
Estrategias para una economía urbana ciudadana

PID_00256360

Roger Sunyer Tacher

Tiempo mínimo de dedicación recomendado: 3 horas



Roger Sunyer Tacher



Los textos e imágenes publicados en esta obra están sujetos –excepto que se indique lo contrario– a una licencia de Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada (BY-NC-ND) v.3.0 España de Creative Commons. Podéis copiarlos, distribuirlos y transmitirlos públicamente siempre que citéis el autor y la fuente (FUOC. Fundación para la Universitat Oberta de Catalunya), no hagáis de ellos un uso comercial y ni obra derivada. La licencia completa se puede consultar en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.es>

Índice

1. Introducción	5
2. Gestión del espacio, infraestructuras y conectividad	7
2.1. Infraestructuras, base para la actividad económica	7
2.2. Infraestructuras para la conectividad	8
2.3. <i>Smart cities</i> para una economía ciudadana	11
2.4. Hacia la ciudad compacta	13
2.5. Espacios de actividad económica y ciudad	15
2.6. Comercio y espacio público	17
3. Dinamización económica y empresarial	21
3.1. Fomentar la iniciativa empresarial	21
3.2. Impulsar el emprendimiento colectivo	23
3.3. Capital y recursos financieros	25
4. Desarrollo del capital social y educativo	28
4.1. El capital social como base para una economía ciudadana	28
4.2. Inversión educativa para una economía ciudadana	30
4.3. El impacto económico del capital intelectual	32
Bibliografía	35

1. Introducción

Un contexto económico progresivamente más complejo e incierto desencadena interrogantes sobre el propio significado de una política de dinamización económica, sobre sus límites y sus fronteras, así como el cuestionamiento del límite de la responsabilidad hacia ellas.

El rol de los gobiernos locales respecto a las políticas de dinamización ha ido acrecentándose. En la actualidad, el gobierno local ya no solo está interesado en la prestación de servicios, sino también en el bienestar social, cultural y económico de la ciudadanía. Las instituciones municipales se muestran especialmente interesadas e identificadas con todos aquellos diferentes intereses que confluyen en su territorio, como dinamizador, coordinador de actores y catalizador de múltiples iniciativas económicas que le confieren un papel clave de coordinación de las políticas de desarrollo económico. En un contexto de globalización 3.0, la de las personas (Thomas Friedman, 2005), las autoridades locales no tienen –ni pueden tener– la fuerza necesaria para desplegar de forma exclusiva el papel de promotoras económicas. Además, sus actuaciones dependen de múltiples factores que difícilmente pueden controlar y que solo pueden llevar a cabo con la cooperación de otros actores sociales, políticos y económicos.

Las empresas también se ven inmersas en una globalización ante la cual procuran sobrevivir generando incrementos constantes en su productividad, innovando permanentemente, sacando provecho de los recursos tecnológicos, renovando sus productos y procurando mejorar en la calidad. Para lograrlo, necesitan de determinadas ventajas en su entorno más cercano. Los llamados recursos estratégicos (información sobre los mercados, transferencias tecnológicas, asesoría empresarial o políticas de formación) resultan, por ejemplo, críticos en la obtención de competitividad y dependen, de forma muy importante, de la ubicación territorial de la empresa. Ahí los gobiernos locales aparecen como elementos clave en la dinamización económica urbana.

Del mismo modo, para ser competitivas en un mundo globalizado, las empresas eligen determinadas redes locales para acceder a los recursos estratégicos. La economía de aglomeración y los efectos de proximidad sin duda contribuyen a la tan deseada reducción de costes¹. El siempre difícil equilibrio entre capacidad, habilidad y voluntad de los gobiernos locales para movilizar una masa crítica de recursos estratégicos determinará en qué medida se contribuye a la reducción de costes de transacción para convertirse, de esta manera, en una base para la internacionalización y competitividad de las empresas (Ba-

⁽¹⁾Por ejemplo, San Francisco, Seattle o Nueva York. Ver Florida (2018).

reiro, 1999). La dinamización económica urbana que pretenda estimular los recursos estratégicos de su territorio debería considerar, al menos, los siguientes puntos:

- Definición estratégica de una trayectoria propia de desarrollo que sea capaz de aprovechar las oportunidades de la globalización.
- La potenciación y el aprovechamiento de redes de cooperación formadas por los más diversos actores económicos locales.
- Priorizar recursos intangibles, como la formación, las comunicaciones o la innovación tecnológica.
- Conocer los mercados y desarrollar las líneas de acceso a los mismos a partir de ventajas competitivas propias.
- Generar un clima local favorable para la actividad empresarial, potenciando los atractivos del territorio y articulando adecuadamente las políticas económicas con las sociales.

En resumen, los territorios con mayores probabilidades de éxito económico son aquellos que disponen de la habilidad y voluntad necesarias para la movilización, tanto de actores públicos como privados y, al mismo tiempo, son capaces de estimular sus recursos estratégicos y convierten los riesgos de la globalización en oportunidades para su desarrollo económico².

Ante la cuestión de cómo hacer frente a las dinámicas globales del mercado capitalista preservando el interés colectivo de nuestra propia ciudad, ante la ecuación de cómo tratar de conciliar intereses privados y colectivos, nos adentramos seguidamente en el rol que debería asumir la gestión pública local para orientar la ciudad hacia una economía ciudadana.

⁽²⁾Daron Acemoglu y James A. Robinson desarrollan cómo las instituciones políticas abiertas, distribuidas, generan a su vez instituciones y dinámicas económicas fluidas determinantes para la generación de riqueza. Ello es, sin duda, aplicable al ámbito de las ciudades. Ver Acemoglu y Robinson (2016).

2. Gestión del espacio, infraestructuras y conectividad

2.1. Infraestructuras, base para la actividad económica

Las infraestructuras es quizás uno de los ámbitos donde la tensión entre lo local y lo global es más evidente. La globalización ha provocado una aceleración del proceso continuo de reestructuración urbana en función de demandas y objetivos cada vez más externos a la sociedad local. En muchos casos, los centros urbanos han ido convirtiéndose en conectores de lo global, las ciudades centrales en espacios de la reestructuración permanente y las periferias suburbanas en zonas de repliegue de los distintos grupos sociales y actividades económicas. Por todo ello, el territorio es un factor clave para el desarrollo de la economía ciudadana y como tal debe ser gestionado cuidadosamente, tratando de equilibrar la paradoja impuesta por la lógica capitalista de expropiación de los bienes comunes urbanos (Harvey, 2013 y 2014).

Las infraestructuras, desde las primeras ciudades babilónicas, sirven de soporte para el desarrollo de una economía ciudadana y son un requisito imprescindible para su funcionamiento. El vocablo utilizado habitualmente como sinónimo de obra pública, por haber sido el Estado el encargado de su construcción y mantenimiento –en razón de la utilidad pública y de los costos de ejecución generalmente elevados–, comprende tanto las infraestructuras de transporte³ como las de energía⁴, hidráulicas⁵, de telecomunicaciones⁶ o de edificación⁷.

Tradicionalmente, el concepto de gestión del territorio y de sus infraestructuras se asocia a conceptos como propiedad, regulación, gestión del suelo y los edificios situados en él, es decir, el marco donde se desarrolla la actividad económica; sin embargo, es obvio que existen muchos otros elementos que las hacen esenciales para garantizar la calidad de vida en general, así como contribuir de manera decisiva (Florida, 2014) a una mejor y más sostenible dinamización económica de la ciudad (Forn, 2005): un plan de transportes y movilidad que permita un buen sistema de transportes –donde lo importante no es tanto la distancia entre un punto y otro sino el tiempo requerido para ir de uno a otro– es fundamental para una eficiente movilidad tanto de bienes como de personas; y también el diseño urbano, en la medida en que proporciona redes de peatones y vehículos que pueden generar zonas atractivas de uso mixto (residencial, negocios, comunitario...), la calidad de los edificios, la seguridad del distrito, la calidad de las escuelas y su funcionalidad, son todos

⁽³⁾De transporte terrestre como calles, carreteras en sus diferentes tipos, líneas de ferrocarril y puentes; de transporte marítimo, como puertos y canales; o, finalmente, de transporte aéreo como los aeropuertos e infraestructuras vinculadas.

⁽⁴⁾De energía eléctrica, de alta, media tensión o baja tensión, de transformación y distribución y alumbrado público; de distribución de calor, como la calefacción urbana, redes de combustibles –oleoductos, gasoductos, concentradoras, distribución–; o bien otras fuentes de energía: presas, eólicas, térmicas, nucleares, etc.

⁽⁵⁾Como las redes de agua potable (embalses, depósitos, tratamiento y distribución); redes de desagüe (alcantarillado o saneamiento y estaciones depuradoras), o redes de reciclaje (recogida de residuos, vertederos, incineradoras).

⁽⁶⁾Como las redes de telefonía fija, de televisión de señal cerrada, repetidoras, centralitas, fibra óptica o celdas de telefonía celular.

ellos elementos centrales para una concepción ciudadana de las infraestructuras que contribuya tanto a mejorar la calidad del entorno urbano como a sentar las bases para la dinamización económica local.

(7) Como vivienda, comercio, industria, salud (hospitales, centros de salud, etc.); educación (colegios, institutos y universidades); o recreación (parques y jardines).

Pese a su rol fundamental para la economía urbana, las infraestructuras, especialmente en lo que afecta a las redes de suministros básicos (agua, energía...), no han formado parte del pensamiento estratégico de los gestores urbanos, limitándola al ámbito de la ingeniería. Sin embargo, no hay duda de que forman parte del coste ciudad porque el consumo en servicios básicos, valorados por su precio unitario y por su fiabilidad, hace que un emplazamiento sea más o menos caro. El coste tiene más importancia en los equipamientos productivos, pero la fiabilidad es esencial para los servicios.

Las políticas centradas en el territorio, relacionadas directamente con la dinamización económica, tienen tres objetivos básicos: mejorar la imagen del territorio, potenciar sus atractivos y mejorar la base sobre la que operará la actividad económica. Algunos de los instrumentos para conseguir sus objetivos pueden ser: la adquisición y compra de terrenos, el desarrollo de infraestructura industrial y comercial; la regulación y creación de incentivos zonales; la potenciación de barrios centrales, el desarrollo de nuevas centralidades, o bien la mejora de barrios y viviendas actuando en su mejora física o extendiendo servicios públicos.

En el marco de un proyecto estratégico propio hacia una economía ciudadana, las infraestructuras deben ser tratadas, por lo tanto, de modo integral: estar claramente orientadas a hacer ciudad, a generar tejido urbano continuo, a renovar viejas infraestructuras para conectarlas a la ciudad, a buscar la mixtura social, la mezcla de poblaciones, actividades y usos del espacio. La gestión pública del territorio debe, en definitiva, compensar la fuerte presión de aquellos intereses privados que no aportan valor público y que, a corto o medio plazo, pueden comportar efectos no deseables como la segregación social, la *ghetización* de comunidades, la insostenibilidad, la inseguridad o la exclusión social.

2.2. Infraestructuras para la conectividad

Las oportunidades de un territorio dependen de su capacidad y calidad de conexión con el entorno, tanto el más próximo como el más lejano. La conectividad así entendida es una condición ineludible para la dinamización económica de la ciudad. Dado que en la actualidad la conectividad adquiere un sentido mucho más amplio (comunicaciones, infraestructuras, medios de transporte y acceso a la información, etc.), las puertas de un territorio también ya no se refieren únicamente a personas y a mercancías, sino también a otros aspectos como la energía o la gestión del agua. No obstante, en este apartado solo abordamos brevemente aquellos aspectos relacionados más directamente con la accesibilidad global y local.

Desde su dimensión *glocal*, las grandes áreas logísticas, puertos, aeropuertos, estaciones de autobuses interurbanos, áreas de las carreteras y autopistas, zonas integradas de mercancías, etc., se contemplan como las puertas de la ciudad ya que reciben, atienden y distribuyen los grandes flujos de entrada y salida (Forn, 2005). Las puertas de la ciudad y sus accesos forman parte de las preocupaciones generalizadas en la medida en que las puertas (aeropuertos, puertos, ferrocarril, áreas logísticas, *park&ryde*, etc.) constituyen un valor de atracción generando, además de cumplir el servicio al que están destinadas, demanda por sí mismas. Son observadas como elementos económicos en sí mismos y, por ello, son tratadas siempre como un valor diferencial en un mundo globalizado. Por ejemplo, una estación de ferrocarril de alta velocidad puede ser un centro de negocios de primer nivel, o bien un aeropuerto –primer contacto con el territorio de muchos visitantes– puede ser el mejor espejo comercial del diseño urbano, o bien, en el caso de disponer de una zona industrial, puede ser un centro de reparación de aviones base para un clúster aeronáutico.

Un punto de entrada tiene una función múltiple: dar una imagen de calidad al recién llegado, permitir su conexión con otro punto lejano sin llegar a entrar en nuestra ciudad y, la más importante, permitir la entrada ofreciendo los sistemas de ruptura de carga que permiten pasar del medio de transporte masivo al más pequeño y adaptado al territorio. Si hablamos de cargas, pasar del camión a la furgoneta, si hablamos de transporte público, del avión al tren que conecta con el centro, o si hablamos de automóvil privado, de las autopistas a las calles más capilares. Integrar y articular las puertas del territorio en un proyecto estratégico propio orientado hacia una economía ciudadana, sin duda, constituye uno de los mayores desafíos para el siglo XXI.

Cabe recordar, sin embargo, que las puertas del territorio son también las de la ciudad metropolitana, ya que la conexión con los ciudadanos que viven a pequeñas distancias de la metrópolis no se realiza tanto por las grandes puertas internacionales como por los núcleos limítrofes del territorio. De su capacidad de actuar como elemento capilar de redistribución y de ser el núcleo de la movilidad interna dependen muchos elementos de vida cotidiana claves para la economía local y su calidad de vida. Ello desemboca en la preocupación por la movilidad interna y la visión de los grandes sistemas y áreas de transporte, no solo como elementos de uso para facilitarlos, sino también como elementos de impacto logístico y económico por sí mismos. La movilidad interna como elemento básico en la calidad de vida ha ido contemplando la evolución de las políticas: desde la gestión inteligente del tráfico hasta el impulso del transporte público, pasando por garantizar la movilidad de las personas con dificultades físicas en cualquier espacio urbano y sistema de transporte. Dado que la mejora del transporte público no comporta –necesariamente de forma automática– un incremento de su uso, las políticas deben ir acompañadas por el endurecimiento en el trato al transporte privado. Al mismo tiempo, la mejora del transporte público no solo es física y de seguridad, sino que contempla nuevos sistemas de gestión y de tarificación integrados que favorezcan su uso⁸.

⁽⁸⁾En París, se planteó en 2018 su gratuidad. Ver en: <https://www.efe.com/efe/espana/economia/paris-estudiara-la-gratuidad-del-transporte-publico/10003-3558251>

Una gestión integrada que incluye políticas de estacionamiento en superficie y subterráneo y tratamientos específicos para los vecinos del barrio constituye el tercer pie de un cambio en que, una vez más, se observa que la gestión deviene la clave estratégica.

Desde el punto de vista práctico, y más allá de propuestas mixtas como el *car-sharing*, que propone el uso compartido de los vehículos, proliferan las zonas urbanas que restringen o directamente prohíben el uso del vehículo privado con el fin de disponer para los ciudadanos territorios sin coches. En 1994 se creó ya la red de Ciudades sin coche⁹ con el objetivo de conseguir una movilidad urbana sostenible, reducir el uso del vehículo privado promoviendo tanto medios de transporte más sostenibles (vehículos eléctricos, de motor de hidrógeno, híbridos) como directamente el transporte público o el no contaminante (bicicletas y peatonal); igualmente, la World Carfree Network (WCN) se dedica a promover alternativas al abuso del coche para tratar de reducir el gran impacto ambiental que esto supone. Estas alternativas se buscan trabajando a escala internacional y proponiendo soluciones que ayuden a mejorar la calidad de vida de todas las personas¹⁰.

⁽⁹⁾Ver en <http://www.carfree.com>

⁽¹⁰⁾Ver en <http://www.worldcarfree.net>

Finalmente, añadiremos que todas estas consideraciones permiten poner en evidencia que la gestión de puertos, aeropuertos, estaciones y plataformas de mercancías o de llegadas de autovías tienen un alto componente estratégico, económico y territorial. No es casualidad que las puertas del territorio acostumbren a constituir, en la mayoría de ciudades, una trama y una jerarquía tan desiguales como confusas, con poco o nulo sentido ciudadano, como si no fueran ciudad, simplemente. Probablemente, a ello han contribuido tanto la presión de los intereses de ciertos operadores como de cierta indolencia ciudadana ajena al debate de las grandes infraestructuras. Con cierta frecuencia se constata, por ejemplo, un debate urbano más centrado en torno al uso de la bicicleta en la ciudad que el número de aviones que deben sobrevolar la ciudad, cuando los datos reflejan que volar sigue generando el mayor impacto de efecto invernadero por distancia recorrida.

Las puertas del territorio, por lo tanto, deben insertarse bien en una estrategia de economía ciudadana. Asimismo, para conseguir una mayor eficiencia, y de acuerdo al principio de subsidiariedad, su gestión debe pasar de manos de los operadores de transporte o de una administración central hacia una administración local para que la vincule a la gestión directa de la ciudad y tomen su dirección como un elemento clave para articular la atraktividad económica de la zona y la construcción de ciudad.

2.3. *Smart cities* para una economía ciudadana

Tal y como hemos dicho, la conectividad es un factor clave para la dinamización económica de la ciudad¹¹: respecto a las personas, a la comunicación e intercambio de bienes y a la información entre ciudades. Aquella que engloba tanto a los medios de transporte tradicionales (incluyendo los ferroviarios, los terrestres y los aéreos) como aquella que afecta a todo lo relativo al acceso a las infraestructuras de comunicación. La conectividad despliega su significado más allá de las infraestructuras de transporte para abarcar también el acceso a las infraestructuras de la información y de la comunicación, evolucionando hacia el concepto de las *smart cities*.

Una ciudad puede definirse como *smart* cuando las inversiones en capital social y humano y las infraestructuras de comunicación tradicionales (transporte) y digitales (TIC) alimentan un desarrollo sostenible y una alta calidad de vida con una gestión inteligente de los recursos naturales a través de una gobernanza participativa. Las *smart cities* son una síntesis de infraestructuras de comunicación «duras» combinadas con infraestructuras sociales «blandas». A través de nuevas infraestructuras y nuevas soluciones de hardware y software, combinadas con la disponibilidad de *big data* en tiempo real, las intervenciones vinculadas a lo *smart* intentan abrir nuevas formas de gestionar la ciudad de manera integrada, lo que conlleva en general soluciones más eficientes y efectivas a los problemas urbanos: movilidad, uso energético de las emisiones de gases de efecto invernadero o mejora de la eficiencia en el uso de recursos naturales.

En el marco de una economía ciudadana, gestionar las TIC significa aprender a gestionar transversalmente con el objetivo de conseguir la ubicuidad con eficacia y eficiencia, pero enfatizando al mismo tiempo su capacidad de aportar valor público. En el escenario actual, ya no se trata solo de facilitar el acceso de calidad a redes de banda ancha (aspecto ciertamente aún crítico en zonas rurales con una «rentabilidad baja», donde el despliegue de la banda ancha no tiene aún siempre la consideración de suministro básico como cualquier otro tipo de infraestructura) como forma de impulsar la actividad económica de un determinado territorio, de modo parecido a como se hace con cualquier otro tipo de infraestructura, sino de organizar y facilitar el acceso a la información de manera que los ciudadanos dispongan de ella justo en el momento que la necesiten. El problema ya no es, pues, disponer o no de infraestructuras de tecnologías, sino de integrarlas en un proyecto estratégico propio de economía ciudadana que conduzca a su aplicación efectiva, de modo que afecte a la mejora de la calidad de vida –y de la eficiencia– de la ciudadanía, las personas y las organizaciones (infoestructura). En este sentido, es conveniente tener bien presente que aún persiste un desconocimiento de las potencialidades de la tecnología digital, con la consiguiente amenaza de aumento de la brecha digital. Debe hacerse especial énfasis en la reducción de esta brecha, tanto por lo que respecta a los propios técnicos y directivos públicos de la Administra-

⁽¹¹⁾Tal y como hemos comentado anteriormente y de acuerdo con el informe *The State of European Cities Research*. Ver en http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/urban/stateofcities_2010.pdf

Nota

Sobre infoinclusión ver: <http://ciudad.blogs.uoc.edu/2017/06/inclusion-socio-tecnologica-y-ciudadania/>

ción local –que, de otro modo, podrían actuar como freno para la implementación de las TIC en la Administración– como entre los ciudadanos con menos recursos a su alcance.

Desde la perspectiva de la gestión pública, la transversalidad y la interoperabilidad de los servicios públicos son elementos clave con vistas a un mejor servicio a los ciudadanos en términos de calidad de vida y de generación de eficiencia. Las infraestructuras de telecomunicación y las tecnologías de la información de calidad pueden ser un buen punto de partida para la economía ciudadana, pero para ello es importante monitorizar y, en la medida de lo posible, experimentar soluciones tecnológicas que mejoren la competitividad real de los ciudadanos y del territorio. Hay que tener presente, en este sentido, que las *smart cities* conllevan el mismo riesgo asociado a las infraestructuras: la tendencia a enmarcar todos los problemas urbanos a problemas esencialmente ingenieriles que se analizan y solucionan usando métodos empíricos y preferiblemente cuantitativos. Al hacerlo, los problemas sociales se convierten en problemas técnicos y, por tanto, su solución ya no es política sino tecnocrática y de gestión.

Desde una perspectiva de economía ciudadana, las *smart cities* deberían ser consideradas como sistemas de personas que interactúan y usan flujos de energía, materiales, servicios financieros para catalizar un desarrollo económico sostenible, resiliente y una alta calidad de vida; estos flujos e interacciones se convierten en *smart* a través del uso estratégico de la infraestructura y servicios de información y comunicación, en un proceso de planificación urbana transparente y una gestión que responde a las necesidades sociales y económicas de la ciudad¹². Los responsables públicos, tanto directivos y técnicos como políticos, deben ser capaces, en este sentido, de aprovechar y gestionar correctamente los recursos públicos para evitar ser prisioneros de las soluciones tecnológicas proveídas por algunas empresas tecnológicas. Debe fomentarse un diálogo claro y transparente entre el sector público y el privado, donde el primero, en cualquier caso, debe hacer prevalecer el interés general de los ciudadanos. Si no quieren convertirse en una simple etiqueta legitimadora para intereses privados de empresas de tecnología, las *smart cities* deben abrirse en términos prácticos y reales a nuevos espacios de participación social para determinar los intereses ciudadanos y posibilitar tanto la transformación urbana como la incorporación de nuevos modelos de sostenibilidad urbana. Conviene, una vez más, situar las infraestructuras en el centro del debate ciudadano, identificar claramente aquello que construye ciudad y aquello que no para extraer lo que sí contribuye positivamente en un proyecto estratégico propio para una economía ciudadana. Los proyectos de infraestructuras son proyectos políticos, económicos y ambientales al mismo tiempo. Si las *smart cities* incorporan esta dimensión, sin duda pueden convertirse en un buen impulso para una economía ciudadana¹³.

⁽¹²⁾European innovation partnership on smart cities and communities. Ver en: <http://ec.europa.eu/eip/smartcities/>

⁽¹³⁾Ver entrevista a Francesca Bria, responsable de tecnología digital en el Ayuntamiento de Barcelona en: <https://www.ouishare.net/article/building-the-networked-city-from-the-ground-up-with-citizens-interview-with-francesca-bria>

2.4. Hacia la ciudad compacta

El crecimiento urbano ya no es solamente el resultado de diferentes procesos productivos y sociales. El crecimiento urbano ha adquirido una dimensión fundamental en el propio proceso productivo sin el cual resulta muy difícil explicar la propia evolución económica. Las ciudades ofrecen condiciones de precompetitividad a las empresas que se instalan en ellas, pero la ciudad no solo favorece la dinamización económica, sino que la define y determina los atributos de esta dinamización, incluida la selección de sectores de población que entrarán a formar parte del grupo de excluidos o en situación de riesgo. Buena prueba de ello es que es el recurso a la promoción inmobiliaria como política económica y social el que ha sustituido a otras actividades que, tradicionalmente, lideraban los procesos de cambio.

Sea por una situación de debilidad financiera de las administraciones locales, sea por la presión ejercida por los intereses de ciertos operadores, sea por una dirección pública (política, directiva y técnica) con poca capacidad política y técnica para negociar buenos acuerdos público-privados, o sea directamente por la proliferación de prácticas corruptas y/o de dudosa moralidad, lo cierto es que demasiado frecuentemente se ha utilizado indebidamente la política de suelo como un instrumento de financiación pública. La lógica del suelo cambió y pasó de ser un bien escaso y controlado a convertirse en un producto que proporcionó beneficios inmediatos en su momento. A su vez, dicha dinámica permitió que muchos gobiernos locales, al utilizar los mecanismos de mercado, dejasen de ser el elemento regulador del suelo para convertirse en un agente más en busca de la máxima rentabilidad económica. Las consecuencias de una política excesivamente incrementalista son bien conocidas por todos y, en muchos casos, con efectos desastrosos evidentes: los gastos ordinarios se fueron ampliando exponencialmente, equilibrando el balance con ingresos extraordinarios (y por lo tanto, por definición, temporales). Como no podía ser de otra manera, cuando el ingreso extraordinario cesó, el colapso financiero fue inevitable ante la necesidad de tener que mantener los gastos ordinarios.

Desde el punto de vista urbanístico, la tendencia a la expansión horizontal de las ciudades, que expulsa hacia la periferia a la población marginal o desarrolla espacios para las clases medias, ha generado un modelo de segregación en el territorio con tendencia a crear desigualdades en los servicios, en la conectividad y en las condiciones de vida de las personas, lo que provoca perjuicios económicos, sociales y ecológicos graves. Por ello, el urbanismo debe recuperar su sentido ciudadano y su capacidad para avanzar a la realidad controlando un crecimiento desbocado, tanto desde un punto de vista de planificación, de construcción de infraestructuras y elementos urbanos como de capacidad para dotar de identidad colectiva a los ciudadanos. El objetivo debería ser ampliar, dignificar y reconstruir de manera que se recuperase la unidad del territorio en cuanto a uso común y reconocimiento del ciudadano en el mismo.

Inmersos en un proceso global de urbanización extensiva con un gran consumo de suelo y poca construcción de ciudad entendida como espacio de intercambio y oportunidades, la economía ciudadana requiere una ciudad compacta, una ciudad estructurada que permita la relación, el flujo y el intercambio entre sus ciudadanos; una economía ciudadana que se desarrolle en un modelo de ciudad compacta que huya de la segregación, priorizando los intereses de las mayorías y especialmente los de la población más desfavorecida. La compactación no debe significar congestión, sino representar la densidad como elemento de calidad de vida. Por ello, un proyecto estratégico propio orientado hacia una economía ciudadana debe contar, como mínimo, con los siguientes elementos: iniciar una política de vivienda social, dignificar las periferias integrándolas de manera efectiva en el tejido urbano y dotándolas de servicios, dotarse de equipamientos y elementos significativos, modificar la política de creación de infraestructuras para priorizar los grandes ejes de las redes de servicios que enmarcan el crecimiento y desarrollar los secundarios a medida que se urbanizan los espacios enmarcados por estas redes, etc.

Es necesario realizar políticas activas y potentes de recalificación del espacio urbano de las ciudades centrales, de las grandes aglomeraciones, para garantizar que cumplan su función de centralidad y motor del dinamismo metropolitano. En el marco de un proyecto estratégico propio hacia una economía ciudadana, el tratamiento del suelo debe analizarse de modo integrado en términos urbanísticos, sociales y económicos, estableciendo un análisis de impacto integrado económico, social y medioambiental, tanto de las actividades concretas como de las políticas que se aplican. La gestión de las plusvalías que generan los procesos de transformación urbanística debe invertirse en más y mejor espacio realmente público, controlando el precio del suelo y tratando de evitar nuevas espirales especulativas. Dichas políticas implican la paulatina reducción de las desigualdades entre barrios y ciudadanos, promoviendo equipamientos públicos o autogestionados que ayuden a crear nuevas centralidades, fomentando un parque público de alquiler social accesible a todas las personas, promoviendo ayudas a la adquisición de la vivienda a las rentas más bajas. Igualmente, parece evidente que, ante una situación de crisis social de la vivienda, los gobiernos locales, cuya función es velar por la seguridad y bienestar de todos sus ciudadanos, deben liderar las emergencias impidiendo desahucios que afecten a familias pobres facilitando, en última instancia si se requiere, un realojo digno a través de medidas como el alquiler forzoso de pisos vacíos en poder de entidades financieras (bancos, sociedades de inversión o grandes operadores inmobiliarios¹⁴).

⁽¹⁴⁾Es destacable, en este sentido, las iniciativas impulsadas por la Plataforma de Afectados por la Hipoteca. Ver en <http://afectadosporlahipoteca.com>

Los gobiernos locales deben asumir su rol de liderazgo buscando los métodos más adecuados para promover la aceptación de un nuevo modelo en el mercado en sintonía con los diferentes estamentos de la sociedad a los que se espera llegar. Por ello, deben contribuir a propiciar un cambio de mentalidad en la sociedad en general respecto de la propiedad y su uso, e implicar en este cambio a los estamentos sociales, económicos y políticos. En el terreno más práctico, necesita fundamentalmente la oferta de suelo finalista a precios que

permitan la promoción de viviendas protegidas y las ayudas económicas que se consideren imprescindibles (préstamos subsidiados, subvenciones a quienes correspondan según sus niveles de ingresos, etc.); intensificar la promoción de viviendas sociales manteniendo la relación calidad-precio, contando con las cooperativas de viviendas y remarcando que estas en realidad no venden viviendas sino que las adjudican, característica que también se ha de inculcar en los socios cooperativistas para que entiendan que son parte sustancial y corresponsables de la promoción de sus propias viviendas. En este sentido, es necesario remarcar el valor público que puede aportar el cooperativismo de vivienda, desvinculándolo de acciones fraudulentas o con fines espurios, y enfatizando su mayoritaria aportación positiva para que el derecho a la vivienda sea una realidad tangible.

Finalmente, conviene remarcar que la compactación es un elemento clave de calidad de vida: mejora la posibilidad de transporte público, puede contribuir decisivamente a mantener la oferta comercial de barrio, promueve un uso importante del espacio público, acerca los equipamientos y servicios a los ciudadanos y favorece la vida en común. Para ello, también es fundamental recuperar los centros históricos y antiguos y de las áreas obsoletas (especialmente las industriales abandonadas) para sus ciudadanos. En general, estos centros y áreas se fueron degradando y convirtiendo en núcleos de marginación que, además, actuaron de barrera entre las restantes áreas urbanas y su conexión, rompiendo el continuo urbano. Romper la marginación, coser la ciudad y aprovechar lo existente para disminuir costes urbanos son algunas de las razones que han hecho emerger este tipo de políticas. Su recuperación y reconversión, manteniendo al máximo a las personas y los elementos significativos y de valor en el territorio, constituye un nuevo eje a incorporar en un proyecto estratégico propio orientado a una economía ciudadana.

2.5. Espacios de actividad económica y ciudad

El cambio en las formas de producción en la economía global, la concentración de las empresas en lo que saben hacer (que ha comportado la externalización de algunos servicios) y la aparición de nuevas empresas basadas en el desarrollo de productos y servicios, resultado de los procesos de investigación, está cambiando el panorama de la ubicación de las actividades productivas. Los parques científicos y tecnológicos alrededor de las universidades, los parques logísticos de carácter industrial para la creación de clústeres alrededor de alguna empresa ensambladora de gran magnitud, los parques logísticos para el tratamiento y ensamblaje de mercancías, las ciudades de las telecomunicaciones o de la banca están sustituyendo los tradicionales polígonos industriales como concepto integral. Así, dichos polígonos se han visto afectados por la aparición de nuevos tipos de actividades de soporte a los servicios y a la producción que están modificando el panorama urbano y cambiando la visión de las coronas metropolitanas. Almacenes, áreas de mantenimiento, centros de cálculo, centros de gestión de archivos documentales, etc. constituyen un conjunto de instalaciones que permiten descentralizar las empresas y solo

⁽¹⁵⁾Ello explica algunas de las externalidades negativas que comporta el crecimiento económico y que Richard Florida (2018) sitúa como uno de los factores de la nueva crisis urbana.

mantener en el centro de alto coste los elementos de mayor valor añadido. Paradójicamente, se puede observar una cierta vuelta al centro urbano de actividades productivas y servicios de nueva generación, que complementa la instalación en la primera corona de actividades de soporte, de los restos de las actividades productivas tradicionales no contaminantes en la segunda corona y de las actividades más conflictivas en la tercera corona en un modelo más policéntrico de territorio¹⁵.

Desde una perspectiva estrictamente economicista, la lógica de los parques supone la instalación en vacíos de las regiones metropolitanas y concentran en un punto las actividades de una gran empresa o de un sector económico. Esta lógica de parque decidida por intereses del sector, al margen de la planificación global del territorio y de sus capacidades de movilidad, genera diversos efectos que se contraponen a las teóricas ventajas de concentrar actividades en un punto: la congestión, la pérdida de efectividad del transporte público y una vuelta parcial al *zoning*. Esta dispersión replantea las formas de planificación urbana: la crítica al *zoning* como sistema de segregación espacial, con los inconvenientes de la falta de cosido de los intersticios y los vacíos en el espacio incrementados por la temporalización de los usos. Los nuevos sistemas productivos facilitan en parte las lógicas de la segregación –que obedece también al cambio de función de los promotores de suelo, que han pasado a tomar la iniciativa en el desarrollo económico territorial– y ponen en riesgo la importancia de las planificaciones en que se mezclan los usos y las actividades.

Por ello, es fundamental un refuerzo de la ordenación urbana teniendo en cuenta estas tendencias que han venido favorecidas por las políticas no controladas de cooperación entre los promotores urbanísticos y los gestores urbanos públicos. La proliferación automática de parques tecnológicos no siempre significa innovación y desarrollo económico para la ciudad. De hecho, muchos parques tecnológicos carecen precisamente de tecnología debido a que, fundamentalmente, la motivación para su creación era la rehabilitación de una vieja zona industrial o simplemente para implementar operaciones inmobiliarias con un añadido de prestigio ideológico. De la misma manera, la experiencia demuestra que, si no hay caldo de cultivo, si no hay entorno, el efecto multiplicador de estas actividades, si se llegan a implantar, es muy escaso y pocas veces compensa las ayudas públicas destinadas a favorecer este tipo de instalaciones. Por otro lado, debe tenerse presente que la evolución de la sociedad del conocimiento decanta progresivamente la importancia en la capacidad de acción tecnológica sobre las aplicaciones, sobre los sistemas de software avanzado y sobre tecnologías de redes de todo tipo. Esta tendencia no se promueve con parques tecnológicos donde se puedan concentrar grandes instalaciones industriales; son medios de innovación intensivos en inteligencia más que intensivos en edificios.

Las ciudades son medios de innovación tecnológica y empresarial de primer orden en la economía global. Los medios de innovación tecnológica, casi sin excepción, son grandes áreas metropolitanas con ciudades potentes como im-

pulsoras porque la mezcla de capital financiero y capital humano (talento) resulta una combinación perfecta que convierte el territorio en un centro de atracción y retención de talento. Los gobiernos locales deben ser capaces, en este sentido, de ofrecer el conjunto de recursos estratégicos (información sobre los mercados, transferencias tecnológicas, asesoría empresarial o políticas de formación) que resultan críticos en la obtención de competitividad y que decidirán, de forma muy importante, la permanencia o nueva instalación de una empresa. La capacidad y voluntad del gobierno local para movilizar una masa crítica de recursos estratégicos puede influir, de modo determinante, en la productividad de las empresas y actuar como palanca para su internacionalización o bien elemento de atracción para su instalación en el territorio. Una política urbanística activa ordenará el suelo y sus usos de manera que se genere una determinada dinámica demográfica, económica y social.

Las políticas activas englobadas en la estrategia de una economía ciudadana deben permitir sustituir, por lo tanto, la lógica económico-especulativa de los parques que obedecen a operaciones inmobiliarias más que a la estricta lógica ligada a la producción¹⁶. Por ello, las estrategias económicas deben ser integrales: determinar, a través de un análisis de las tendencias reales (no teóricas), los sectores emergentes con capacidad de desarrollo y adaptados a las características humanas y técnicas de territorio y definir un conjunto de actividades de creación de todo tipo de sistemas y servicios: escuelas de formación, soporte al acceso a la información y tecnologías del sector, desarrollo de servicios, etc. El reto consiste, por lo tanto, en hallar los mecanismos de articulación entre el territorio y estos mecanismos de innovación intangibles, más propios de la dinámica de la innovación y, más concretamente, de la innovación de pequeñas y medias empresas.

2.6. Comercio y espacio público

El comercio urbano es una de las principales actividades económicas de las ciudades, donde el efecto de la economía global se está haciendo más visible. Una política urbanística favorecedora del comercio de proximidad vertebrará la ciudad y permite el intercambio puramente económico, estimula la de otros servicios complementarios (ocio, cultura, restauración), al tiempo que mejora la cohesión social y fomenta las relaciones ciudadanas (Tarragó, 1995).

El uso comercial del espacio público urbano exige facilidad y continuidad de los recorridos porque un comercio atomizado o disperso provoca que haya fuga de compradores. En consecuencia, una proliferación de mobiliario urbano o una mala disposición del mismo, la existencia de jardines que rompen los recorridos o la no continuidad física entre dos espacios de peatones rompe con la propensión del consumidor a seguir la escena urbana del comercio. La mezcla o complejidad de los usos y actividades en locales a pie de calle, desde la perspectiva comercial, puede chocar con un límite: la ruptura de la continuidad de las fachadas comerciales. La escena urbana del comercio está, por lo tanto, en gran parte determinada por la continuidad de las fachadas comer-

⁽¹⁶⁾Al margen de discusiones sobre la equidad de la gestión, la experiencia del 22@ en Barcelona es interesante como alternativa de políticas urbanísticas integradoras frente a la lógica de segregación de las nuevas tendencias.

Nota

Un ejemplo actual en la ciudad de Barcelona es el programa Bajos de Protección Oficial (BPO) que pretende acabar con el problema de los locales vacíos y fomentar un comercio de proximidad, sostenible y de utilidad para los vecinos del barrio de Ciutat Vella. <http://www.europapress.es/catalunya/barcelona-economias-00982/noticia-barcelona-abre-convocatoria-primeros-nueve-locales-proteccion-oficial-ciutat-vella-20180319120405.html>

ciales y, en especial, de los escaparates. Por ello, se han planteado regulaciones urbanísticas de usos en ejes comerciales sobre la base de la prohibición de oficinas bancarias o despachos profesionales en las plantas bajas de estas calles.

Los espacios públicos en la ciudad compacta comparten con los espacios comerciales la función de espacios de relación, de forma muy especial para aquellos sectores dependientes: personas sin entornos familiares de relación, con capacidad reducida de movilidad (ancianos, migraciones recientes...). En términos de facilidades, la ciudad compacta supone la posibilidad de recorridos, la continuidad de las fachadas comerciales y, por encima de todo, los factores positivos derivados de la proximidad: proximidad de entorno residencial al equipamiento comercial, con las ventajas derivadas de las facilidades de acceso para compras cotidianas y logísticas de reposición, proximidad en relación con los desplazamientos más cortos, con ventajas de coste, de tiempo y de ayuda a la sostenibilidad y, por último, proximidad en lo referente al entorno social, el que facilita las relaciones y el uso del espacio público.

Sin embargo, el crecimiento urbanístico desbocado al que hemos hecho ya referencia supuso el estallido de la ciudad compacta, con la consiguiente ocupación del suburbio. Ello ha conllevado la desaparición del espacio público propiamente dicho, tal y como se había entendido hasta entonces, creando nuevos espacios comerciales segregados. El espacio comercial urbano de proximidad se ha sustituido por la proliferación de grandes superficies y centros comerciales donde el espacio colectivo ya no es público sino privatizado, con los riesgos de exclusión social que esto comporta. Más allá de las facilidades para los consumidores (aparcamiento, concentración, multioferta, etc.), o de la aportación tributaria de estos centros, deben considerarse sus efectos en los espacios centrales urbanos. Estos, a menudo, entran en un proceso de degradación urbana, perdiendo impulso económico y llevando al comercio local a la decadencia por falta de una demanda solvente.

En las nuevas ciudades y sus áreas dispersas, en parte por razones económicas (necesidad de reducir los costes de la edificación masiva), y en parte por razones compositivas (nuevas corrientes arquitectónicas), el polígono residencial prescinde de la calle como elemento estructurante para reducirla a una mera funcionalidad de canalizar el tráfico (rodado). Con ello, y mucho más en las áreas de vivienda aislada, desaparece la disponibilidad tipológica de locales comerciales. La disminución de la población en los centros de las ciudades implica claras consecuencias negativas: disminuye la capacidad de prestación de servicios, disminuye la demanda agregada y, por lo tanto, las unidades comerciales han de ampliar sus áreas de captación de clientela y, finalmente, disminuye la intensidad de las relaciones sociales. En resumidas cuentas, se trata de dos modelos urbanísticos claramente diferenciados: el de la ciudad compacta y el de la ciudad dispersa. En la ciudad compacta, el espacio público tiene usos colectivos y sociales en plazas y calles, la fachada (y por tanto, el potencial comercial) es el elemento definidor y las necesidades de compra se articulan en unidades de comercio urbano, que conforman integradamente la

trama económica y urbana. Como contraposición, aparece la ciudad dispersa, que implica privatización de la movilidad y de los espacios libres no ocupados; la autopista y los grandes canales viarios aparecen como elementos definidores y la distribución comercial se organiza en grandes unidades segregadas de los tejidos residenciales.

Si bien la actividad económica comercial puede desarrollarse en distintos espacios y alternativas (desde los grandes centros comerciales a las tiendas de barrio, desde un sistema establecido en el *hinterland* y pensado para el automóvil privado hasta un sistema basado en la concentración de actividades comerciales en los centros urbanos), el paso de un modelo a otro no ha sido espontáneo ni casual. Saberlo identificar es conveniente para tratar de hallar soluciones al respecto. Sin embargo, podemos constatar diariamente cómo esta orientación brilla por su ausencia. Especialmente cuando observamos cómo los gobiernos locales compiten entre ellos para atraer, como sea, a cualquier empresa global que se preste, mínimamente interesada, afanándose para dar todo tipo de facilidades para un aterrizaje en la ciudad cómodo y placentero. Dichas dinámicas se acostumbran a justificar de acuerdo al principio de la libre competencia, aun cuando es evidente que dejar al comercio local solo ante el peligro no es para nada apostar por el mercado libre, sino justamente lo contrario: permitir la eliminación de competidores locales para que las empresas globales campen a sus anchas. Supone, en definitiva, eliminar la libertad de los consumidores y condenar al cierre, lento y progresivo, del comercio local.

Cualquier persona con sentido común sabe o puede entender que una pequeña librería no puede competir con una multinacional del libro, que una pequeña tienda de ropa no puede competir con una empresa global de ropa, que una pequeña charcutería no puede competir con un gran centro de alimentación. El precio, la capacidad financiera, las facilidades de pago, la capacidad de influencia para crear marcos regulatorios favorables, etc. hacen inviable esa competencia, de modo que apelar a ella es, simplemente, una falacia. No existe competencia, no existe capacidad para competir. Por mucha inventiva que se aplique, por mucha creatividad, por mucha especialización en estas condiciones, el destino está escrito para el comercio local: el cierre a corto, medio o largo plazo. Es oportuno recordar, en este sentido, que si el comercio local funcionaba hasta ahora, era debido a la ventaja de la localización que suponía una competencia en cierto modo «monopolista» (Harvey, 2013 y 2014). El espacio económico de la competencia ha ido cambiando con el tiempo de forma y de escala. La economía global está comportando la reducción progresiva de cualquier monopolio local gracias a la reducción paulatina de los costes de transporte y comunicaciones, así como a la reducción de las barreras institucionales al comercio. El tiempo ha ganado terreno al espacio, de modo que las industrias y servicios locales han perdido su protección natural, lo cual les permitía gozar de una situación propia de monopolio respecto al comercio internacional. Sin embargo, la reducción del monopolio local no ha sido pro-

ducto solo del libre comercio, sino de la apuesta por otro monopolio: el de la centralización del capital en megacorporaciones que dominan los mercados globales y, a veces, también sus marcos regulatorios (Harvey, 2014).

Tal y como decíamos, el paso de un modelo a otro no ha sido espontáneo ni casual, y saberlo identificar es conveniente para tratar de hallar soluciones al respecto. Por ello, un proyecto estratégico propio orientado a una economía ciudadana debería ser capaz, en primera instancia, de evitar que la economía globalizada aplaste el comercio local con la inagotable llegada de grandes marcas y empresas globales a la ciudad. La economía ciudadana debería ser capaz de aprovechar las oportunidades de la globalización para impulsar –también– el comercio local. Una economía ciudadana necesita el comercio local. No puede renunciar a él porque el comercio local construye ciudad. Aunque pueda ser menor en términos económico-financieros respecto a las grandes marcas, su aportación de valor ciudadano siempre será mucho mayor: respecto a su cohesión social, al equilibrio entre barrios, al fomento de la producción local, de km 0, etc. No se trata de demonizar las grandes marcas globales, ni de impedir que participen en el mercado. Se trata, simplemente, de crear condiciones justas donde lo local también pueda competir, también pueda existir, de acuerdo al más elemental principio de libertad de elección, de condiciones de igualdad para la libre competencia y de acuerdo con el principio de una economía realmente ciudadana.

El propio capitalismo necesita mantener suficientemente competitivas las relaciones económicas aunque se mantengan ciertos privilegios monopolísticos (Reich, 2016). Cada decisión de implantación implicará un pequeño cambio en la morfología urbana, pero antes es necesario preguntarse qué modelo comercial se quiere para la ciudad. Y para evitar una espontaneidad contradictoria, se precisan políticas urbanístico-comerciales claras que permitan crear ciudad al mismo tiempo que se ofrecen oportunidades para la actividad económica. Por todo ello, para que en una economía ciudadana el comercio local pueda existir –y sobrevivir al enorme impacto de las grandes marcas–, deben tomarse medidas drásticas y orientadas a resultados. No es suficiente repetir hasta la saciedad eslóganes paternalistas del tipo «Todos con el comercio local» mientras siguen aterrizando más y más empresas globales. La lógica del capital empuja, ineludiblemente, al comercio local a la búsqueda de nuevos monopolios en lo peculiar, lo único y la hiperespecialización. Las alternativas a corto y medio plazo pasan por buscar una nueva situación de monopolio a través de la marca, de la especialización, de lo propio, combinado con un liderazgo público capaz de contener los grandes operadores ante la oferta comercial de proximidad.

3. Dinamización económica y empresarial

3.1. Fomentar la iniciativa empresarial

Ante los efectos de la crisis económica, ante situaciones de desocupación masiva o de crisis social acuciante, es evidente que los gobiernos locales deben promover planes asistenciales de urgencia, planes de ocupación clásicos a corto, medio y largo plazo, pero también lo es que dicha atención básica asistencialista no puede hipotecar una apuesta decidida por el fomento de la emprendeduría, de las micro y pequeñas empresas, ni sacrificar la constante estimulación de la actividad empresarial. Las empresas son generadoras de riqueza y, consecuentemente, actúan como motor generador de bienestar para el conjunto de la ciudad. Por esta razón, además de actuar directamente sobre situaciones de precariedad provocadas por el paro o por determinadas situaciones de exclusión social, los gobiernos locales deben fomentar la extensión del tejido empresarial precisamente como una vía que, directa e indirectamente, debe evitar la reproducción de este tipo de situaciones.

La iniciativa empresarial puede contribuir decididamente a la cohesión económica y social en la medida que crea empleo e integra a desempleados y personas en situaciones sociales más desfavorecidas en nuevos proyectos empresariales. Igualmente, la alternativa a un capitalismo financiero no productivo y sin sentido colectivo pasa por tejer un amplia red de micro, pequeñas y medianas empresas de base local y con un desarrollado sentido ciudadano. Para ello, es conveniente y necesario prestigiar la iniciativa empresarial, separando claramente los comportamientos empresariales inmorales u orientados solo a la maximización de los beneficios sin pensar en las consecuencias del comportamiento empresarial emprendedor, responsable y con sentido colectivo. No se puede demonizar la actividad empresarial vinculándola a la obsesión por el lucro, entre otras cosas porque no es la realidad cotidiana de la mayoría de empresas de nuestras ciudades. La creación y consolidación de una empresa supone asunción de riesgos, esfuerzo, dedicación y sacrificio, capacidad de decisión y operativa. Tampoco puede asociarse de forma automática la iniciativa empresarial a motivaciones estrictamente crematísticas (maximización de beneficios) o de posicionamiento social (estatus), puesto que las motivaciones empresariales también tienen que ver con otros muchos aspectos: la realización personal, la búsqueda de autonomía, de libertad, de independencia, de seguridad, de superación de retos, de aumentar la autoestima personal o de querer contribuir a la creación de valor público.

Si bien prestigiar la iniciativa empresarial entendida en este sentido es un aspecto fundamental en un proyecto estratégico propio orientado hacia una economía ciudadana, también lo es evitar la exaltación continua del emprendi-

miento al que hemos asistido en los últimos años sobre la base del cual parece que *solo* con una buena idea se puede crear un nuevo gigante empresarial. Es conveniente recordar que una persona emprendedora es alguien que crea un negocio o una empresa y que asume riesgos para obtener beneficios, pero que también puede terminar generando pérdidas, a veces incluso dramáticas. No se puede frivolar la idea de emprender una nueva actividad económica cuando, por ejemplo, en España el 90 % de las empresas creadas cierran durante los primeros tres años. Los motivos de un fracaso emprendedor suelen atribuirse a las deficiencias en la gestión del propio proyecto empresarial y, por ello, se insiste en enfatizar las competencias y habilidades fundamentales para emprender una actividad económica. Se trata de evitar una «burbuja emprendedora» donde puede parecer que cualquiera puede crear un nuevo imperio económico solo con voluntad, esfuerzo y creatividad. El peso del éxito y del fracaso emprendedor suele recaer en el individuo y menos en las condiciones sociales donde este se desarrolla, cuando es evidente la relación entre un buen equilibrio de capital intelectual, social y económico y una mayor probabilidad de éxito empresarial.

Por este motivo, es fundamental la existencia de una red pública de centros destinados a apoyar el desarrollo de los nuevos proyectos empresariales, así como un entorno dinámico preparado para el cambio y la puesta en práctica de elementos de innovación¹⁷. La mayoría de las ciudades disponen, desde hace años, de sistemas dirigidos a la promoción del empleo y al desarrollo local que se combinan con una serie de políticas orientadas a asegurar el presente y potenciar lo emergente. Este tipo de centros proveen de formación en gestión empresarial, asesoramiento legal, económico, financiero, etc. El apoyo a la creación de empresas tiene como base fundamental el impulso de la iniciativa emprendedora y su primer objetivo es crear condiciones para pasar de la idea de negocio a la creación de una empresa: desde programas de formación y gestión del riesgo, encuentros, creación de portales tecnológicos especializados, puntos de ayuda y de prestación de recurso, monitorización en línea, etc., se va construyendo una red de intercambios que, con el seguimiento de algunas buenas prácticas, favorece el fenómeno emprendedor. Con todo ello, se pretende conseguir varios objetivos interrelacionados: animar y aumentar el porcentaje de creación de nuevas empresas con potencial de éxito; la reducción del nivel de fracasos empresariales; la mejora de la situación financiera y la consolidación del crecimiento de las pequeñas empresas; el aumento del potencial de las pequeñas empresas para la creación de más y mejor empleo y, finalmente, la contribución para el aumento del nivel de innovación tecnológica en general, así como el de la productividad. A menudo, los programas de fomento de la actividad económica son aún testimoniales en muchos municipios, o bien limitados al ámbito del autoempleo con una visión asistencialista orientada al corto plazo. Es más frecuente encontrar muchos esfuerzos concentrados en la idea de emprender y en la de creación de empresas y menos en el ámbito del crecimiento de estas, y aún menos en el de las políticas públicas de fomento del capital educativo y social orientadas a la iniciativa empresarial.

⁽¹⁷⁾Un buen ejemplo serían los FAB LAB en Barcelona, «ateneos de fabricación» (FAB LAB), centros de producción dentro de la ciudad financiados por el Ayuntamiento y creados a imagen y semejanza de los *fabrication laboratories* que impulsó el Massachusetts Institute of Technology (MIT) a principios del año 2000. Ver en: <http://www.fablabbcn.org>

En el marco de un proyecto estratégico propio orientado hacia una economía ciudadana, es fundamental conectar toda la red pública de apoyo a la iniciativa empresarial a las estrategias de aumento del capital intelectual, educativo, social y económico. Igualmente, en cualquiera de los formatos de acompañamiento, seguimiento o formación, deberían incorporarse los planteamientos de economía ciudadana contextualizando el rol de la empresa en la dimensión glocal de la ciudad y fomentando su necesario sentido ciudadano. Desde una perspectiva más general, es necesario considerar que la implicación y cooperación de todos los sectores es vital para avanzar hacia una sociedad más empresarial, donde hayan actitudes más positivas hacia la iniciativa empresarial y conceptos más positivos asociados a ella, tales como la asunción de riesgo, el esfuerzo y la contribución al bien común de forma integral (y no parcial, como pueden inducir ciertos balances de responsabilidad social corporativa, a menudo más orientados a maquillar que a cambiar la política ordinaria de la empresa). La extensión de la actitud empresarial se entiende partiendo de la base de que las actitudes y capacidades empresariales benefician a lo colectivo, especialmente cuando el marco de la actividad empresarial está distribuido. Los ciudadanos deben poder visualizar la actividad empresarial como una forma de empoderamiento personal y económico. Cuanto mayor sea la red de ciudadanos activos, empresarialmente más sólida será la economía ciudadana de la ciudad; cuanto mayor sea el empoderamiento ciudadano, mayor solidez aportará a la economía local, reduciendo su fragilidad ante los vaivenes de la economía globalizada. El objetivo estratégico, a medio y largo plazo, debería ser la transición hacia una cierta relocalización económica con el fin de reafirmar una base productiva soberana, diversificada y sostenible que permita a la economía urbana ganar autosuficiencia ante el empuje de la economía globalizada porque la conquista ciudadana no debe ser –solo– política, sino también económica.

3.2. Impulsar el emprendimiento colectivo

Centrándonos en el ámbito de la creación de empresas, debe enfatizarse que la sociedad cooperativa puede ser uno de los vehículos más apropiados, dentro del conjunto de estructuras empresariales que la ciudadanía, en su función de motor del desarrollo económico urbano, puede utilizar para lograr la creación de un tejido empresarial sólido y sostenible en el tiempo. Esta adecuación se fundamenta en dos características esenciales del modelo empresarial cooperativo: la vinculación de las cooperativas con el territorio y la vinculación de las cooperativas con la democracia económica.

En una economía globalizada, donde el capital financiero moviliza sus recursos con gran rapidez –e inestabilidad para la ciudad–, la vinculación territorial entre los emprendedores colectivos de cooperativas y su comunidad elimina cualquier riesgo de deslocalización, de modo que puede convertirse en un factor clave de impulso económico de y para la comunidad, que garantice la necesaria estabilidad temporal y social imprescindible para lograr un desarrollo económico sostenible. La organización del empresariado local en sociedades cooperativas se erige, por lo tanto, como uno de los mecanismos dinamizados para movilizar el potencial de recursos humanos, físicos, financieros, y las capacidades empresariales con el objetivo de generar nuevas actividades económicas con origen en el territorio y que contribuyan a compactar y cohesionar la ciudad¹⁸.

Cabe recordar, sin embargo, que la promoción de empresas cooperativas puede convivir con la localización de empresas globales (poniendo condiciones para evitar el *dumping* territorial o social). La promoción de empresas con una fuerte vinculación con el territorio no es en absoluto contradictorio con el hecho de que tengan una fuerte proyección global, como demuestra el caso paradigmático de Mondragón Corporación Cooperativa, con delegaciones corporativas en todo el mundo (Estados Unidos, China, India, Brasil, Rusia, Vietnam, etc.). Si la ciudad debe conquistarse, los ciudadanos deben poder conquistarla, frente a los intereses de las dinámicas especulativas que no construyen ciudad, mediante la proliferación de sociedades cooperativas. Su caracterización como organización socioeconómica de carácter democrático, es decir, por ser la única empresa de emprendedores con un modelo basado en los principios democráticos, la convierten en un modelo ideal. Aunque no están exentas de importantes debilidades, tal y como se ha expuesto en el módulo 2, cabe decir que estas pueden corregirse desarrollando el propio modelo con más participación, más transparencia, más democracia, etc., y que en cualquier caso no eliminan sus virtudes ni la potencialidad que tienen para aportar valor público y ser un operador estratégico aliado de la Administración pública, tal y como desarrollamos más adelante¹⁹.

Por ello, los gobiernos locales deberían usar el marco institucional para activar políticas de promoción del cooperativismo como una forma de crear riqueza localizada. Algunas de las medidas a considerar pueden ser las siguientes: potenciar y prestigiar la creación de empresas cooperativas superando estigmas o arquetipos instaurados; modernizar la legislación cooperativa para impulsar su desarrollo; impulsar políticas fiscales que reconozcan la importante contribución de las cooperativas y de la economía social en la creación de valor público; impulsar mecanismos de financiación para potenciarlas; desarrollar planes formativos y promoción cooperativa en el conjunto del sistema educativo orientado a conseguir una ciudadanía competente, cooperativa, responsable e innovadora.

⁽¹⁸⁾ Probablemente, por ello, la ciudad de Richmond, con un floreciente pasado industrial pero con niveles de paro cercanos al 20 % y copando las listas de ciudades con mayor peligrosidad en Estados Unidos, mediante el liderazgo de su alcaldesa, Gayle McLaughlin, decidió impulsar un ambicioso programa de creación de empresas cooperativas entre la población desocupada con el objetivo inicial de crear empleo y el objetivo final de tejer y construir ciudad. Tal y como ella misma declaró, las cooperativas ofrecen tres ventajas importantes: creación de empleo, democracia en el trabajo y construcción de comunidad. Puede verse una entrevista aquí: <https://www.youtube.com/watch?v=r0Gf43YQ0X0>

⁽¹⁹⁾ En el módulo 4, concretamente.

3.3. Capital y recursos financieros

Nuevas empresas y capital riesgo

A mediados del siglo pasado, los economistas ya advertían del predominio de las grandes empresas. Era necesario un gran tamaño para conseguir economías de escala, explotar mercados extranjeros y mantenerse al corriente de las normativas y las nuevas oportunidades que brindaba la tecnología. En los años sesenta y setenta, las grandes empresas dominaban la economía. Posteriormente, la tendencia empezó a invertirse. Las grandes empresas se racionalizaron reestructurándose, subcontratando trabajo o reduciéndose²⁰.

(20) Entre 1972 y 1998, por ejemplo, el número de propietarios de empresas en los países de la OCDE pasó de 29 millones a 45 millones, consolidándose una tendencia que convirtió a las pequeñas empresas en la amplia mayoría de las empresas.

Todo ello en un contexto lleno de dificultades para la creación de empresas. Una de ellas es la ausencia de instituciones financieras especializadas en las necesidades de las pequeñas empresas.

«El acceso a la financiación sigue siendo un obstáculo importante para los nuevos empresarios, que no lo tienen fácil para conseguir préstamos bancarios y capital riesgo. Los bancos exigen buenos antecedentes y garantías secundarias que por regla general las empresas en ciernes no poseen, sobre todo aquellas que desarrollan actividades basadas en el conocimiento. Las nuevas empresas se enfrentan también con graves dificultades para cubrir sus necesidades de capital de funcionamiento» (Comisión Europea, 2003).

El acceso a la financiación, indispensable para el crecimiento, supone para muchas pequeñas y medianas empresas dificultades derivadas del subdesarrollo del mercado de capitales y de la tendencia creciente de los bancos a evitar préstamos considerados arriesgados²¹. El capital riesgo podría suplir esta situación, pero suele quedar reservado a inversores privados y a la inversión en bolsa, donde pueden obtenerse grandes dividendos. Es obvio que muchas de las nuevas empresas no acceden ni accederán al mercado de capitales; por lo tanto, el problema de la financiación está servido²². Además, los elevados gastos generales de los préstamos pequeños les restan atractivo para los bancos. Por todo ello, se deben seguir desarrollando los mercados de capital riesgo como alternativa a los préstamos bancarios²³.

(21) De este modo, un pequeño negocio se crea habitualmente utilizando capital del propio emprendedor y de sus familiares y/o amigos. Si el negocio tiene éxito, el crecimiento es rápido, los fondos disponibles se consumen rápidamente en inversión para nuevos equipamientos o *stocks*. En este punto, sin embargo, para sostener el crecimiento, las nuevas empresas necesitan nueva inversión de capital para aumentar, a su vez, su productividad y reducir consecuentemente su riesgo de fracaso. El primer recurso es acudir a un banco convencional. Sin embargo, allí suele encontrarse que el sistema bancario no está «preparado» para proveer en condiciones razonables capital para estimular el crecimiento de las nuevas empresas. Las razones de esta incapacidad pueden variar en función de cada entidad: cierta incapacidad técnica para valorar la viabilidad del negocio, una insistencia general en exigir avales inmobiliarios, o una cierta poca predisposición a actuar como inversores y no solo como prestamistas.

(22) En torno al 20 % de las pequeñas empresas tienen problemas para acceder a financiación a largo plazo. Pese a las diferencias existentes entre los distintos países, los préstamos siguen siendo la principal fuente de financiación de pymes en la Unión Europea. Los bancos hacen cada vez más uso de mecanismos de baremación de las pymes, hecho que significa que los costes de los préstamos se adaptan al nivel de riesgo de cada una de ellas.

(23) En este sentido, los balances de situación de las empresas estadounidenses suelen ser mejores que los de las europeas (con unos recursos propios medios en torno al 50 %, frente a solo el 30 % en Europa). En 2001, unas siete mil empresas europeas recibieron financiación inicial o de crecimiento de fondos de capital riesgo, pero la mayoría de ellas eran de alta tecnología y de elevado crecimiento.

Para actuar como catalizadores con los inversores privados y aumentar la oferta de garantías a las pymes, las instituciones públicas han desarrollado programas de apoyo a la pequeña y mediana empresa que cubren diversos instrumentos, desde microcréditos a capital riesgo²⁴. En este sentido, otro reto a superar es la tradicional reticencia de los empresarios a aceptar inversión ex-

terna, de modo que se facilite información de calidad sobre las empresas para captar inversores. La distribución del riesgo entre bancos e inversores del sector privado e instituciones financieras públicas especializadas en pymes, o a través de sociedades de garantía recíproca, es una buena manera de mejorar la rentabilidad de los escasos fondos públicos, y ha demostrado funcionar para aumentar la financiación destinada a nuevas empresas. En suma, el establecimiento de mecanismos que animen a inversores locales a invertir en negocios locales es un importante instrumento de desarrollo empresarial.

⁽²⁴⁾A escala comunitaria, el Fondo Europeo de Inversiones gestiona una serie de instrumentos financieros financiados en el marco del programa plurianual a favor de la empresa y el espíritu empresarial. Por otro lado, la Comisión Europea ha pedido a los estados que den prioridad a la financiación de capital riesgo, con lo que se ha doblado tal financiación en el marco de estos programas. Acceso a micropréstamos: Finnvera, el organismo público de financiación de pymes de Finlandia, ofrece un programa de micropréstamos para microempresas nuevas y existentes que en 2001 financió inversiones, capital de explotación y desarrollo empresarial para 2.741 empresarios, por un total de 45,5 millones de euros. Financia hasta el 75 % de las necesidades totales y el valor de los préstamos oscila entre 3.400 € y 35.000 €. El programa combina garantías de fondos estatales con las de regionales comunitarios para cubrir pérdidas, e incluye una herramienta de asesoramiento empresarial destinada a promover un elevado índice de supervivencia empresarial.

Impulsar nuevos recursos financieros

Aunque a menudo se insista en que la clave para empezar una nueva actividad está en la definición de la idea, parece obvio que sin acceso al capital y a los recursos financieros necesarios para la inversión en actividades productivas, por parte de empresas locales, cualquier idea está condenada al fracaso. Con el estallido de la crisis económica –en algunos estados más que en otros– el crédito concedido por parte del sistema bancario convencional quedó drásticamente limitado. Para ello, puede ser necesario una institución financiera de desarrollo comunitario que ofrezca capital riesgo a nuevas empresas que no pueden acceder al capital bancario. La función de este tipo de instituciones no es la de sustituir el sistema bancario –por otro lado, misión actualmente imposible–, pero sí presionar, por un lado, en cierto modo a las entidades convencionales para que permitan el acceso al crédito, y por otro, demostrar que existen fórmulas viables y estables para hacerlo²⁵.

Los bancos de desarrollo –con distintas tipologías jurídicas: banco, fondo, cooperativa de crédito...– son uno de los mecanismos más habituales para prestar fondos de forma habitual a pequeñas empresas o lideradas por personas que no pueden acceder al mercado crediticio convencional²⁶. Proveyendo de capital riesgo, los grupos locales de desarrollo se convierten en accionistas de las empresas donde invierten. Comparten, por lo tanto, el éxito (y el fracaso) de las inversiones, convirtiéndose en instrumentos vitales para un desarrollo sostenible a largo plazo. Los grupos como la Northern California Loan Fund (NCLF), antes mencionada, permiten a inversores locales invertir en pequeños negocios y compartir así sus éxitos, diversificando al mismo tiempo el riesgo al evitar invertir en una sola empresa.

⁽²⁵⁾El Northern California Loan Fund (NCLF) es un caso de este tipo. Con sede en San Francisco, provee a las pequeñas empresas de préstamos para nuevas empresas en comunidades desfavorecidas y rurales. El NCLF obtiene sus fondos de inversiones privadas, que aprueban la política de inversiones de la entidad renunciando al retorno del interés, así como de fundaciones y compañías privadas que siguen criterios de inversión socialmente responsable.

⁽²⁶⁾En Estados Unidos, hay una asociación formada por cuarenta entidades que configuran la National Association of Community Development Loan Funds. También existen grupos de inversión locales: Massachusetts, Nueva York y Wisconsin tienen programas en funcionamiento de este tipo a lo largo de todo el país, así como la Ford Foundation's Local Initiative Support Corporation (LISC), que provee de fondos a compañías inversoras locales que a su vez invierten en pequeñas empresas de la zona.

Para ser efectiva, sin embargo, cualquier institución financiera que pretenda invertir en pequeñas empresas debe invertir solo en aquellas que sean viables y con un cierto potencial de crecimiento. Un grupo inversor puede asumir hasta el 50 % del capital necesario. Sin embargo, la operación debe estar blindada para evitar situaciones de descapitalización, ya sea vendiendo sus acciones al emprendedor, vendiéndolas a otro inversor privado o vendiéndolas en el mercado de capitales. Siempre, por descontado, que los proyectos empresariales cumplan todas las exigencias legales y sociales, la financiación de las pequeñas empresas es un asunto de vital importancia para el desarrollo empresarial local.

Igualmente, y más allá de las causas y las tendencias del capitalismo global, para afrontar el reto de las restricciones crediticias, los municipios deben impulsar estrategias innovadoras destinadas a apoyar tanto a las empresas locales como a la iniciativa emprendedora. Además de explorar mecanismos de cooperativismo, de negociaciones con la banca ética y de microfinanciamiento para emprendedores locales, los gobiernos locales deberían promover recursos financieros públicos. Una banca pública es aquella que es propiedad de una autoridad pública, lo cual no significa necesariamente que el 100 % de la propiedad de la banca sea público, sino que la Administración pública dispone del porcentaje suficiente que le permite el control de la institución para el cumplimiento de sus fines públicos. La gran mayoría de estados tienen ya, de hecho, sistemas bancarios mayoritariamente públicos²⁷.

⁽²⁷⁾Alemania representa uno de los casos, dentro de la UE-15, que tiene un sistema bancario público más extenso. Igualmente, hay que considerar las cooperativas de crédito, que son públicas sin ser estatales (centrales, regionales o municipales), las cuales desempeñan también una función social. La compleja red de instituciones de carácter público alemanas «son fundamentales para explicar el éxito industrial alemán, basado en la oferta de crédito a las pequeñas y medianas industrias (que son el centro de la actividad industrial en aquel país), basado en el principio de que las pequeñas y medianas empresas deben tener el mismo acceso al crédito que las grandes empresas».

4. Desarrollo del capital social y educativo

4.1. El capital social como base para una economía ciudadana

La realidad compleja en la que vivimos aporta una tendencia fuerte hacia el individualismo excluyente²⁸. Las nuevas tecnologías de la información y los nuevos hábitos de uso han contribuido a ello, facilitando que la relación personal y la difusión cultural sean, en muchos casos, de acceso individualizado. Cada día es más fácil desplazarse, vivir y trabajar sin necesidad de tener que hablar con nadie y sin ninguna necesidad de integrarse plenamente en la cultura receptiva. La disminución generalizada de la interacción entre los ciudadanos, propia de las tendencias sociales imperantes, puede conllevar un aumento de las desigualdades, la polaridad y la no vertebración social de amplios colectivos ciudadanos. Si, además, añadimos la creciente diversidad cultural que puede favorecer la creación de guetos y la proliferación de los grupos sociales de riesgo, la amenaza de debilitamiento del tejido social es clara. De acuerdo con Florida, las ciudades y áreas metropolitanas con mayor dinamización económica son aquellas que sobresalen en las tres T del desarrollo económico: tecnología, talento y tolerancia. Disponen de clústeres para la industria tecnológica, de un amplio sistema educativo capaz de generar talento, y todo ello en una atmósfera de tolerancia y mentalidad abierta que sirve tanto para atraer como para retener talento sin discriminación de ningún tipo por cuestiones de género, raza, etnia u orientación sexual (Florida, 2004). Y es que las ciudades necesitan, además de un clima favorable para la actividad empresarial, una buena dinamización económica, un ecosistema social abierto, tolerante y seguro que atraiga o retenga a todo tipo de individuos y familias (Florida, 2018).

⁽²⁸⁾Para distinguirlo del desarrollo de la propia individualidad, propio de sociedades democráticas y modernas.

Todo ello exige políticas específicas, en las que el espacio público adquiere importancia como eje de la convivencia, como eje de ciudadanía; la concepción de la ciudad como un territorio que coopera y compite en la economía global exige una atención muy profunda al *gap*, que puede producirse entre sectores cosmopolitas (entre ellos la clase corporativa) conectados a la red global y sectores locales obligados y orientados a lo más cercano e inmediato. Por todo ello, el esfuerzo para mejorar y profundizar en el capital social de la ciudad es tan necesario como urgente.

El capital social comprende tanto las redes sociales formales como las informales, es decir, la interacción entre los ciudadanos y la conectividad social en general. Algunas de las vías para mejorar el capital social tienen que ver con la provisión de bienestar, la creación de redes formales e informales para intercambiar conocimientos e ideas, la gestión del conocimiento, las políticas para ayudar a los inmigrantes o a cualquier colectivo en situación de riesgo a integrarse, así como el fomento de iniciativas voluntarias y de desarrollo comunitario. El capital social engloba las redes sociales y las normas de reciprocidad asociadas que crean valor para las personas que participan en ellas, tanto las formales (asociaciones, clubes o plataformas de intereses especiales que tienen estructuras formales de pertenencia) como las informales (reuniones, encuentros sociales que se desarrollan en el espacio público, como mercados, plazas o calles, o privado, como restaurantes y bares, por ejemplo). El capital social se acumula, por lo tanto, cuando los ciudadanos interactúan en un sentido colectivo, configurando el tejido social. Tiene, pues, mucho que ver con la vocación ciudadana. Si los niveles de participación e implicación social disminuyen, también lo hace el capital social. Si los habitantes se ven más como clientes –pasivos– que como personas que moldean una sociedad –ciudadanos que pueden compartir más o menos la visión de ciudad pero que aspiran a conquistarla–, entonces, el capital social presenta números rojos. El capital social, en definitiva, permite mantener la necesaria equidad social y evitar que la sociedad se polarice; proporciona mayores oportunidades; incide en una mejor productividad y un aumento de la calidad de vida; es clave para crear escenarios económicos de confianza²⁹.

(29) Basada en una honestidad generalizada en las prácticas económicas que permite llegar a acuerdos y aumentar la eficiencia colectiva, ya sea por no tener la imperiosa necesidad de abusar de normativas ni marcos legales hiperdetallistas, o bien ya sea por la reducción de los costes de transacción asociados con el monitoreo, la negociación, los litigios y el seguimiento de la aplicación de acuerdos formales.

Un proyecto estratégico propio orientado hacia una economía ciudadana debe incluir estrategias de desarrollo del capital social con proyectos bien definidos, claros y realizables, que aprovechen sin duda las ventajas competitivas de la ciudad y, al mismo tiempo, integren impulso económico y social. Debe impulsar una lucha colectiva contra el paro movilizándolo y cooperando con todos los recursos disponibles en la ciudad; identificar equipamientos públicos infrautilizados o sobredimensionados para que puedan ser utilizados por entidades o grupos de desarrollo comunitario; desarrollar espacios de trabajo y dar facilidades para que segmentos desfavorecidos de la población puedan iniciar actividades económicas o ayudar a determinados grupos de desarrollo comunitario a tener ciertas ventajas económicas mediante acuerdos preferenciales; potenciar la creación de organizaciones locales con un rendimiento social y colectivo claro y explícito; potenciar y apoyar el tejido social existente; impulsar la creación y consolidación de instituciones «ancla³⁰»: empresas de economía social (asociaciones, fundaciones, colectivos, plataformas, cooperativas), fomentando la idea de la autogestión; desarrollar instrumentos para financiar proyectos comunitarios y colectivos (asociaciones, plataformas, grupos, etc.); aplicar criterios positivos para determinados segmentos de la población en la subcontratación de determinados servicios públicos (compra pública ética); establecer las empresas de economía social como aliado estratégico en la provisión de servicios (cooperación público-privada); o, finalmente, contribuir a

(30) «Anchor institutions». Ver en <https://democracycollaborative.org/sector/anchor-institutions>

desarrollar los recursos humanos del territorio mediante iniciativas locales de formación y a través de una comisión local para la formación y la ocupación formada tanto por directivos y técnicos públicos como por líderes sociales, con el propósito de potenciar a su vez una red de personas, asociaciones y grupos que puedan proveer de asistencia técnica a grupos de desarrollo comunitario.

4.2. Inversión educativa para una economía ciudadana

La educación es, sin duda, un elemento primordial para aumentar el capital intelectual, una variable estratégica que nos conduce a un mayor bienestar colectivo a medio y largo plazo³¹ y el mejor camino para mejorar la productividad: «La educación y el éxito educativo son variables estratégicas, son condición necesaria para un escenario futuro de mayor bienestar social [...] Invertir en la educación preescolar, primaria y secundaria para todos, y en particular para niños de entornos socioeconómicos en desventaja, es a la vez justo y económicamente eficiente» (OCDE, 2010).

Además, la inversión educativa es tan necesaria para una economía ciudadana como lo es el éxito educativo de todas las personas que acceden a él. Con el mismo propósito del tejido social que mencionábamos anteriormente, el aumento del capital intelectual se consigue cuando, en vez de segregar se mezcla, se suma en vez de dividir. Por ello, es más urgente y prioritario garantizar un éxito educativo de aquellos sectores que acumulan mayores desigualdades en aulas públicas heterogéneas que priorizar la libre elección de centro o el acceso a escuelas de élite por parte de aquellos ciudadanos que se lo puedan permitir, puesto que esta última orientación solo genera mayores desigualdades (Alsina, 2015). En este sentido, los gobiernos locales deben ser capaces de gestionar sobre la base de un concepto de política educativa amplia, de carácter transversal e innovador, incluyendo en ella todas las modalidades de educación formal, no formal y directamente informal, así como las diversas manifestaciones culturales, fuentes de información y vías de descubrimiento de la realidad que se produzcan en la ciudad. Más concretamente, una estrategia de inversión educativa para una economía ciudadana debe incorporar el concepto de equidad incrementando la formación, facilitando el acceso al reciclaje profesional y extendiéndolo a todos los sectores de la ciudadanía como un factor esencial para tener éxito continuado en la economía global del siglo XXI. Debe considerarse, como recurso disponible para una estrategia de inversión en capital intelectual, toda la formación continua pública o privada que haya en la ciudad porque contribuye a aumentar el capital intelectual colectivo: desde las guarderías a las escuelas de primaria y secundaria obligatorias, pasando por la formación profesional o la universitaria, o la formación *in company* programada por las empresas a sus propios trabajadores.

Más allá del derecho a la educación como un derecho universal, desde el punto de vista más práctico, es evidente que una mayor dinamización económica necesita también aumentar los niveles formativos de forma continuada a lo largo de la vida. Una estrategia educativa para una economía ciudadana debe

⁽³¹⁾La Unión Europea aprobó, en 2010, la nueva estrategia para combatir la crisis situando la educación entre los cinco objetivos clave. El objetivo sería lograr tasas de abandono escolar prematuro por debajo del 10 % y una cifra de al menos un 40 % de las personas de 30 a 34 años de edad que deberían completar estudios de nivel terciario. Ver en: http://ec.europa.eu/euro-pe2020/europe-2020-in-a-nuts-hell/targets/index_es.htm

abarcar los distintos segmentos de la población para evitar la creación de una nueva aristocracia del conocimiento sin capacidad de regeneración y renovación. Por ello, una estrategia educativa vinculada a la potenciación del capital intelectual debería completarse con ciertas medidas. Algunas de ellas pueden ser: la garantía de que las personas que reciban un subsidio por desempleo realicen programas de formación; programas escolares dirigidos a buscar empleo para los jóvenes mientras terminan sus estudios, o bien relacionándolos directamente con las necesidades de las empresas y organizaciones; promover programas educativos de economía ciudadana, vinculando la actividad económica con la actividad ciudadana y la creación de valor público; creación de oficinas de empleo que desarrollen programas de formación para aquellos segmentos de población más desfavorecidos, para que puedan adquirir nuevas habilidades requeridas en el mercado de trabajo.

Todo ello tiene, a su vez, efectos directos en la economía urbana en la medida en que sirve para facilitar la creación y el mantenimiento de puestos de trabajo en función de la demanda, la recolocación de la mano de obra o para la creación de nuevas empresas. Por este motivo, la educación debe considerarse una inversión y no un gasto público. En buena lógica, por lo tanto, las partidas presupuestarias destinadas a educación deben ser suficientes para desarrollar el talento necesario que, a su vez, creará riqueza a medio y largo plazo. Una estrategia de aumento del capital intelectual, en el marco de un proyecto estratégico propio orientado hacia una economía ciudadana, debe servir para crear ciudadanos, para instaurar una necesaria cultura cívica, para desarrollar la propia formación vocacional y creatividad personal.

Demasiado a menudo, las políticas de promoción económica y las educativas se abordan de forma separada, como si no tuvieran nada que ver. La primera, orientada fundamentalmente a la creación de puestos de trabajo a corto plazo, y la segunda demasiado desvinculada del acceso al mercado de trabajo. En una economía ciudadana, la dinamización económica de la ciudad se funde con el constante impulso educativo, con la mira siempre puesta en la formación, promoción y desarrollo de todos sus habitantes, con especial atención a niños y jóvenes, pero con voluntad decidida de incorporación de personas de todas las edades a la formación a lo largo de la vida³².

⁽³²⁾La política económica y la política educativa deben ir, por lo tanto, de la mano para una mejor inversión educativa desarrollando estrategias de triple hélice (3H) entre los centros educativos y formativos, el ámbito empresarial y los gobiernos locales. Algunos ejemplos pueden verse en UR-BACT (2014).

La puesta en marcha de una empresa exige empuje, creatividad y tenacidad, mientras que su desarrollo precisa cada vez más capacidad de gestión, lo que significa eficacia, efectividad y formalidad. Teniendo en cuenta que tanto la personalidad como las aptitudes de gestión son elementos clave del éxito, las competencias personales relacionadas con la iniciativa empresarial deberían enseñarse desde una fase temprana y hasta el nivel universitario, en que el interés se podría centrar en la formación de la capacidad de gestión. Por ello, en las universidades, la formación para la actividad empresarial no se debería reservar exclusivamente a los alumnos de administración de empresas, sino

ofrecerse también a todas las demás disciplinas. El sistema educativo en su conjunto debe ser capaz de proveer, en definitiva, tanto capacidades técnicas como valores empresariales con sentido ciudadano.

4.3. El impacto económico del capital intelectual

Si nos ceñimos al ámbito de la gestión empresarial, constataremos que en el mundo competitivo actual en el que vivimos, caracterizado por un progreso vertiginoso y continuo de nuevas tecnologías, los activos más valiosos de las empresas ya no son solo los activos clásicos (aquellos tangibles tales como la maquinaria, los edificios, las instalaciones, los *stocks* o los depósitos bancarios), sino los intangibles, aquellos que tienen su origen en los conocimientos, habilidades, valores y actitudes de las personas que forman parte del núcleo estable de la empresa. A estos activos intangibles se les denomina capital intelectual.

Trasladado al ámbito de lo urbano, comprenderían todos aquellos conocimientos tácitos o explícitos que generan valor económico para la ciudad, de modo que podemos definir el capital intelectual ciudadano como el saber individual o colectivo que produce valor y se configura como la combinación resultante de los recursos humanos, organizacionales y relacionales de una ciudad para la creación de valor público y colectivo.

Desde el punto de vista económico, cuanto más capital intelectual, mayor capacidad de creación de riqueza y, consecuentemente, mayor capacidad de redistribución. La inversión educativa es, por lo tanto, imprescindible para contribuir a construir una cultura económica ciudadana donde la aportación de valor ciudadano sea una de las claves, por ejemplo, en la creación de nuevas empresas.

Pero el capital intelectual engloba más aspectos. De una forma u otra, la ciudad presenta elementos importantes para una formación integral que engloba la inversión educativa; es un sistema complejo y a la vez un agente educativo permanente, plural y poliédrico, capaz de contrarrestar los factores deseducativos que las tendencias económicas globales pueden provocar. Cuando hablamos de capital intelectual, la educación adquiere una connotación más genérica que su sentido estrictamente escolar u académico; adquiere un sentido más profundo que reclama capacitar a las personas, fomentar una ciudadanía con autonomía de pensamiento y con capacidad de autoprogramación y de adquisición de conocimientos el resto de su vida, en un sentido asociado al concepto de ciudad educativa: no es solamente la escuela como elemento de educación, sino es la idea del conjunto de una sociedad local, a través de una serie de interacciones, incluyendo actividades sociales y culturales. Es el conjunto del sistema de relaciones sociales locales que produce un sistema de información interactiva, que desarrolla la capacidad educativa en un sentido amplio y no simplemente de adquisición de conocimientos.

Para los municipios, contar y utilizar para el bien común la inteligencia colectiva de sus ciudadanos sin duda es la mejor manera de adaptarse a los cambios vertiginosos a los que estamos asistiendo. Por ello, es necesario tener presente que la escuela, la educación secundaria, profesional o universitaria, por sí sola no garantiza el acceso al mercado de trabajo, ni el esfuerzo educativo se trasmuta siempre en promoción y reconocimiento sociales de forma siempre proporcional. Ello se debe, entre otros motivos, al hecho de que los mecanismos selectivos que reproducen y amplían las desigualdades sociales, económicas y culturales siguen plenamente activos en la ciudad, de modo que si el talento y el esfuerzo no van acompañados de un tejido social sólido, las oportunidades de éxito decrecerán sensiblemente. Tanto el capital social como intelectual y educativo se entremezclan, de modo que deben potenciarse conjuntamente en la medida en que la suma de ambos engloba el conjunto de redes que ofrecen a los ciudadanos la posibilidad de interactuar, cooperar y crear vínculos imprescindibles que revierten en el bienestar colectivo.

Sin embargo, y pese a su importancia clave para la dinamización económica urbana, aún persiste un gran número de organizaciones, tanto públicas como privadas, que desconocen el valor real de su capital intelectual, entre otras cosas porque siguen instaladas en una concepción tradicional de los activos que los asocia, exclusivamente, a reservas financieras o productos tangibles como edificios o hardware informático. Por otra parte, es bien conocido cómo las restricciones presupuestarias que sufren muchas organizaciones, especialmente en el sector público, ha comportado una disminución de la inversión en activos intangibles como el conocimiento, la investigación y el desarrollo, o la formación de alianzas y redes para la innovación económica y social.

La apuesta por el aumento del capital intelectual, en tanto que fuente principal de riqueza, prosperidad y crecimiento futuro, conlleva la necesidad de disponer de herramientas y modelos de gestión de los activos intangibles. Así pues, la capacidad de identificar, auditar, medir, renovar, incrementar y, en definitiva, gestionar estos activos intelectuales se convierte en un factor determinante para la dinamización económica de las ciudades. El impacto económico del capital intelectual debe, por lo tanto, contabilizar los efectos resultantes de la innovación tecnológica o cultural que puede medirse con el crecimiento del mercado o la creación de riqueza o el incremento de la productividad social y económica (Bernárdez, 2007). Por un lado, la innovación tecnológica o cultural se puede traducir en la creación de un nuevo mercado (mediante un nuevo producto totalmente innovador que genera nuevos usos directos e indirectos con todo el volumen de negocio que implica, como por ejemplo, la introducción del ordenador personal o las redes sociales), o bien puede suponer el crecimiento de un mercado ya existente cuando una innovación incrementa el número de usuarios o consumidores potenciales de un producto o servicio determinado (iPod, aplicaciones de internet como Spotify), o finalmente, la creación de sinergias con productos existentes, cuando la innovación se combina con otras innovaciones coexistentes ampliando la gama de usos –y, por lo tanto, el volumen de ingresos derivados de su uso, como la convergencia

entre el vídeo, internet y la telefonía móvil, generando nuevos mercados para la música, las noticias y las comunicaciones (*ibíd.*). Pero el impacto económico del capital intelectual también debe considerar la generación de nuevas pautas de consumo, de nuevos estilos de vida que abren nuevos nichos de mercados, como por ejemplo la energía eólica –hace tan solo pocas décadas, incluso ridiculizada como una alternativa utópica– o el sector de la alimentación ecológica. Igualmente, el cálculo del impacto económico del capital intelectual debe considerar la capacidad para generar nuevos empleos directos, o la incorporación de hábitos de salud, ambientales y de calidad de vida que se traducen en considerables ahorros económicos a la hora de asumir los costes asociados a la cobertura sanitaria, a la descontaminación, al deterioro del patrimonio natural no renovable o de problemáticas sociales vinculadas a una buena o mala calidad de vida, como pueden ser los niveles de delincuencia, de violencia, adicciones de todo tipo o incluso accidentes de tráfico (*ibíd.*).

En resumen, tener la capacidad (o no tenerla) de medir y dimensionar el capital intelectual es fundamental para asegurar su continuada inversión ante las tentaciones de reducirla a una cuestión de iniciativa individual. Igualmente, implica disponer de una valiosa información acerca de las habilidades y los recursos disponibles tanto en la administración local como entre la ciudadanía. Dicha información es imprescindible para que los gobiernos locales puedan tomar decisiones estratégicas sobre el uso de los recursos (invirtiendo en las habilidades y los conocimientos adecuados para sus ciudadanos) y orientar, de modo real, un proyecto estratégico propio hacia una economía ciudadana que permita optimizar los recursos y reinvertirlos de nuevo para el bien común.

Bibliografía

- Acemoglu, D.; Robinson, J. A.** (2016). *Por qué fracasan los países*. Barcelona: Deusto.
- Alsina P.** (2015, 24 de marzo). «És possible una escola pública de tots i per a tots?» [artículo en línea]. *Alambins*. <<http://alambins.cat/ca/es-possible-una-escola-publica-de-tots-i-per-a-tots/>>
- Barreiro, F.** (1999). «Innovación y promoción económica local. Algunos ejemplos en la provincia de Barcelona, España». En: J. Marsiglia (comp.). *Desarrollo local en la globalización*. Montevideo: Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH).
- Bernárdez, M. L.** (2007). *Desempeño organizacional*. Chicago: ITSON Global Business Press.
- Blakely, E.; Green, N.** (2010). *Planning local economic development. Theory and practice*. Thousand Oaks: SAGE.
- Comisión Europea** (2003). *Libro verde del espíritu empresarial*. Bruselas: Comisión Europea.
- Florida, R.** (2014). *The rise of the creative class*. Nueva York: Basic Books
- Florida, R.** (2018). *The new urban crisis*. Nueva York: Basic Books.
- Forn, M. de** (2005). *Estrategias y territorios. Los nuevos paradigmas*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Friedman, T.** (2005). *The World is Flat* (1.ª ed.). Nueva York: Farrar, Straus and Giroux.
- Harvey, D.** (2013). *Ciudades rebeldes*. Madrid: Akal.
- Harvey, D.** (2014). *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo*. Quito: IAEN.
- OECD** (2010). *Pisa 2009 results. What makes a school successful?: Resources, policies and practices (Volume IV)*. París: OCDE Publishing.
- Reich, R. B.** (2016). *Saving capitalism*. Nueva York: Random House.
- Tarragó, M.** (1995). *La ciutat i el comerç*. Barcelona: IERM.
- URBACT** (2014). «New urban economies». En: *URBACT II. Capitalisation*. Saint Denis: URBACT. <http://urbact.eu/sites/default/files/01_newurb-web.pdf>

