

DESARROLLO REGIONAL Y LOCAL Y POLÍTICA ANTI-CRISIS

Isidro Antuñano Maruri, Víctor Fuentes Prósper y Josep M^a Jordán Galduf

Departamento de Economía Aplicada

Universitat de València

1. Introducción

El objeto de este artículo es argumentar que la política de reactivación económica, además de orientarse a alcanzar la estabilidad macroeconómica y financiera, para la que debe contar con las políticas económicas de los gobiernos subcentrales (regionales y locales), debe incluir también de manera muy importante el impulso del desarrollo regional y local. En esencia, la política de crecimiento económico ha de fundamentarse en actuaciones por el lado de la oferta que mejoren la situación del tejido productivo existente en los diversos territorios de nuestro país. Una orientación que es perfectamente coherente con la estrategia de desarrollo a largo plazo que preconiza la UE, apoyada en gran medida en la política regional.

A la postre, además de la necesidad de adoptar medidas de ajuste de la demanda en el corto plazo, existe también la urgente necesidad de llevar a cabo unas políticas de oferta que mejoren la capacidad de respuesta del tejido productivo con el fin de generar renta, riqueza y empleo. Y ahí es donde (aparte de otras políticas que mejoren el funcionamiento de los mercados y las instituciones públicas y privadas) tiene un importante papel que jugar una política regional y local que coadyuve a potenciar la posición competitiva de las distintas empresas (management, incorporación de I+D+i, dimensión, etc.) y el capital humano existentes en los diversos territorios del país.

El orden que sigue el trabajo es el siguiente. En primer lugar (apartado 2) se analiza el papel que puede jugar una política regional y local orientada hacia el desarrollo endógeno. A continuación se alude a la diversidad regional y local europea (apartado 3) y se comentan las propuestas de la llamada Estrategia Europa 2020 (apartado 4), así

como los retos actuales acerca de la reforma del sector local en España (apartado 5). Finalmente, se extraen las principales conclusiones del trabajo (apartado 6).

2. El papel de la política regional y local

La tesis fundamental de este artículo es que el impulso del desarrollo regional y local no solo no estorba y no contradice la meta prioritaria actual de luchar contra la crisis económica a escala nacional, sino que es una parte esencial de la acción a favor de la reactivación económica. De hecho, fue en el contexto de otra gran crisis anterior, la de los años setenta, cuando la política regional experimentó un cambio decisivo (desde una perspectiva meramente funcional a un enfoque más territorial) que la hace ahora más idónea para responder a los retos de la presente crisis económica. Un cambio que ha situado al desarrollo endógeno en el centro de la escena¹.

En efecto, a lo largo de los años cincuenta, sesenta y primeros setenta del pasado siglo, la política regional tenía un fuerte carácter redistributivo para hacer frente a la desigual distribución de la actividad económica en el territorio. En aquel periodo, de notable crecimiento económico generalizado en los países occidentales, las políticas macroeconómicas (de inspiración keynesiana) tenían la misión de regular el ciclo económico a escala nacional, mientras que la política regional se ocupaba de reducir las disparidades territoriales de la renta y la actividad económica apoyando desde fuera a las áreas menos desarrolladas para tratar de atraer recursos a las mismas y aumentar su crecimiento.

La política regional se inspiraba entonces en las teorías del desarrollo desigual dominantes en aquel período (con autores tan destacados como Gunnar Myrdal y Albert Hirschman, entre otros). Un período en que se analizó el papel de las áreas metropolitanas y las grandes aglomeraciones urbanas como posibles focos difusores de desarrollo económico (y los sistemas de ciudades como ejes de desarrollo), y se debatió

¹ Entre los trabajos que explican la evolución y el cambio de la economía y la política regional, cabe destacar los de E. Furió (1996), J. M. Mella (1998), y J. R. Gallego y J. V. Pitxer (2010).

también sobre los instrumentos más adecuados de política regional para apoyar la difusión territorial del desarrollo económico (destacando, entre ellos, la realización de infraestructuras y el estímulo a la atracción de inversiones).

La crisis de mediados de los años setenta alteró, sin embargo, muchos de aquellos planteamientos. Nos referimos a la gran crisis internacional (la más grave desde la Gran Depresión de los años treinta) originada en la fuerte elevación de los precios de la energía (con dos importantes *shocks*, uno en 1973-1974 y otro en 1979-1980). Ello provocó grandes aumentos en los costes de producción, fuertes desequilibrios en las balanzas de pagos, y muchas dificultades en el funcionamiento de la actividad económica, generándose a la vez un alto nivel de paro e inflación en numerosos países².

Ante tales desequilibrios, se revelaron poco eficaces las medidas tradicionales de la política keynesiana de demanda, ante unos problemas originados principalmente por el lado de la oferta que supusieron un verdadero reto para las diversas teorías económicas. En particular, la teoría del crecimiento económico se orientó notablemente, desde mediados de los años ochenta, hacia unos modelos de desarrollo endógeno (de tipo schumpeteriano) cuyo factor clave es la innovación de los procesos productivos y los productos (Galindo, 2012). Y también la propia política regional realizó un importante viraje a partir de aquellas circunstancias, enriqueciendo su análisis y sus propuestas de actuación con el punto de mira en el desarrollo endógeno.

Como señalan Gallego y Pitxer (2010), el cambio esencial que se ha producido en la economía regional en las últimas décadas radica en una diferente conceptualización del territorio, que de ser considerado como un mero soporte o contenedor de la actividad económica, ha pasado a ser considerado también (a través del juego de sus propios actores) como un protagonista del desarrollo económico. Un enfoque que pone más

² En España los problemas económicos internacionales se sumaron a los fuertes desequilibrios internos, a la vez que tenía lugar la transición política hacia la democracia. Hubo que realizar así un severo ajuste, tanto macroeconómico como microeconómico, que fue difícil de asumir y llevar a la práctica, y que abarcó casi una década.

énfasis en el afloramiento y aprovechamiento de los recursos endógenos internos de un territorio, más que en (o junto a) la atracción de recursos externos al mismo.

Desde esta nueva perspectiva, más territorial que funcional, tanto de la política económica general como de la política regional, se han producido numerosas aportaciones teóricas y metodológicas que son muy relevantes para impulsar el desarrollo local. Así, podemos señalar, por ejemplo, conceptos como el potencial de desarrollo endógeno, enfoques como el desarrollo difuso³, y paradigmas como los distritos o *clusters* industriales⁴, que son ya bien conocidos. Se destaca, pues, la existencia de un conjunto de espacios subregionales, que integran un buen número de pequeñas y medianas empresas, cuyo dinamismo se basa en unas economías de localización, en la cooperación entre los distintos actores económicos del área y en un importante capital social acumulado y renovado a lo largo del tiempo.

A partir de ahí, ¿cuáles son las principales políticas para mejorar la competitividad territorial e impulsar el desarrollo local? En principio, son muchas las actuaciones posibles, pero en la práctica hay que seleccionar las que resulten adecuadas a la situación específica de cada ámbito territorial. Generalmente se considera que hay tres políticas económicas que parecen cruciales para el desarrollo local: la política de innovación, la política de infraestructuras, y la política de medio ambiente y ordenación territorial.

La política de innovación constituye, sin duda, el núcleo duro de la acción a favor de una mejora de la competitividad empresarial y territorial a largo plazo (García Reche, 2010); en particular, tras el largo proceso de apertura y globalización económica vivido en las últimas décadas, por el que los distintos sectores y territorios han tenido que enfrentarse a una competencia creciente y sin fronteras. En un contexto como éste, es preciso lograr una ventaja competitiva continua, mediante una mejora de los productos y

³ Frente a los modelos de crecimiento concentrado y desarrollo desde arriba, aquí se plantea la alternativa de modelos locales de desarrollo basados en la utilización de recursos y capacidades propias (véase, por ejemplo, Vázquez Barquero, 1988 y 1993).

⁴ Este paradigma, originado en la literatura y la experiencia italiana, ha sido bastante aplicado para explicar el desarrollo de las diversas comarcas valencianas. Véase, por ejemplo, Fuertes (2005).

los sistemas de producción y comerciales; ya sea modernizando las actividades existentes en un territorio, o alcanzando una mayor diversificación productiva del mismo. Así pues, la política de innovación debe impulsar y estimular la cooperación de las empresas entre sí, y de éstas y otros agentes en el ámbito de los sistemas productivos locales.

Un ejemplo de buena práctica en este campo fue el llevado a cabo en materia de política industrial y de innovación en la Comunidad Valenciana entre finales de los años ochenta y mediados de los noventa, mediante la puesta en marcha de la conocida Red de Institutos Tecnológicos. Una estrategia de desarrollo endógeno, vinculada a la realidad de los diversos distritos industriales valencianos, que estaba orientada a consolidar y diversificar los sectores productivos tradicionales, poniendo a disposición de las empresas un conjunto de servicios avanzados tales como los de transferencia de tecnología, capacitación técnica, ensayos de calidad o realización de proyectos de I+D (Antuñano y Jordán, 1990). Una estrategia en la que quizás no se puso en años sucesivos el énfasis necesario y que ahora corre el riesgo de diluirse en plena crisis, justo cuando más falta haría apostar por la misma.

Y junto a la política de innovación, según hemos indicado, hay otras dos políticas que también son esenciales para el desarrollo local: la política de infraestructuras y la política de medio ambiente y ordenación territorial. No podemos profundizar aquí en las mismas, pero sí que vale la pena dejar constancia de la importancia de ciertas infraestructuras (como, por ejemplo, el llamado Corredor Mediterráneo), y de la relevancia que tienen para la política regional objetivos básicos como la sostenibilidad medioambiental y la preservación de la riqueza patrimonial y cultural de las diversas ciudades y comarcas.

En definitiva, la política regional y el desarrollo local han de considerarse como un componente esencial de la actuación a favor de la reactivación económica. Un componente que demanda la mayor coordinación posible entre los distintos niveles de las Administraciones Públicas (de manera vertical y horizontal), y también la mayor cooperación posible entre los principales agentes económicos y sociales y otras entidades.

Entre estas entidades, cabe incluir a las Universidades y a las diversas asociaciones locales y comarcales. Éstas pueden colaborar, por ejemplo, en iniciativas tales como las agrupaciones locales de desarrollo, los pactos territoriales de empleo, las políticas locales y comarcales de innovación y de promoción económica, las agendas 21 locales y de la cultura, los planes estratégicos de ciudad y territoriales, y otras iniciativas de carácter parcial o sectorial.

Por otra parte, y de una manera más general, los estudiosos de la Universidad especializados en temas territoriales pueden contribuir a la mejor formulación y aplicación de una política regional orientada al desarrollo endógeno, a través del análisis de temas como los siguientes: los factores clave de competitividad territorial; el impacto y la prioridad de distintas infraestructuras; los balances fiscales territoriales y la incidencia geográfica de los programas de ingresos y gastos públicos; la auditoria urbana y los indicadores de la habitabilidad, nivel de bienestar y competitividad de cada núcleo; las tablas input-output y los flujos de intercambios territoriales; la información estadística y la contabilidad económica regional y subregional⁵.

3. La diversidad regional y local europea

El agregado de instituciones que componen en la UE el escalón regional y local desde la óptica de las políticas económicas aplicadas se caracteriza por una gran heterogeneidad, que limita en buena medida su unidad de actuación frente al resto de instituciones públicas. Es sobre este agregado institucional que debe actuar la Estrategia Europea 2020, marco de la política europea de desarrollo para la década en curso.

A partir del listado institucional que maneja el Comité de las Regiones⁶, podemos agrupar distintas categorías de entidades regionales y locales, ordenadas de mayor a

⁵ Una muestra de este tipo de estudios aparece en la revista *Información Comercial Española* (nº 848, mayo-junio de 2009), con un monográfico sobre los aspectos territoriales del desarrollo.

⁶ *Committee of the Regions at a Glance* (2012). En <http://cor.europa.eu/>

menor nivel de competencias y de mayor a menor escala territorial sobre la que se ejercen tales competencias⁷.

En un primer grupo se encuentran incluidos los estados federados de Alemania y de Austria; los entes federados de Bélgica; y las regiones autónomas de España, Portugal y Eslovaquia. En este grupo las instituciones consideradas disponen de poderes de decisión federales o asimilados, que no son incondicionados respecto de la legislación estatal, pero que van más allá de la mera descentralización administrativa. Además, en varios casos se encuentran en la actualidad procesos en marcha de redefinición política de los límites respectivos de las autoridades centrales y las autoridades regionales de este grupo, cuya concreción final resulta por ahora muy difícil de prever.

En un segundo bloque se sitúan las instituciones públicas que gobiernan un territorio subestatal relativamente amplio, pero cuyas competencias se circunscriben al desarrollo de la legislación estatal; lo que sucede en los casos de las regiones de Bélgica, Bulgaria, Croacia, Dinamarca, Finlandia, Francia, Grecia, Inglaterra, Irlanda, Italia, Letonia, Polonia, Portugal, Rep. Checa, y Suecia. En ocasiones, tales regiones poseen denominaciones específicas (casos de las asambleas regionales y los entes regionales de Irlanda, los consejos regionales de Finlandia, las regiones con estatuto ordinario de Italia; las regiones con estatuto especial de Italia y de Dinamarca); o se caracterizan por desarrollar su actividad en ámbitos geográficos diferenciados funcionalmente, como las regiones francesas de ultramar, las regiones a efectos de planificación estadística de Bulgaria, las regiones de desarrollo de Rumanía, o las regiones y áreas metropolitanas de Francia, Italia y Portugal.

En un tercer nivel se encuentran distintas instituciones públicas de ámbito geográfico más restringido que el anterior, y cuyas competencias están subordinadas no solo a las del estado central sino también a las regiones. En este nivel se sitúan los departamentos (Francia); provincias (Bélgica, España, Estonia, Italia; Países Bajos;

⁷ La clasificación que se propone establece grupos de instituciones regionales y locales caracterizados por una cierta homogeneidad funcional, y no guarda relación, pues, con la clasificación de la nomenclatura común de unidades territoriales estadísticas (NUTS) en vigor; véase Reglamento (CE) 105/2007.

Rumanía); provincias autónomas (Italia, Finlandia), consejos de condado (Suecia), condados (Hungría, Inglaterra, Irlanda,); distritos (Portugal, Luxemburgo, Austria, Polonia, Chipre, Bulgaria); distritos administrativos (Eslovaquia); administraciones descentralizadas (Grecia); unidades administrativas descentralizadas (Eslovenia); entidades administrativas (Malta); cantones (Luxemburgo); comunidades administrativas de ayuntamientos (Malta); entes de distrito (Inglaterra); consejos de distrito (Inglaterra); distritos metropolitanos (Inglaterra); distritos urbanos (Alemania); y comarcas rurales (Alemania). Puede observarse que en este nivel es donde mayor diversidad institucional existe, reflejando la distinta historia político administrativa de cada país, sus diferentes modelos de ocupación del territorio, etc.

En ocasiones, a determinados municipios se les otorga una consideración regional o cuasi regional en atención a su volumen poblacional o su carácter estratégico, constituyendo así una cuarta categoría de análisis. Ello sucede de iure en las ciudades con categoría de condado de Hungría; los municipios con estatuto especial de distrito de Polonia; la capital (Zagreb) como región especial en Croacia; la capital (Varsovia) con estatuto especial en Polonia; o las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla en España.

El nivel local ordinario, por su parte, viene circunscrito a un espacio geográfico por lo general más reducido que en los niveles anteriores, y a un conjunto de competencias de escaso impacto sobre la oferta y la demanda agregada de su población y sus empresas, aunque de gran importancia para el desarrollo de la vida ciudadana. En este nivel se incluyen los municipios de la totalidad de los Estados de la UE; así como algunas figuras locales con denominaciones específicas, como alcaldías (Bulgaria); autoridades unitarias (Inglaterra); ayuntamientos (Malta); ciudades (Alemania, Austria, Chipre, Croacia, Hungría, Irlanda, Letonia, Polonia, Rumanía); consejos (Irlanda del Norte, Escocia, Gales); municipios urbanos (Eslovenia, Estonia); y municipios rurales (Croacia, Estonia, Polonia, Rumanía).

Por último, el Comité de las Regiones se refiere de manera particular a determinadas instituciones con personalidad jurídica propia que disponen de

competencias sobre un espacio submunicipal, como es el caso de las parroquias de Portugal), y los distritos intramunicipales de Bulgaria, Inglaterra (en el caso de Londres), y Hungría, en el caso de Budapest. Nótese que aquí la característica distintiva es la existencia de una personalidad jurídica propia, más allá de la mera desconcentración de servicios; y que no se recoge específicamente el caso español de las Entidades de Ámbito territorial Inferior al Municipio (EATIM).

De la amplia heterogeneidad mostrada anteriormente se deducen algunos prerequisites necesarios para que la política regional y local pueda aportar su contribución a la lucha contra la crisis económica y a favor de la creación de actividad económica y de empleo. Un primer requisito es el de la estabilidad institucional, entendiendo esta estabilidad no como un factor de inmovilismo, sino para evitar potenciales cambios político institucionales que pudieran aumentar de manera exponencial la incertidumbre a la que se enfrentan las autoridades y los agentes sociales europeos. Un segundo requisito es asegurar una razonable estabilidad financiera de las instituciones regionales, ya que en ausencia de ésta se provoca un efecto desplazamiento del desequilibrio presupuestario regional hacia las instituciones financieras y el tejido productivo del territorio afectado. Por último, un tercer requisito es la rendición de cuentas fiables y en tiempo oportuno de todas las autoridades, también las regionales y locales, así como la sujeción de las mismas al marco competencial y a las restricciones financieras externas que les son propias.

Es sobre la base de los dos requisitos anteriores que cabe plantear las mayores contribuciones potenciales de la política regional y local a la salida de la crisis en España: a) la gestión eficiente de sus competencias en materia, sobre todo, de sanidad, enseñanza, y urbanismo; b) la promoción del emprendedurismo económico y social y de un consenso social amplio al respecto; c) la provisión de bienes públicos básicos para la cohesión social; y d) la defensa del patrimonio histórico, cultural, medioambiental, etc., que constituye el soporte necesario de cualquier proceso de crecimiento y desarrollo sostenible.

4. La Estrategia Europa 2020

La apuesta por la política regional y el desarrollo local, como parte de una política de impulso del crecimiento económico, es coherente con la estrategia de desarrollo a largo plazo que preconiza la Unión Europea ante los cambios que vienen aconteciendo en el panorama internacional. Así, las autoridades comunitarias lanzaron en marzo de 2000 la poco exitosa Estrategia de Lisboa, y en marzo de 2010 volvieron a lanzar la actual Estrategia Europa 2020.

La Estrategia Europa 2020, elaborada por la Comisión Europea (2010), es una propuesta de política económica para reparar las debilidades estructurales de la UE (puestas de manifiesto, por ejemplo, en sus bajos niveles relativos de productividad, inversión en I+D y empleo), para superar con solidez la crisis actual y para afrontar sus principales desafíos hacia el futuro, tales como como la competencia global, la presión sobre los recursos naturales y el envejecimiento demográfico.

Tres son las prioridades esenciales establecidas en esta estrategia: 1) alcanzar un crecimiento inteligente, mediante el desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación; 2) lograr un crecimiento sostenible, promoviendo una economía que haga un uso más eficaz de los recursos y sea respetuosa con el medio ambiente; y 3) conseguir un crecimiento integrador, mediante el fomento de altos niveles de empleo y la mejora de la cohesión económica, social y territorial.

A partir de esas prioridades, se han definido cinco objetivos básicos para el conjunto de la UE: 1) aproximar el nivel de ocupación al 75% de la población activa; 2) incrementar el gasto en I+D hasta el 3% del PIB; 3) lograr el objetivo “20/20/20” en materia de clima y energía (esto es, reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en al menos un 20% respecto a los niveles de 1990, aumentar el porcentaje de las fuentes de energía renovable en nuestro consumo final de energía hasta un 20%, y en un 20% la eficacia energética); 4) disminuir el abandono escolar a menos de un 10% (cuando actualmente representa el 15%) e incrementar el porcentaje de población joven que

finaliza la enseñanza superior; y 5) reducir en un 25% el número de ciudadanos europeos que viven por debajo de los umbrales nacionales de pobreza (recuperando así a más de 20 millones de personas que viven en esa situación).

Para lograr estos objetivos, la Comisión ha propuesto una agenda de actuación compartida por todos los niveles de gobierno (comunitario, nacional, regional y local), de manera que tales objetivos se han traducido a la vez en objetivos y trayectorias nacionales y regionales. Esta agenda está compuesta por siete iniciativas emblemáticas: 1) la “Unión por la innovación”, para impulsar la política en materia de I+D y de innovación; 2) “Juventud en movimiento”, para mejorar los resultados de los sistemas educativos y facilitar el acceso de los jóvenes al mercado laboral; 3) “Una agenda digital para Europa”, con el fin de acelerar el despliegue de internet y beneficiarse de un mercado digital único; 4) “Una Europa que utilice eficazmente los recursos”, para apoyar el cambio hacia una economía sostenible; 5) “Una política industrial para la era de la mundialización”, con el fin de mejorar el entorno empresarial y su capacidad de competir a escala global; 6) una “Agenda de nuevas cualificaciones y empleos”, para modernizar los mercados laborales y la empleabilidad de las personas; y 7) una “Plataforma europea contra la pobreza”, para garantizar la cohesión social y territorial.

¿Cuáles son las posibilidades reales de éxito de la Estrategia Europa 2020? Sin duda, la UE tiene algunos puntos fuertes para aplicar con éxito esta estrategia: dispone de un importante capital humano, productivo y tecnológico acumulado en el pasado, y es sabido que la mejor manera de encarar los trascendentes retos que tienen los países europeos en el presente es actuando de forma colectiva, como Unión, no de forma separada. Sin embargo, hay también algunos puntos débiles que pueden lastrar la Estrategia Europa 2020; entre otros, la existencia de un insuficiente compromiso político por parte de los Estados miembros y las autoridades regionales y locales. Por lo demás, otro elemento esencial para el éxito de la estrategia es considerar si se cuenta o no con un adecuado respaldo financiero a escala comunitaria.

En este sentido, la Comisión Europea (2011a) preparó el nuevo marco financiero plurianual, referido a 2014-2020, como un instrumento concebido para desarrollar la Estrategia Europa 2020. La propuesta estructura las diferentes secciones de gasto del marco presupuestario de acuerdo con las prioridades de dicha Estrategia. Sin embargo, en cuanto al tamaño relativo del presupuesto tal como fue acordado en el Consejo Europeo de 8 de febrero de 2013, solo se compromete un nivel de gasto que representa sobre un 1% de la RNB de la UE, lo que resulta ciertamente muy escaso en relación a las necesidades del conjunto de la Unión.

En todo caso, alcanzar un crecimiento inteligente e integrador es la meta de la primera sección del marco presupuestario propuesto, mientras que lograr un crecimiento sostenible es la meta de la segunda sección del mismo, y juntas ambas secciones representan un 85% del gasto comunitario total. En la primera sección aparece la política de cohesión económica, social y territorial, además de otras dos políticas importantes para la estrategia Europa 2020: un marco estratégico común para la investigación, la innovación y el desarrollo tecnológico, y un mecanismo denominado “Conectar Europa” destinado a realizar las infraestructuras necesarias para vertebrar mejor Europa.

En cuanto a la política de cohesión o política regional comunitaria, se trata de una actuación orientada, en buena medida, a potenciar el desarrollo endógeno de las diferentes regiones europeas (Cuadrado y Mancha, 2008; Comisión Europea, 2011b). Tal actuación, a través de los fondos estructurales, se concentra ciertamente en las áreas menos desarrolladas, que entran dentro del objetivo de convergencia, pero el resto de regiones quedan cubiertas también dentro del llamado objetivo de competitividad regional y empleo. En general, además de mejorar la accesibilidad de las distintas regiones, se trata de estimular la innovación, la iniciativa empresarial, la creación de empleo y la protección del medio ambiente.

La Comunidad Valenciana, por ejemplo, fue clasificada como región objetivo número 1 entre 1989 y 2006, lo que le valió la recepción en dicho período de un importante volumen de fondos que se destinaron principalmente a la realización de

distintas infraestructuras. Posteriormente, dicha región ha entrado dentro del grupo de regiones cuya meta prioritaria es la competitividad regional y el empleo. Esto significa que, más allá de la realización de determinadas infraestructuras, sus ejes prioritarios de actuación deben centrarse en la formación y la investigación, el dinamismo empresarial, la modernización y diversificación del tejido productivo, la ordenación territorial y la sostenibilidad del desarrollo económico. Justo los retos más decisivos a los que hemos hecho referencia en este trabajo y para los que se cuenta con el apoyo de la financiación comunitaria.

5. ¿Nuevas orientaciones para la política local en España?

La crisis económica reciente ha puesto de relieve en España que las instituciones públicas del sector local (ayuntamientos, diputaciones, mancomunidades, áreas metropolitanas, consorcios, y entidades empresariales y fundacionales del sector público local) se encuentran aquejadas de varias deficiencias estructurales, que no son nuevas pero que están adquiriendo en la actualidad una mayor visibilidad. Básicamente, se trata de a) una insuficiencia financiera crónica en el sector local, que, oculta tras la bonanza inmobiliaria de la década pasada, reaparece ahora con fuerza; b) una falta de la necesaria actualización y redefinición de las competencias locales respecto del peso creciente de las Comunidades Autónomas; c) la práctica inexistencia de estándares de gestión local eficiente y de transparencia en la gestión local, lo que dificulta la discriminación entre proyectos locales eficientes y no eficientes; y d) una crisis de confianza política en la gestión local, subsiguiente a la acumulación de situaciones de gestión irregular en estos años (aunque ello no sea exclusivo del sector local).

Es evidente que a la gestión económica local se le debe exigir el respeto a los principios básicos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera exigibles a medio y largo plazo a todas las administraciones públicas; que deberá negociarse la transferencia desde las administraciones locales a las autonómicas de aquellas competencias que corresponden a éstas, o su financiación estable por el escalón autonómico si así se prefiere por éste; o que resulta altamente conveniente generar

mediciones fiables del coste de los servicios públicos locales que sirvan de guías para la gestión.

Sin embargo, tras la necesarias propuestas para reforzar los aspectos anteriores, se plantea en los últimos años una escalada de descalificación de las administraciones locales, de sus competencias y de sus estructuras organizativas y directivas que no tienen más sentido que el de la oportunidad política para quién las efectúa. Se olvida a veces cosas que deberían ser obvias. Para empezar, hay que recordar que el Artículo 137 de la Constitución Española, relativo a Municipios, provincias y Comunidades Autónomas, establece que “el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de *autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*”. Dicho de otro modo, las reformas del sector local que se planteen deben necesariamente ser rigurosamente respetuosas con la autonomía local, si no desean convertirse en simples brindis al sol de la coyuntura política que el Tribunal Constitucional habrá necesariamente de desmontar llegado el momento.

El artículo 140 de la Constitución establece que “la Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos ayuntamientos, integrados por los alcaldes y los concejales. Los concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la Ley. Los alcaldes serán elegidos por los concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen de concejo abierto”. La referencia a la Ley es particularmente importante en este caso, pues se trata de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, LOREG, cuya reforma exige una mayoría absoluta del Congreso en votación final del proyecto.

Hay que recordar además que el Artículo 142 de la Constitución española, relativo a las Haciendas locales, establece que éstas “deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones

respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas”. Poco sentido tendría, pues, reformar las administraciones locales en lo que la Constitución no dice, incumpliendo lo que sí establece con claridad. Así, por ejemplo, en algunas autonomías españolas aún no se ha institucionalizado un Fondo Autonómico Local como un instrumento de participación del sector local en los recursos autonómicos.

Al igual que se apuntaba antes respecto de la inestabilidad institucional en las administraciones regionales, la inestabilidad institucional en el sector local es un factor que impide de hecho la concentración de los esfuerzos locales en la salida de la crisis. Ideas como mínimo poco meditadas acerca de cuestiones tales como cuántos municipios debería haber, cuántos concejales sobran, y cuánto todo ello supondría de ahorro para los contribuyentes⁸, no solo no tienen una base legal sólida, sino que son simples ejercicios de fantasía financiera. Así sucede, por ejemplo, con la pretendida consecución de un ahorro de 3.500 millones de euros anuales por la eliminación de las competencias impropias de las corporaciones locales, obviando que tal eliminación del gasto local podría exigir un gasto adicional por un importe similar de aquella administración pública de la cual resultase propio ese tipo de gasto, a menos que tales servicios simplemente se eliminen.

La aportación de los ayuntamientos a la vida ciudadana se puede apreciar desde diferentes puntos de vista: como observatorios privilegiados de la evolución social; como escuelas permanentes de democracia; como instituciones que aportan de manera próxima y económica servicios esenciales para la ciudadanía; y como la parte del Estado que se encarga, a menudo con dificultades económicas considerables, de canalizar muchos de los nuevos retos sociales.

⁸ Ideas cuyo punto de partida es el anuncio por el Gobierno de España en julio de 2012 de una profunda reforma de la Administración local, que poco a poco se ha ido descafeinando, aunque no retirando, a la vista de la fuerte resistencia que la misma ha encontrado no solo en la oposición, sino en los niveles locales del partido que sustenta al Gobierno.

Como observatorios de la evolución social, es en los ayuntamientos donde se muestran primeramente las dificultades que se derivan del envejecimiento de la población sin recursos, de la falta de vivienda, de la desprotección de los inmigrantes, de las agresiones domésticas a las mujeres, de la deslocalización de las empresas, de los atentados ecológicos, y de tantos y tantos fenómenos sociales.

Es esa complejidad social lo que hace que los ayuntamientos hayan sido y continúen siendo una escuela permanente de democracia, en la que hoy se prepara una parte importando de los cuadros que deben regir la vida democrática a escala nacional y autonómica. Es en los ayuntamientos donde se aprende a menudo a concretar las aspiraciones generales de los diversos grupos sociales en programas e iniciativas concretas; es en ellos donde se aprende a escuchar a los demás y a transigir, es decir, a hacer transacciones, acuerdos, equilibrios, pactos, consensos. Es claro que los ayuntamientos no son los únicos instrumentos disponibles para aprender democracia: se dispone también de las instituciones de enseñanza, las organizaciones sindicales y empresariales, los movimientos asociativos civiles en general y las ONGs en particular; etc. Sin embargo, qué duda cabe de que es en los ayuntamientos donde a menudo confluyen las demandas de las distintas instituciones anteriores.

En cuanto a la aportación local a la producción de bienes y servicios esenciales para la ciudadanía, no siempre esta aportación es percibida y valorada en su conjunto como se merece. Hay que citar en esta aportación la de servicios comunes básicos, como aguas potables, limpieza, transporte urbano, cementerios; la de servicios sociales, como los dirigidos a las personas desfavorecidas cuando no marginadas; los servicios de tipo cultural y festivo; el desarrollo de las infraestructuras locales de urbanización, industriales, de comunicaciones, etc.; o las iniciativas locales de fomento del espíritu empresarial, de la ocupación y la formación; etc.

Respecto de los nuevos retos sociales, no podemos dejar de citar los relativos al mantenimiento de un patrimonio ecológico, histórico y cultural, al que las instituciones locales suelen ser particularmente sensibles; o la gestión de la vida cotidiana de la

inmigración y de su proceso de integración ciudadana, cuestiones para las cuales las instituciones locales son clave precisamente por su mayor cercanía a su vida cotidiana.

6. Conclusiones

Este artículo ha tratado de argumentar que el apoyo del desarrollo regional y local es una parte fundamental de la actuación a favor de la reactivación económica. Una actuación que requiere políticas de oferta que movilicen el potencial endógeno de las diferentes áreas, además de alcanzar la estabilidad macroeconómica y financiera a escala nacional. De hecho, la crisis económica española responde, en buena medida, a desequilibrios internos de carácter estructural que reclaman una política de reordenación del desarrollo económico, siendo crucial en consecuencia una política regional orientada a mejorar la capacidad competitiva de los distintos territorios del país.

Pensamos que la superación de la crisis requiere una estrategia más decidida de desarrollo a largo plazo. En este sentido, es interesante aludir a la llamada Estrategia Europa 2020 puesta en marcha para mejorar los niveles de desarrollo económico y social de la UE. Una estrategia en pos de un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, que se halla bien definida, con unos objetivos claros y una agenda de actuación compartida por los diferentes niveles de gobierno (comunitario, nacional, regional y local). Pero, para evitar un fracaso similar al que tuvo la anterior Estrategia de Lisboa, la UE ha de mostrar una mayor voluntad política y mejorar los mecanismos de aplicación de la nueva estrategia.

Un instrumento clave para el éxito de esta estrategia es el Marco Financiero Plurianual 2014-2020. Este nuevo marco presupuestario europeo formula un nivel de gasto comunitario del orden del 1% de la RNB de la UE, que es bastante escaso para atender las necesidades europeas. Pero es cierto también que el nuevo marco presupuestario europeo plantea una mejora notable en la estructura del gasto comunitario y en la formulación de las diferentes políticas comunes.

En tal sentido, es de interés apuntar que la política regional comunitaria sigue siendo el principal capítulo de gasto de la UE, y que su actuación se halla orientada, precisamente, a potenciar el desarrollo endógeno de las diferentes áreas territoriales. Un desarrollo que ha de movilizarse desde dentro de cada territorio mediante el protagonismo de sus diferentes actores económicos y sociales. Las políticas clave a este respecto son la política de innovación, la política de infraestructuras y la política de medio ambiente y ordenación territorial.

En cuanto a la política local, se constata la existencia de notables dificultades relativas a la heterogeneidad de las distintos tipos de instituciones que componen el nivel de las administraciones locales, su insuficiencia financiera crónica, la falta de un reajuste entre las competencias locales y las competencias regionales, la necesidad de desarrollar estándares adecuados de gestión local comparada, y las dificultades que supone en algunos países la crisis de gobernanza local en la actualidad.

Las vías de superación de tales dificultades pasan por reforzar la estabilidad institucional del sector, establecer mecanismos generalizados y fiables de rendición de cuentas, y una mejora en la gestión local de sus competencias, que son esenciales para el asentamiento territorial de la inversión, para la promoción del emprendedurismo, y para el reforzamiento de la cohesión social en la superación de la crisis económica.

En todo caso, la política de desarrollo regional y local requiere una buena coordinación de los diferentes niveles de gobierno, una superación de cualquier tipo de localismo y la cooperación entre los diferentes actores económicos y sociales de cada área. Ello incluye también un posible e interesante papel por parte de la Universidad y sus diferentes expertos en temas de ámbito territorial.

Referencias bibliográficas

ANTUÑANO, I. y JORDAN, J. M. (1990): *L'economia en canvi*, Publicacions de la Universitat de València.

COMISIÓN EUROPEA (2010): *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, COM (2010) 2020, Bruselas.

COMISIÓN EUROPEA (2011a): *Un presupuesto para Europa 2020*, COM (2011) 500 final, Bruselas.

COMISIÓN EUROPEA (2011b): *Política de cohesión 2014-2020. Inversión en el crecimiento y el empleo*, Bruselas.

CUADRADO, J. R. y MANCHA, T. (2008): “Política regional y de cohesión”, en el libro coordinado por J. M. Jordán *Economía de la Unión Europea*, Thomson-Cívitas, Pamplona.

FUERTES, A (Dir.) (2005): *El distrito industrial de la cerámica. Claves de la competitividad de la economía de Castelló*, Fundación Dávalos-Fletxer, Castellón.

FURIÓ, E. (1996): *Evolución y cambio en la economía regional*, Ariel, Barcelona.

GALINDO MARTÍN, M. A. (2012): “La corriente de pensamiento neoschumpeteriana”, *Información Comercial Española*, nº 865.

GALLEGO, J. R. y PITXER, J. V. (2010): “La política regional”, en el libro coordinado por A. García Reche y A. Sánchez Andrés *Política económica estructural y de competitividad*, Tirant lo Blanch, Valencia.

GARCÍA RECHE, A. (2010): “Política de innovación y mejora de la competitividad”, en el libro coordinado por A. García Reche y A. Sánchez Andrés *Política económica estructural y de competitividad*, Tirant lo Blanch, Valencia.

MELLA, J. M. (1998): “Evolución doctrinal de la ciencia regional: una síntesis”, en el libro coordinado por el mismo autor *Economía y política regional en España ante la Europa del siglo XXI*, Akal, Madrid.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1988): *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*, Pirámide, Madrid.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1993): *Política económica local. La respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo*, Pirámide, Madrid.