Las ciudades relacionales, que agrupan y atraen a personas y servicios y a potenciales inversores, precisan de una coordinación y que todos sus agentes participen en la toma de decisiones. Esta exigencia de participación aumenta la eficacia de los procesos, porque el liderazgo debe estar unido conjuntamente con la administración local, los ciudadanos y sus instituciones autonómicas regionales. No se entiende un desarrollo sin la coordinación de todos. Esta plataforma no es "*un vehículo celestial*", sino que todo está sujeto a la calidad democrática, porque hoy por hoy, nuestras administraciones públicas siguen alejadas del principio de compartir poder. Compartir poder es una reivindicación predemocrática que sigue pendiente, y que pretende evitar la endogamia de las instituciones, es ese sentido de creerse "*suficientemente democrático*" por el hecho de ganar unas elecciones y mantener una correlación de fuerzas más o menos dominante en el escenario político.

Es una democracia fallida, según el profesor Boaventura de Sousa Santos (2005) y que nos aproxima a momentos vividos en la baja intensidad democrática. Es la democracia formal, o como nos diría D'Arcais (2013), el riesgo de no significar nada. Es la degradación creciente, porque las crisis institucionales, o nos hunden o nos hacen abrir los ojos para darnos cuenta de la evolución que llevan los acontecimientos. Es pasar de ser los invitados silenciosos a un protagonismo real, para revitalizar un sistema que es imprescindible que siga siendo de todos.

Una democracia local de todos exige una planificación comprometida y aceptar que la triada poder/dinero/éxito, no domine la sociedad local, porque el desarrollo lo entiendo como un equilibrio entre la igualdad, la dignidad y el ejercicio del poder compartido. Como teorizó Lefort (2004), la democracia requiere unas condiciones básicas de igualdad, es la coherencia que la razón humana nos impulsa y la concepción democrática real, nos desarrolla.

Podemos hacernos tres preguntas, que sus respuestas son un reto del presente:

- Cómo organizar el desarrollo local en la economía globalizada.
- La participación de los ciudadanos y la sociedad civil favorece el crecimiento y enriquece la sociedad.
- El individualismo económico se enriquecerá del impulso participativo.

Son tres preguntas esenciales que una sociedad local debe hacerse y responderse con sinceridad. Nos dice Rebollo y Martín (2001) que la participación no es una finalidad en sí misma, sino un modelo para conseguir algo. Y es importante definir cuál es ese objetivo a conseguir. No actuamos por activismo social, actuamos colectivamente cuando estamos convencidos que compartir un proyecto con las fuerzas más innovadoras será capaz de impulsar ese desarrollo local que se precisa. El interés social será capaz de que fructifique el interés económico y esa creación de riqueza, para eliminar las desigualdades que se han ido creando en el sistema actual de opacidades e individualismo de la política neoliberal que invade desde la vida local a la global.

Los derechos de los ciudadanos solo se viven en la realidad cuando son ejercidos y plasmados en las constituciones y los ejercita democráticamente la ciudadanía sin limitación de sus libertades, porque los derechos que no se ejercen, corren el riesgo de convertirse en normas petrificadas. El impulso innovador de la vida local ha de realizarse con medios eficaces, políticas adecuadas, sistemas de participación integrados. Financiación pública y privada equilibrada, proyectos de investigación que desarrollen nuevos productos o servicios, para abrirse desde el mundo local al global. La reciente creación de la red de apoyo a las Entidades Locales por la Transparencia y la Participación Ciudadana (FEMP 2015) es un buen paso. Su adaptación y experiencias de gobierno abierto y participativo pueden consultarse en la experiencia del Ayuntamiento de Molina de Segura (Murcia) a través de su página web<sup>1</sup>.

En este proyecto se han incorporado 54 ciudades. Desde Molina de Segura (Murcia) se ha desarrollado una plataforma de colaboración con los presupuestos participativos del municipio y los empresarios de los diferentes sectores con el objetivo de impulsar y coordinar con las iniciativas participativas de los ciudadanos más emprendedores. El plan previsto es desarrollar un modelo de reindustrialización innovador y eficiente que coordine con iniciativas de investigación de la Universidad de Murcia y la Universidad Politécnica de Cartagena. Es la relación de las universidades con el desarrollo urbano y regional, no es un fenómeno nuevo, como exponen Capel, Canau y Viola (2014). Muchas ciudades europeas han basado parte de su desarrollo histórico en la presencia de importantes universidades. En los últimos años la difusión del modelo de la triple hélice (universidad, gobernanza e industria) ha supuesto un relanzamiento en este tipo de relaciones. Existe un interés académico por el desarrollo regional, tanto desde la sociología, como de la economía o el territorio (geografía). Además desde la Universidad se actúa como un elemento dinamizador, es cierto que en unas más que en otras, pero cada vez más la economía, la sociología y el estudio de los territorios tiene unas vinculaciones con las investigaciones, nuevos conocimientos y creación de empresas con proyectos vinculados con los departamentos de investigación de las universidades.

Por otro lado han surgido muchos institutos de desarrollo regional, centros de investigación que han surgido en diversas universidades que han constituido plataformas de participación entre las

---

<sup>1</sup> <http://gobiernoabierto.molinasegura.es>

iniciativas locales y la sociedad civil para optimizar las posibilidades de desarrollo. Los Centros de Investigación y Universidades (CIU) en el desarrollo regional pueden ser un motor para el crecimiento económico regional, es lo que se conoce como "el tercer rol", según el informe citado de Capel, Canau y Viola (2014), para que las universidades desarrollen el modelo de la triple hélice o las teorías sobre clústers que han ahondado en los mecanismos (institucionales, económicos...) que transmitan al sistema conocimiento e innovación; en especial en este ámbito local en donde se precisa que la función de la universidad en la transferencia de conocimiento, la innovación tecnológica y la producción de infraestructuras de conocimiento, pueda contribuir al desarrollo económico local.

La Unión Europea en su nueva estrategia Horizonte 2020 considera que las instituciones de educación superior y de investigación han de jugar un papel clave en las iniciativas de crecimiento inteligente (smart growth) y deben convertirse en agentes activos participativos de la políticas locales (European Commission, 2014). Estamos en momentos de abrir debates y de profundizar en cómo los CIU pueden incorporarse a estas iniciativas de desarrollo local. Impulsar iniciativas para que los CIU desarrollen mejoras en los sistemas de innovación regional, siguiendo las propuestas de Michael Porter o Michael Storper, de conseguir un mayor desarrollo económico en una economía globalizada, en base al conocimiento y la tecnología. Es importante el fortalecimiento de este papel de los CIU en la transferencia de conocimiento o tecnología en sectores concretos como la microelectrónica (Balconi y Laboranti, 2006) o las actividades creativas (Comunian, Taylor and Smith, 2013).

Sin embargo, los CIUs no se han comprometido en actividades de desarrollo local, impulsado plataformas, buscando financiación y atrayendo inversiones, es un planteamiento económico, social y participativo que se precisa desarrollar para una adecuada planificación territorial. Estas ideas resulta de especial relevancia, nos dice la Comisión Europea, en territorios que no están especializados y que deben profundizar en identificar sus capacidades en campos donde presentan fortalezas y potencial para desarrollar las nuevas bases de conocimiento para que su capital humano tenga una respuesta coordinada con las futuras demandas emprendedoras, y la nueva estrategia de crecimiento europea sea una solución acertada y reactive la economía local (European Commission, 2014).

Según Oskar Lafontaine (2015) democracia y descentralización se requieren mutuamente. En la UE la opacidad aumenta con el tamaño, se hace más lejana y menos controlable por el ciudadano. El principio de subsidiariedad es y permanece como la piedra angular de cualquier orden de sociedad democrática. Y es desde el municipio donde las regulaciones deben iniciarse y desde ahí, seguir en los niveles regionales o de países, para continuar en los estados nacionales, en la UE y en las instituciones internacionales. Ejemplos de transferencias erróneas hay a montones, dice Lafontaine (2015). Porque no necesitamos casinos que funcionen a nivel global, sino instituciones financieras de proximidad, que aun puedan ser controladas. Las necesidades financieras mayores serán atendidas por los bancos nacionales que deben estar regulados estrictamente. Por otro lado, no necesitamos gigantes de la energía que actúen en toda Europa con grandes centrales y redes eléctricas, sino centrales municipales que funcionen con energías renovables y con capacidades locales de almacenamiento. Son cuestiones a tener presente en la reindustrialización local.

Reindustrializar España es un reto, afirmamos desde Economistas frente a la crisis, es la nueva conceptualización de los motores de desarrollo e innovación, que pasan por muchas preguntas innovadoras que tenemos que hacernos colectivamente con los ciudadanos, para salir de la crisis, con un proyecto donde las desigualdades se reduzcan, no se aumenten. Hay que realizar una colaboración horizontal de los clusters en "plataformas de desarrollo local" que traten de potenciar entornos y potencie las sinergias intersectoriales entre las prácticas innovadoras.

En ese contexto, como criterio general, mejorar la inserción de nuestra economía en la globalización debe tener un doble objetivo:

En primer lugar, que nuestras empresas escalen en la cadena de valor de las actividades productivas, algo que en buena medida está relacionado con que ocupen espacios como actores principales. En segundo lugar, que las empresas locales amplíen su presencia geográfica.

Sin olvidar que hay que impulsar un sistema de I+D+i pegado a la realidad empresarial e institucional. No hemos encontrado hasta ahora un modelo eficiente que se inserte adecuadamente en el entramado empresarial e institucional y asegure retornos al I+D+i. Es evidente que no cabe un modelo centralizado, como el francés, que decida dónde se pone un nuevo centro, de qué tipo, o incluso en qué se especializa cada región, sino un modelo descentralizado que incentive la cooperación entre las CC.AA. y centre todos los esfuerzos en la coordinación entre las diferentes iniciativas locales existentes. Entre las referencias institucionales europeas más interesantes para nuestro país están la finlandesa Agencia Tecnológica Nacional (Tekes), creada en 1983, y encargada de la reorientación productiva del país tras la caída del muro de Berlín mediante la promoción y financiación de la investigación aplicada del desarrollo tecnológico y de la innovación. Además de su sede en Helsinki, tiene 14 agencias regionales y oficinas en Pekín, Bruselas, Tokio, San José (California), Silicón Valley y Washington DC.

También la alemana Sociedad Fraunhofer, base de la organización de la investigación, que comprende 58 institutos especializados en los diferentes campos de las ciencias aplicadas, con centros esparcidos por los diversos Lander alemanes. Se trata de una interface entre universidad y empresa, financiada al 70/30 con fondos privados y públicos que responde a un esquema federal como es el Estado alemán y una estructura muy equilibrada que fomenta al tiempo la especialización y la coordinación.

En España un 47,1% del gasto total en I+D español es financiado por el sector público, casi la mitad de la financiación pública en I+D es realizada por las Comunidades Autónomas con sus propias instituciones y planes específicos. Son además las que mejor se adaptan a las necesidades de las PYMES. En general han sido los proyectos pequeños, descentralizados y con fuerte conexión público-privada los que han producido los avances más significativos. En el ámbito regional y local, España cuenta con experiencias exitosas entre las que merece destacar la Agencia Vasca de Innovación (Innovasque) y la Red de Institutos Tecnológicos de la Comunidad Valenciana (REDIT).

En general, nuestro sistema se caracteriza por su ineficiencia, en buena medida porque el régimen de incentivos fiscales está construido para favorecer a las grandes empresas. A pesar de contar con un tratamiento fiscal de la innovación más favorable que el del resto de los países de la OCDE, el español es un sistema en el que las aportaciones de la administración central son completamente estériles.

Repensar los beneficios fiscales como incentivo a los esfuerzos en I+D+i y estudiar su sustitución por subvenciones -para fomentar la presencia activa del Sector Público en el esfuerzo público-privado en la financiación de la I+D+i frente a la pasiva representada por las desgravaciones- previa evaluación por agencias públicas especializadas (y eventualmente privadas), contribuiría a mejorar la eficiencia de la que hoy carecen los sistemas de incentivos fiscales.

Ese despilfarro de recursos debe corregirse urgentemente para favorecer a las empresas pequeñas y medianas, que es en contra de lo que se piensa, el segmento empresarial más innovador. Según datos de Eurostat, es la escasa aportación de las grandes empresas españolas las que nos distancian de la innovación europea. Y son nuestras pequeñas empresas, las de menos de 50 trabajadores, con un gasto relativo sobre PIB en innovación tecnológica del 0,23% del PIB, las que están más cerca de las alemanas (0,24%) mientras que la distancia aumenta con el tamaño. La escasez de esfuerzo en I+D en las grandes empresas españolas (más de 250 trabajadores), que es casi cuatro veces menor que en las equivalentes alemanas (0,84% por 3,35%), es la principal razón de nuestro

mala situación en la innovación tecnológica, como puede comprobarse en el informe de Economistas frente a la crisis.

### **3. IMPULSAR LA RECUPERACIÓN CON UN NUEVO MODELO PRODUCTIVO**

Recuperar palancas financieras que aseguran recursos a PYMES y proyectos estratégicos y resolver el problema de la financiación es hoy lo esencial si se desea impulsar la recuperación y modernización del tejido productivo. Para ello, según EFC, es esencial crear nuevas palancas financieras que aseguren recursos de proximidad a las PYMES y financiar los impulsos estratégicos que favorezcan la innovación. Se trata de sustituir, en parte, la laguna provocada por el desmantelamiento de las Cajas de Ahorros. Hay que recordar que esas instituciones han sido, al margen de su nefasto papel asociado a la corrupción y al ladrillo, actores determinantes en el desarrollo económico de los últimos 30 años. En especial, la financiación local y de proximidad a PYMES, las hizo factores esenciales de política industrial local y regional, y de la autonomía de “nuestro” capitalismo doméstico. Su acelerada descomposición está, por el contrario, poniendo de manifiesto la ausencia de alternativas financieras “privadas” que las sustituyan y exige poner en marcha nuevas palancas que permitan recuperar margen de maniobra desde las políticas públicas. El gobierno español, pinzado entre la estrechez ideológica y la pequeña política, ha sido incapaz de elaborar una estrategia consistente de defensa del tejido productivo.

La recuperación de una política industrial activa exige dos decisiones esenciales en el plano financiero: Retener el control público de las instituciones intervenidas, singularmente Bankia, dando lugar a una red pública bancaria que configure el ICO como un verdadero banco de Inversión e impida la desaparición de las cajas rurales. Es imprescindible mantener palancas públicas de actuación y romper con el desmontaje de instituciones financieras esenciales, iniciada con la desaparición del BCI en 1991. Esa red debe garantizar la financiación de los sectores productivos y jugar un papel central en las políticas de desarrollo industrial local y regional, como hacen los bancos públicos de Alemania, Italia, Francia, Holanda, Suecia, Finlandia, Suiza, Noruega, Dinamarca.

Y la puesta en marcha de fondos de inversión local y regional, en donde se financie con ahorro local, proyectos de nuevas estrategias. Para ello hay que llevar a las empresas y a los emprendedores un concepto de participación y apertura de sus estructuras para que la participación no sea la del mero funcionamiento de apalancamiento financiero. Los proyectos locales con iniciativas nuevas deberían realizar un fondo mutualizado en donde las empresas de más éxito dejasen una parte de sus beneficios para compensar el fracaso de los proyectos fallidos, es conocido que por cada proyecto con éxito, son varios los que no salen. Y además de la Ley de segundas oportunidades, debe de mutualizarse localmente los éxitos con los fracasos, porque en ese juego de apoyos mutuos, el empleo gana y el capital humano se incrementa y las experiencias, las positivas y las fallidas, se convierten en una tabla correctora para el crecimiento local. Por ello, estos fondos mutuos se comportarían como palancas decisivas para el desarrollo de las empresas y la búsqueda y participación ordenada de inversores locales, una salida más rentable al bajo rendimiento de los ahorros de las familias, hoy en manos de la banca.

No podemos desarrollar nuestros territorios sin instrumentos financieros adecuados, el fenómeno de exclusión financiera del tejido más cercano al empleo y la innovación se convertirá en un nuevo cáncer, mucho más cuando el 70% del mercado bancario quedará concentrado en tres entidades privadas, que, por su tamaño, son o están en trance de ser consideradas sistémicas cuyo control escapa a las instituciones del Estado. El cambio de modelo productivo exige un Estado sin los corsés financieros impuestos por las políticas de ajuste sacralizadas en el artículo 135 de la Constitución, que, al menos, debería excluir del cálculo del déficit estructural el originado por el gasto de inversión. Sin el concurso sostenido del Estado el cambio de modelo productivo se convierte en un objetivo imposible. Conviene recordar la experiencia de Finlandia en los años 80: la transformación de una economía primaria basada en la pasta de papel a otra basada en las nuevas tecnologías de la

información, requirió un alto grado de consenso social, consumió una década y alrededor del 50% del PIB en recursos acumulados destinados a inversión en innovación, en buena medida públicos. En Economistas frente a la crisis, pensamos que ese es el reto.

En Europa, las medidas diseñadas para apoyar a los jóvenes se encuentran demasiado fragmentadas y son poco duraderas, además de estar dirigidas de manera unilateral hacia un objetivo único, cuando la diversidad de los retos exige medidas integradas. Dicho con otras palabras, aunque se centraban en los problemas específicos de los jóvenes, intentaban desarrollar vínculos locales entre todos los ámbitos políticos que les afectaban. Durante más de dos años y medio, las ciudades socias se esforzaron por identificar medidas locales efectivas en tres ámbitos interrelacionados: el mayor acceso de los jóvenes en situación desfavorecida a los servicios sociales ya establecidos en las ciudades, la creación de puentes entre la formación, la educación y el mundo empresarial, y la mejora de la coordinación entre los diferentes agentes y la inclusión de los jóvenes en el proceso de toma de decisiones<sup>2</sup>.

La justificación del carácter innovador de la estrategia para un desarrollo local está estrechamente relacionada con la pregunta «¿Qué se quiere cambiar en el municipio, en el barrio, o en la región?» El poder de transformar de una sola vez las condiciones de vida de todos ha de concentrarse en las acciones que poseen efecto multiplicador o bola de nieve en el desarrollo local. Más que utilizar la totalidad de los limitados recursos disponibles para satisfacer las necesidades básicas, la idea es renovar la atención que se presta tanto a los problemas como a las oportunidades y explorar nuevas respuestas que puedan conducir a soluciones a más largo plazo y más sostenibles. Lo importante es que las decisiones que se tomen no limiten la creatividad local. La innovación puede implicar nuevos servicios, nuevos productos y nuevas maneras de hacer las cosas en el contexto local. Por supuesto, no es necesario que todos los elementos de la estrategia sean innovadores, pues en muchos casos las asociaciones tienen que construir la confianza mostrando que también pueden satisfacer ciertas necesidades básicas a corto plazo.

Sin embargo, al reunir a todas las partes interesadas de una zona y entablar un diálogo con instituciones externas como universidades, centros de investigación y niveles superiores de la administración, existe un enorme potencial para aprovechar los recursos existentes de maneras nuevas y creativas. En el mejor de los casos las asociaciones pueden convertirse en plataformas de innovaciones sociales y, posteriormente, movilizar recursos para ampliarlas. Las diferentes redes nacionales y regionales de DLCL (Desarrollo Local a cargo de las Comunidades Locales) pueden entonces analizar las ideas exitosas, documentarlas y transferirlas<sup>3</sup>.

Las implicaciones geográficas de estos cambios también son complejas y diversas. Por ejemplo, hay quien sostiene que los centros metropolitanos serán el escenario de una mayor concentración de actividad económica, que el crecimiento se ralentizará y quizá llegue a estancarse en zonas turísticas y residenciales atractivas, y que las zonas muy dependientes de los sectores industriales tradicionales, la construcción o las transferencias públicas seguirán afrontando dificultades importantes. Todo esto afecta al papel de los diferentes tipos de zonas y las relaciones existentes entre ellas (entre áreas metropolitanas, espacios periurbanos y centros de servicios regionales y provinciales, entre zonas costeras y de interior, entre zonas densamente pobladas y otras poco pobladas y remotas, y entre los barrios urbanos desfavorecidos y los lugares más prósperos de nuestras ciudades).

Los impulsores de la mayor parte de los cambios más recientes y a largo plazo son globales o nacionales, lo que limita el margen de maniobra de las asociaciones a nivel local. No obstante, el contexto local y las necesidades de la población están sufriendo un profundo cambio. La sociedad está reaccionando de diferentes maneras, por ejemplo, con formas de emprendimiento más arraigadas en el sentido social y ambiental, mediante diferentes formas de autoayuda y de movilización colectiva de los

---

<sup>2</sup> <http://urbact.eu/en/results/results/?resultid=19>

<sup>3</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/information/guidelines/index\\_en.cfm#4](http://ec.europa.eu/regional_policy/information/guidelines/index_en.cfm#4)



activos comunitarios, con la mejora de los circuitos cortos y explorando respuestas al cambio climático con base local y comunitaria. La próxima ronda de estrategias de desarrollo local debe mantener el ritmo de los principales cambios de necesidades de los ciudadanos y, si es posible, encontrar maneras de respaldar muchas de las respuestas creativas de base que ya han surgido.

Pese a las diferencias existentes entre países, la mayoría de las estrategias de desarrollo local deberán tener en cuenta algunos de los siguientes cambios en los contextos locales y responder a las preguntas que siguen:

- Como promedio, entre 2007 y 2012 el desempleo ha aumentado en la UE más del 47 %, con consecuencias especialmente graves para los jóvenes. Uno de cada dos jóvenes españoles y griegos está desempleado, si bien las variaciones entre países y entre zonas locales son enormes. Los riesgos de que se pierda una generación altamente cualificada y, además, se cree un amplio grupo de jóvenes descontentos, son inmensos. ¿Qué medidas a corto y largo plazo se pueden establecer para crear empleo y apoyar a los jóvenes a nivel local?
- En muchos países el consumo doméstico ha caído o se ha estancado, lo que conlleva una contracción de numerosos mercados de empresas nuevas o ya existentes. En este contexto, es difícil crear nuevo empleo y se suele dar prioridad a conservar el que ya existe. Sin embargo, algunas industrias básicas, como la agrícola, la pesquera y la alimentaria, aguantan relativamente bien y es posible que se haga necesario reconsiderar como dice Davezies (2012).
- La tasa de desempleo aumentó del 7,2 % en 2007 al 10,5 % en 2012. El desempleo juvenil pasó del 15,7 % al 22,9 % en el mismo periodo según Eurostat, y hay que impulsar su papel en la economía local. ¿Qué medidas se pueden adoptar para que los sectores y las empresas existentes sean más competitivos? ¿Qué tipo de apoyo se ha de dar a los nuevos empresarios en una situación de estancamiento y declive de los mercados?
- En muchos países, la financiación privada se ha agotado, lo que agrava lo expuesto en el punto anterior y dificulta que los promotores de proyectos encuentren la financiación que necesitan para completar las subvenciones de la UE. ¿Cómo pueden las zonas locales crear fuentes alternativas de financiación?
- En la mayor parte de los países la inversión pública ha sufrido recortes, con lo que resulta más difícil conseguir cofinanciación pública para proyectos. En muchos de los nuevos Estados miembros, las infraestructuras inadecuadas siguen siendo un obstáculo importante al desarrollo local. Al mismo tiempo, en otros países el mantenimiento de las infraestructuras existentes se está convirtiendo en un problema. ¿Es posible desarrollar maneras y usos nuevos (compartidos) de mantener los activos públicos?
- En muchos países los gastos públicos se ha reducido de manera sustancial, lo que ha provocado recortes en educación, sanidad, servicios sociales y beneficios sociales. Esto supone menos empleo y una presión para que las autoridades locales inviertan fondos de la UE en encontrar nuevas maneras de diseñar y prestar los servicios básicos. ¿Pueden las asociaciones de DLCL convertirse en plataformas locales de innovación social que exploren nuevas maneras de mejorar los niveles sociales a la vez que movilizan recursos del sector privado y la sociedad civil?
- En la mayoría de los países, la pobreza y la exclusión social han aumentado. Sin embargo, las implicaciones sociales de esta situación son complejas. En algunos casos se puede producir un retorno a las zonas rurales o a ciertos barrios urbanos, donde el coste de la vida es inferior y existen más redes familiares y de autoayuda. ¿Cómo se puede utilizar esta

proximidad para aumentar la responsabilidad social y la solidaridad entre zonas, sectores y grupos de rentas altas y los que sufren precariedades?

- El cambio climático y la necesidad de una transición a una sociedad con bajas emisiones de carbono ha ocupado un lugar central en la política de la UE y en la actualidad es una prioridad horizontal en todos los ámbitos políticos de la Unión. La necesidad urgente de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y establecer un nuevo paradigma de desarrollo económico basado en el concepto del crecimiento económico y el uso sostenible de los recursos constituye un importante reto para el próximo periodo de programación. ¿Pueden las asociaciones de DLCL desarrollar y apoyar respuestas locales a este reto?

Las asociaciones de DLCL se enfrentan también a un contexto de gobernanza totalmente diferente del de sus inicios. Muchas de ellas han pasado de ser pequeñas iniciativas comunitarias piloto relativamente libres a integrarse en zonas rurales y gran parte de la costa. Esto ha conllevado una gran responsabilidad adicional y una elevada carga en términos de procedimientos administrativos y de auditoría. Al mismo tiempo, también se están cuestionando los actuales modelos descendentes de prestación de servicios y hay un interés creciente en buscar nuevas formas más participativas, receptivas e innovadoras de satisfacer las necesidades sociales que se acerquen al enfoque del DLCL. ¿Qué papel pueden desempeñar las asociaciones de DLCL para mostrar y configurar un nuevo modelo de gobernanza?

En Finlandia, las autoridades locales desempeñan un papel importantísimo en la prestación de servicios locales, e incluso las más pequeñas pueden tener potestad tributaria y emplear a cientos de personas. A fin de evitar que los GAL (Grupos de Acción Local) acaben por convertirse en un apéndice de los ayuntamientos, la AG (Autoridad de Gestión) finlandesa ha impuesto a los GAL un conjunto de condiciones muy estrictas. Han de ser organizaciones independientes y sin ánimo de lucro y todos los agentes locales han de tener la oportunidad de ser miembros de ellas. El promedio de miembros está en torno a cien. Los miembros eligen directamente la junta directiva, formada por tres partes de igual tamaño: los representantes del sector público, los del sector privado y los de la sociedad civil (lo que se conoce como «la regla del tercio»). Los miembros de la junta pueden serlo durante un máximo de seis años y deben firmar una declaración de intereses<sup>4</sup>.

El reto emprendedor, según Mazzucato (2014), necesita en la actualidad de integrarse en el sistema, pero con una visión real del protagonismo que tiene de jugar, su impulso individual, como promotor, su integración con otros actores, y asumir que funcionamos en un sistema donde el riesgo está presente. Por eso motivo, el riesgo hay que minimizarlo con dos medidas: con innovación permanente y con transparencia. Además debe de incorporarse en ese diseño conjunto de desarrollo e impulso emprendedor las inversiones públicas, los servicios públicos y las estructuras funcionariales. Ese conjunto de organizaciones privadas y públicas deben de aportar tecnologías a escalas superiores y mantener un liderazgo. Por tomar un ejemplo, las energías limpias no solo se deben de impulsar y mantener por los efectos de sostenibilidad, sino como un periodo de conseguir la maduración y el tránsito y no hacer de lo viejo un sistema a mantener, cuando son las nuevas energías, así como los nuevos productos, los que nos impulsaran al desarrollo.

#### 4. CONCLUSIONES

Como conclusiones apunto la idea que nos dice Mazzucato (2014), no basta con hablar de instituciones públicas emprendedoras, hay que comprometerse y construir esa sociedad del futuro, para lo cual debemos crear estrategias de crecimiento a largo plazo, y aceptar que los fracasos se producen, y son parte del proceso. Para ello hay que mejorar los gobiernos de las instituciones, potenciarlos, y darles la eficacia necesaria.

---

<sup>4</sup> [http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/filedownload.cfm?id=7DE337D2-A34C-38D9-2F31-43335FF82AA2](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=7DE337D2-A34C-38D9-2F31-43335FF82AA2)

Otra conclusión es aceptar la mutualización del riesgo, como un concepto que deben de asumirlo las instituciones públicas con la misma naturalidad que lo hace el emprendedor privado. Tenemos que pasar de privatizar los beneficios y socializar las pérdidas, a un sistema mutual en donde se organice un fondo de estabilidad de ese desarrollo local participativo. Inversiones exitosas locales, deben de participar en las compensaciones de los fracasos emprendedores. Este sistema a largo plazo creará un equilibrio local de estabilidad en la economía y el empleo y derribará el mito de un sistema neoliberal de radicalismo individual.

Y por último, recuperaremos un espíritu de vivir en sociedad, participar en lo que emprende, obtenga éxito o fracaso, y descubriremos que el Estado, sus instituciones, son para hacerlas más eficientes, más solidarias, más transparentes, para en vez de apoyar a los que quieren reducirlo, apoyemos a los que se comprometen con el papel de las instituciones públicas, Estado, CC.AA. y municipios, para que cumplan la misión de solucionar problemas, no crearlos. Tan solo necesitamos *valor, entendido como esa fuerza que debe transformar nuestra sociedad en espacios inclusivos e inteligentes, es el impulso creativo de un cambio.*

## **BIBLIOGRAFÍA**

- AYUNTAMIENTO DE MOLINA DE SEGURA TRANSPARENCIA Y GOBIERNO ABIERTO:  
CAPEL, L.; GANAU, J.; VIOLA, J.M.: La universidad como agente de desarrollo local.  
COMUNIAN, TAYLOR AND SMITH (2013): "The role of universities in the regional creative economies of the UK: Hidden protagonists and the challenge of knowledge transfer" European Planning Studies, 2013.  
D'ARCAIS, P. (2013): *Democracia. Editorial Galaxia Gotenberg.*  
ECONOMISTAS FRENTE A LA CRISIS (2015): *Reindustrializar España. Blog de EFC.*  
EUROPEAN COMMISSION (2002): Regional clusters in Europe. Observatory of European SMEs, 3. Available online at:  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/innovation/pdf/library/regional\\_clusters.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/innovation/pdf/library/regional_clusters.pdf)  
<http://gobiernoabierto.molinasegura.es/index.php?>  
LAFONTAINE, O. (2015) ¿Qué podemos aprender del chantaje al gobierno de Syriza? El diario.es 21/8/2015.  
LAREDO, P. (2007): Revisiting the Third Mission of Universities: Toward a Renewed. Categorization of University Activities? Higher Education Policy, 20.  
LAURENT DAVEZIES (2012): *La Crise qui vient: La nouvelle fracture territoriale.*  
LEFORT, C. (2004): *La incertidumbre democrática. Ensayos sobre lo político.* Editorial Anthropos.  
MAZZUCATO, M. (2014) *El Estado emprendedor.* Editorial RBA.  
PÉREZ, J.; CASTAÑO, A.; MANJAVACAS, J.M. (2009): Democracia, proyecto urbano y participación ciudadana. Editorial Centro de Estudios Andaluces.  
PINDADO, F. (2004): Gobierno Local y Participación Ciudadana. Intervención Psicosocial 2004. Vol. 13, pag. 307-323.  
PORTER, M. (1998): "Clusters and the new economics of competition", Harvard Business Review, Nov-Dec, 77-90.  
PORTER, M.E. (1998): On Competition. Boston: Harvard Business School Press.  
URBACT. UE.: <http://urbact.eu/en/results/results/?resultid=19>  
Informe sobre el Desarrollo Local y los Fondos Europeos desarrollo y gestión:  
[http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/filedownload.cfm?id=7DE337D2-A34C-38D9-2F31-43335FF82AA2](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=7DE337D2-A34C-38D9-2F31-43335FF82AA2)