

---

# Gestión pública y proyecto estratégico propio hacia una economía ciudadana

---

PID\_00256359

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

<b>1. Introducción.....</b>	<b>5</b>
<b>2. Gestión pública cooperativa.....</b>	<b>7</b>
2.1. Cooperación pública interna .....	7
2.2. Cooperación público-pública .....	9
2.3. Cooperación público-privada .....	11
2.4. Gestión pública cooperativa y ciudadana .....	15
<b>3. Requisitos para una estrategia de economía ciudadana.....</b>	<b>19</b>
3.1. Asumir la dimensión glocal de la economía urbana .....	20
3.2. Cuestionar el lenguaje dominante .....	22
3.3. Clarificar roles: el directivo público, el político y el ciudadano .....	26
3.4. Invertir en una buena dirección pública .....	29
3.5. Definir un proyecto estratégico ciudadano .....	31
<b>Bibliografía.....</b>	<b>35</b>



## 1. Introducción

De acuerdo con Blakely y Green (2010), las iniciativas de desarrollo económico tienen en definitiva dos objetivos fundamentales: en primer lugar, potenciar las ventajas locales destinadas a favorecer la instalación de nuevas empresas en el territorio, a mantener las ya existentes y, como consecuencia de lo anterior, a fomentar la riqueza y la ocupación del territorio. Y, en segundo lugar, utilizar los recursos humanos, sociales, institucionales y territoriales para construir un modelo de crecimiento con cierta capacidad autónoma. La consecución de estos objetivos se instrumenta a través de la promoción de los recursos humanos, de la generación de un clima económico adecuado, de una buena sintonía entre los actores públicos y privados, de la capacidad de liderazgo de los responsables locales, así como de la presencia de un conjunto de factores intangibles que favorezcan la competitividad y el atractivo del territorio. Pero ¿cómo conseguir todo esto? ¿Cómo concretar, a través de actuaciones específicas, los diferentes elementos de las iniciativas de desarrollo económico? ¿Cómo poner en relación a los objetivos anteriormente reseñados con los instrumentos concretos de actuación? ¿Cómo operativizar las ideas expuestas?

En un primer nivel, podríamos enfatizar aquellos elementos que creemos han de inspirar las políticas locales de promoción económica (Brugué y Gomà, 1998). El cuadro siguiente relaciona los principales objetivos de la promoción económica local (crecimiento, estabilidad, competitividad y dirección) con las líneas de actuación (las políticas) que deben facilitar su consecución.

Instrumentos y líneas de actuación en la dinamización de la económica urbana

Objetivos	Líneas de actuación
1. Estimular el crecimiento de la economía local.	Políticas de promoción empresarial y ocupacional.
2. Disminuir la vulnerabilidad de la economía local frente a las fuerzas externas del mercado.	Políticas destinadas a fomentar el potencial de la comunidad y el desarrollo territorial.
3. Asegurar la competitividad de la oferta económica local.	Lograr posiciones localmente ventajosas en términos de infraestructuras, formación, clima para los negocios, etc.
4. Generar una orientación: liderazgo y objetivos a medio y largo plazo.	Articular un proyecto estratégico y organizar la cooperación público-privada.

Fuente: Brugué y Gomà (1998)

Los dos primeros objetivos tienen un carácter fundamentalmente instrumental; reclaman actuaciones de tipo más específico, ya sean políticas de promoción empresarial, políticas ocupacionales o de formación de recursos humanos, políticas de desarrollo territorial y políticas destinadas a aprovechar el potencial de la comunidad local. Leyendo el cuadro por el final, el objetivo de orientación se plasma, principalmente, en una actitud mental que reconozca

la necesidad, por parte de los gobiernos locales, de desarrollar proyectos estratégicos y lazos de relación con actores externos. Igualmente, con el objetivo de asegurar la competitividad de la economía local que pretenda progresar en un entorno de globalización económica. En este sentido, se trata de un objetivo genérico que toma forma a partir de las posiciones de ventaja que un territorio sea capaz de alcanzar, de posicionamiento estratégico, en definitiva.

Si en los módulos 2 y 3 hemos expuesto distintas estrategias para estimular la economía local, para disminuir la vulnerabilidad de la economía urbana respecto a una economía globalizada y para mejorar la competitividad de la oferta, en este último expondremos los requisitos para desarrollar la gestión pública que permita abordar, a su vez, un proyecto estratégico propio.

## 2. Gestión pública cooperativa

La administración local no tiene competidores a la hora de dar sus servicios y, en consecuencia, la presión para mejorarlos es sin duda diferente a la que tienen las empresas privadas que compiten por un mercado. Es evidente que si una empresa sufre un fallo en su proceso de compra en línea, este repercute directamente en una pérdida de venta y de clientes. En cambio, si el servicio de pago de impuestos de una administración no funciona, los ciudadanos no pueden cambiar la administración. La presión, por lo tanto, en las administraciones no se valora tanto por el servicio inmediato sino, en todo caso, por el sistema electoral a medio o largo plazo. Por consiguiente, el compromiso y la propia responsabilidad de directivos y técnicos públicos son clave para que la administración incorpore nuevas dinámicas y nuevas tendencias de gestión pública.

El reto es ineludible: la administración local debe también adaptarse a la economía global. Y esa adaptación implica una reforma de la administración tan necesaria como repleta de dificultades<sup>1</sup>. Más allá de una necesaria mejor financiación de las administraciones locales, del reconocimiento de su rol y de su encaje en el sistema, la Administración pública local debe impulsar un proceso de reforma interno que permita optimizar tanto los recursos existentes – para ofrecer una mejor y más eficiente atención a la ciudadanía y al territorio– como para orientarse hacia una economía ciudadana.

### 2.1. Cooperación pública interna

Una política pública que quiera obtener resultados, en el ámbito de la dinamización económica local, debe tener conciencia de la importancia de la coordinación de las diferentes actuaciones municipales que tienen algo que ver con la generación de actividad económica (sea de creación de empleo o de empresas). Por ello, la administración local debería incorporar una perspectiva transversal a toda su actuación municipal (siguiendo a Serra, 2005). No se trata de invadir competencias de otras áreas de gobierno, sino de introducir el vector actividad económica en las decisiones municipales. La transversalidad debe vincularse al contexto de una estrategia local orientada al fomento de una economía ciudadana evitando, en cualquier caso, el uso estético del propio concepto de transversalidad o de trabajo cooperativo<sup>2</sup>.

Un proceso de gestión transversal debe incorporarse a un proyecto estratégico propio orientado a una economía ciudadana a partir del conocimiento exhaustivo de la situación en la que se encuentra la propia Administración pública local porque, obviamente, no será lo mismo un contexto con experiencia previa de trabajo en red y de cooperación entre áreas municipales que uno

<sup>(1)</sup>Para una buena identificación de sus necesidades, es recomendable la lectura de Francisco Longo. Entre otros libros: Longo e Ysa (2008).

<sup>(2)</sup>Se puede analizar el caso concreto del Ayuntamiento de Vitoria en: <http://femp.femp.es/files/120-9-CampoFiche-ro/Transversalidadvitoria.pdf>

vertical y jerárquico. El éxito o fracaso de un proceso de transversalidad reside en la integración en el proyecto de personas concretas –con procedencias, formaciones y categorías laborales diversas– y en la correcta gestión de los conflictos que se derivan, razón por la cual es necesario considerar al menos los siguientes aspectos (*ibíd.*): establecer una definición consensuada del concepto de transversalidad a la hora de determinar cuáles son los problemas y los proyectos que deben considerarse desde una perspectiva transversal; establecer un procedimiento de ejecución; determinar qué instrumentos son necesarios para su puesta en marcha, otorgando una importancia vital a la tecnología digital; encontrar un equilibrio entre el coste de las acciones y su beneficio, entre todos los agentes implicados; una gestión indirecta de recursos; una actuación apoyada por una estructura de trabajo pequeña y ágil y, finalmente, una determinación de la gestión relacional, la producción técnica y la política experta, la evaluación y la comunicación, como tareas principales. Finalmente, otro elemento imprescindible es el de un liderazgo político de tipo no orgánico –con capacidad para influir y motivar sin mandar o ejecutar, para evitar conflicto de intereses con el resto de ámbitos interesados.

Para el buen funcionamiento de un proceso transversal es conveniente, por lo tanto, potenciar la política relacional, la interdisciplinariedad, el trabajo en red y el trabajo en equipo; reforzar la coherencia corporativa; actuar a través de líneas sectoriales; delimitar las competencias; simplificar los procesos administrativos; crear sistemas de recompensa transparentes, que fomenten y premien la innovación y la vocación de servicio; establecer una correcta gestión de los conflictos, surgidos en gran medida a raíz de las resistencias de algunas personas respecto a proyectos que implican un gran cambio en la cultura del trabajo establecida; y, por último potenciar la creatividad como elemento básico para hallar soluciones.

La transversalidad como concepto e instrumento organizativo debe aportar capacidad de liderazgo público y mejorar el abordaje de la realidad compleja y multidimensional de la sociedad actual y servir, a su vez, de instrumento motivacional tanto para directivos como para técnicos (Saratxaga, 2007). Sin embargo, la gestión transversal no debe ser percibida como la panacea para hacer frente a todos los males organizativos. La gestión de la transversalidad exige, además de identificar las especificidades de los contenidos transversales que se van a abordar en la organización municipal, acordar criterios realistas para su puesta en práctica. Muchos de los problemas que plantea la gestión transversal surgen, generalmente, de su deficiente implementación. La organización municipal no puede asumir ilimitadamente grandes programas transversales sin poner en peligro su sostenibilidad y continuidad. Es fundamental que los responsables políticos asuman esa función de liderazgo y definición de prioridades en los contenidos transversales, y al mismo tiempo de coherencia e integración de los mismos.

Una política de transversalidad sin prioridades ni límites puede tener efectos del todo contrarios en la motivación del conjunto de la organización. Para asegurar el éxito del trabajo transversal, es preciso encontrar un equilibrio adecuado entre el coste y el beneficio que el conjunto de los agentes implicados obtendrá de este nuevo proceso de trabajo. El trabajo transversal supone también un incremento del nivel de complejidad de la estrategia y de las operaciones. Resulta imprescindible minimizar costes y maximizar los beneficios, y distribuirlos de la forma más equitativa posible en el conjunto de la organización. Las estructuras transversales no deben percibirse como competidoras ni como generadoras de sobrecarga, sino como facilitadoras e impulsoras de actuaciones que aportan beneficios a todos los participantes.

El desarrollo de una nueva cultura de cooperación pública interna supone intervenir sobre la organización, potenciando valores ligados a la participación, a la coordinación horizontal, al trabajo en equipo y a la interdisciplinaridad. No cabe duda de que la transversalidad reclama una mayor articulación entre disciplinas y sectores (urbanismo, cultura, sanidad, medio ambiente...) que reflexionen y actúen sobre las mismas dinámicas locales y urbanas para conseguir unos objetivos más amplios y rentabilizar todas las posibilidades de la propia ciudad. En este contexto, deben desarrollarse estructuras que permitan absorber los cambios del nuevo paradigma. Los imperativos actuales reclaman exigentemente formas más planas y flexibles, y a eso no se accede solo con redes dinámicas en las que el flujo de trabajo tenga lugar, sino propiciando «la cultura», los conocimientos y las compensaciones correspondientes a través de las cuales se origina la verdadera transformación.

## 2.2. Cooperación público-pública

La realidad social y económica es tan cambiante y compleja que, a menudo, los problemas no pueden resolverse desde una sola aproximación, sino que deben gestionarse mediante respuestas poliédricas, cooperadoras. El nuevo entorno económico está generando tantos cambios estructurales de las condiciones económicas y financieras que convierte en absolutamente insostenibles e inadecuadas las actuales estructuras y los actuales modelos organizativos de la Administración pública para hacer frente a los retos de presente y de futuro.

Si, además, añadimos los escenarios de crisis económica a los que deben enfrentarse los gobiernos locales, parece una obviedad señalar la necesidad y la urgencia que todos los sistemas de la Administración pública se relacionen entre ellos, que los gobiernos locales aporten conjuntamente estrategias de cooperación intermunicipal<sup>3</sup> (redimensionamiento operativo, cooperación productiva, integración de servicios internos, búsqueda de dimensión económica y financiera, etc.) y contribuyan así a evitar el despilfarro de recursos públicos y poder ofrecer respuestas más eficientes a los problemas ciudadanos. Conviene recordar en este sentido que, en el marco de un proyecto estratégico orientado hacia una economía ciudadana, el propósito fundamental de la

<sup>(3)</sup>Sigo en todo el capítulo las aportaciones de Albert Serra, con el que he tenido el placer de colaborar en varios proyectos de cooperación público-pública.

cooperación público-pública no debe ser la reducción del gasto público, sino la mejora de su eficiencia, conseguir una mayor equidad interterritorial y aumentar si cabe la calidad del servicio público.

Si la cocreación y la cooperación ciudadana son imprescindibles, en el marco de una economía ciudadana también lo son las relaciones interinstitucionales que permitan elaborar y ejecutar políticas públicas ciudadanas conjuntamente. Se impone, por lo tanto, pasar de una cultura de relaciones jerárquicas y competencias compartimentadas o exclusivas a otra de relaciones contractuales y competencias compartidas. Es decir, de relaciones de cooperación y de coordinación que se apoyen, a su vez, en ciertas bases normativas que puedan garantizar la continuidad de dichas políticas.

Desde una perspectiva operativa, la incorporación de la cooperación público-pública en un proyecto estratégico orientado hacia una economía ciudadana debe partir, para asumir con garantías de éxito los retos que el nuevo escenario plantea, de un diagnóstico claro sobre la realidad de las distintas administraciones públicas locales que deben cooperar. Luego, determinar los objetivos de la cooperación intermunicipal que deben resolver el dilema de preservar la propia identidad y la autonomía de cada gobierno local mientras se participa en un proceso cooperativo donde se compactan recursos, actividades, servicios o equipamientos para aportar una mayor eficacia y eficiencia al conjunto que posibilite una mejor y más sostenible prestación de servicios a la ciudadanía. Algunos objetivos operativos que pueden extraerse en un proceso de cooperación público-pública son (Serra, 2008): mejorar la gestión conjuntamente, preservando la identidad municipal y por lo tanto gestionando bien las marcas propias, iniciar un proceso orientado a compartir la responsabilidad en la toma de decisiones políticas, optimizar los recursos existentes, aumentar la dimensión operativa con el consiguiente aumento de la capacidad de gestión y negociación, la mejora del balance de gastos y de ingresos a través de la dimensión y las estrategias cooperativas, la mejora de la eficiencia y la calidad en la prestación de los servicios, la mejora de los procesos y los productos, el desarrollo del conocimiento y la capacidad de dirección estratégica y de gestión compartida y, finalmente, la mejora de la equidad interterritorial.

El conjunto de objetivos operativos necesitan, a su vez, disponer de una serie de requisitos para poder avanzar: establecer una red con poca jerarquización pero no exenta de compromiso, desarrollar una cartera de referencia de los servicios públicos locales para crear una visión compartida y de conjunto y, finalmente, establecer un diagnóstico de la situación y un sistema de objetivos compartidos. Asimismo, un proceso de cooperación requiere un liderazgo estratégico que conciba el proyecto a medio y largo plazo, donde haya espacio para el aprendizaje y las estrategias emergentes (Mintzberg, 2011), basado tanto en un concepto de gobierno relacional como fundamentado en una buena dirección y capacidad técnica pública y asentado, a su vez, sobre un clima de confianza interadministrativa y personal.

Una vez establecidos los requisitos, pueden identificarse al menos tres estrategias básicas: la primera podría ser la delegación de la gestión en un socio, de modo que una Administración pública local aporta su capacidad experta en un ámbito concreto para el resto de administraciones locales (convenios y contratos intermunicipales, gestión unificada o prestación descentralizada); la segunda implicaría la concentración de la gestión, integrando por ejemplo los recursos y la gestión operativa a través de un organismo diferenciado desde el que se gestionan servicios, equipamientos o procesos para todos los municipios (consejos comarcales, mancomunidades, consorcios o empresas). Finalmente, la tercera implica compartir estrategias y herramientas de gestión mediante la estructuración de sistemas de gestión de conocimiento que aportan soluciones a todas las administraciones locales, manteniendo la autonomía de gestión (normativas, ordenanzas, información socioeconómica, gestión de la cooperación público-privada, gestión de áreas funcionales, convenios, sistemas de información o compras agregadas).

### 2.3. Cooperación público-privada

La necesidad de incorporar una mayor visión estratégica en los gobiernos locales ha comportado, consecuentemente, reconocer que los recursos disponibles de una estrategia de gestión pública local no deben limitarse a aquellos que son de titularidad pública, sino que debe ampliarse a todos los recursos existentes en el territorio. La exclusividad pública en la dinamización económica se abre de este modo a la cooperación público-privada, al reconocimiento de una multiplicidad de actores como coprotagonistas en la definición e implementación de estrategias de dinamización económica.

La cooperación público-privada (CPP) forma ya parte, de modo ineludible, del debate sobre la gestión pública urbana, y se ha consolidado ya como respuesta a la obligada adaptación, por parte de gobiernos locales y organizaciones del sector público, a entornos nuevos y cambiantes. Un proceso de renovación de esta naturaleza ha dado pie, sin embargo, a cierta desorientación y controversia por las dudas respecto a si se trata de formas mixtas de aportación real de valor público o bien formas encubiertas de privatización de servicios públicos. En un proyecto estratégico propio orientado hacia una economía ciudadana, la CPP es un instrumento útil y deseable siempre y cuando se cumplan ciertos requisitos imprescindibles. Por ello, es conveniente clarificar antes algunos conceptos asociados a la CPP y, posteriormente, exponer los requisitos imprescindibles para que esta participe plenamente en un proceso de economía ciudadana.

En primer lugar, parece pertinente resaltar que el objeto último de la Administración pública es la maximización de la creación de valor público. La especificidad de la gestión pública se concreta y diferencia de la acción privada en que, para la primera, el objetivo –y, por lo tanto, el resultado– de su actuación se define por la voluntad de producir cambios en la realidad social, económica, política y territorial. Dicho de otro modo, la producción de servicios,

<sup>(4)</sup>De acuerdo con Blakely y Green (2010), «el desarrollo económico local se logra cuando el nivel de vida de una comunidad puede ser preservado y aumentado a través de un proceso de desarrollo humano y físico basado en los principios de equidad y sostenibilidad».

normas y valores, modelos de comportamiento, culturales, sociales y políticos solo adquirirá valor público en la medida en que impacte y provoque cambios en la dirección adecuada, en la realidad social en su sentido más amplio (*outcome*) (Moore, 2011). La gestión pública enfocada en el ámbito económico creará valor público, por ejemplo, en la medida en que sea capaz de impulsar el desarrollo económico sostenible<sup>4</sup>.

La gestión pública orientada a la creación de valor público puede llevarse a cabo de forma directa por las propias administraciones locales o bien mediante fórmulas de CPP, solicitando para algunas funciones la asistencia y colaboración de una empresa privada para que preste determinados servicios. Dicho modelo de cooperación, así como en el caso de otras fórmulas empresariales, como consorcios, empresas mixtas u organismos autónomos, ofrece mayor flexibilidad de gestión (por ejemplo, para intervenir en el mercado) y mayor adaptabilidad a las situaciones sobre las que se interviene. Sin embargo, es necesario remarcar que en una dinámica de CPP no se trata de perpetuar los estereotipos, según los cuales las organizaciones privadas son más eficaces (prestan servicios de mayor calidad) y más eficientes (resultan más económicas), mientras que las organizaciones públicas están desprovistas de talento y capacidad de eficiencia.

Por otro lado, ¿cuántas veces se han implementado proyectos de infraestructuras en nombre del bien común cuando, en realidad, los auténticos beneficiarios se han limitado a los propietarios de las tierras, a los financieros y a los promotores? Los gobiernos locales tienen, por lo tanto, un papel clave. Su rol en la implementación de parques, carreteras y servicios, o implementando un programa de desarrollo industrial o una zona comercial, tiene impacto directo en la productividad de las actividades empresariales y, consecuentemente, en la dinamización económica local. Dado que el mantenimiento es lo primero que se reduce cuando el objetivo principal es «dar valor al accionista», los directivos y técnicos públicos deben vigilar claramente el estado real de las redes y su adecuación a la demanda y exigir la calidad del servicio de acuerdo a los criterios negociados previamente en los acuerdos de CPP. Al mismo tiempo, deben ser capaces de planificar las redes, puertas y accesos para el crecimiento. En función de qué infraestructuras se proyecten, se mantendrá y/o atraerá a uno u otro público (ejecutivos, emprendedores, profesionales creativos, etc.).

En un proceso de CPP, ambos sectores deben aportar lo mejor de cada uno. La producción de esos servicios a la sociedad, de mejor calidad y con menores costes, dependerá tanto del buen hacer de la empresa privada como del control, del seguimiento y de la gestión que ejerzan los organismos públicos sobre dicha colaboración. Debe subrayarse, de modo especial, la distinción entre este tipo de dinámicas y las propias de la privatización, no pudiendo, en modo alguno, confundirse una con otra. Privatizar es dejar de tener cualquier tipo de responsabilidad pública directa sobre el servicio o actuación que, hasta el momento, era una responsabilidad de la administración. En un modelo de CPP, el servicio continúa siendo público y la responsabilidad también. En un

proceso de CPP se configura una administración de corte relacional, donde la administración planifica, dirige y controla, y las organizaciones privadas gestionan los servicios públicos, pero en ningún caso la primera se abstiene del resultado final o social (*outcome*).

Pese a esta clara distinción teórica, en la realidad cotidiana, vemos en ocasiones que procesos de CPP se confunden o asocian con procesos de privatización. ¿A qué se debe dicha distorsión? ¿Es un problema de conocimiento? En parte sí. ¿Es un problema generado porque no se explican bien dichos procesos? Probablemente, también. ¿Es un problema en que una mala práctica acaba contaminando al modelo? Sin duda. Un ejemplo claro de las confusiones que generan estos procesos lo encontramos en el modelo de gestión público-privada de muchas guarderías municipales. Como es sabido, muchas de ellas están gestionadas por entidades privadas (cooperativas, fundaciones), y no por ello nadie deja de pensar que se trata de un servicio municipal y, por lo tanto, público<sup>5</sup>. ¿Por qué un proceso donde un municipio delega la gestión de una guardería, por ejemplo a una cooperativa, difícilmente alguien lo definiría como un proceso de privatización? Quizás porque, en este caso concreto, se valoraría que los maestros son personas vocacionales; o porque se valoraría que sus profesionales creen y estén comprometidos con el proyecto educativo de ciudad; o porque parecería evidente que su finalidad no es lucrarse, sino que el proyecto sea económicamente viable y sostenible en el tiempo. O bien porque se constataría que se trata de una empresa local, de modo que en ningún caso se deslocalizaría<sup>6</sup> si las cuentas no fuesen suficientemente beneficiosas, o, simplemente, porque los recursos que generaría se reinvertirían mayoritariamente en el territorio. Por todas estas razones, y quizás aún algunas más, nadie se referiría a dicho proceso como un proceso de privatización de un servicio público. Porque privatización es un concepto negativo que se vincula al lucro, al adelgazamiento de la calidad en beneficio, valga la redundancia, de mayores beneficios, enmarcada en una economía especulativa situada en los antípodas de una economía ciudadana.

Parece claro, entonces, que la percepción que debe conseguirse para los grandes procesos de CPP es la misma que tienen los ciudadanos para casos como los de las guarderías municipales. Para ello se precisan, como mínimo, dos requisitos irrenunciables, que ya hemos mencionado anteriormente, para implementar un proyecto estratégico propio orientado hacia una economía ciudadana: liderazgo público (tanto responsables políticos como técnicos y directivos públicos) y una ciudadanía realmente activa. Desde la perspectiva de la gestión pública, la CPP exige capacidades de dirección y gestión pública, que adquiere un rol fundamental para que el sistema funcione correctamente. La administración local, a través de directivos públicos capacitados técnicamente, al mismo nivel o más que sus homólogos del sector privado, debe ser ca-

<sup>(5)</sup>Incluidas en el término «anchor institutions». Ver en: <https://democracycollaborative.org/sector/anchor-institutions>

<sup>(6)</sup>De ahí el término «anchor institutions».

paz de planificar la cooperación con el sector privado, realizar los controles oportunos, proceder a la evaluación correspondiente y ser capaz de defender, argumentar y asumir decisiones.

Un buen desarrollo de la CPP exige, además, un agente privado técnicamente capaz. El rol del agente privado es claro, siempre y cuando los parámetros de su acción estén debidamente fijados previamente por el sector público mediante el directivo público responsable de su negociación. A menudo, ahí está el problema: el sector público, a través de sus políticos y directivos, debe saber lo que quiere. Los políticos, elegidos democráticamente, tienen la responsabilidad de la decisión de los proyectos públicos, mientras que los profesionales, elegidos por criterios profesionales, tienen la obligación de elaborar análisis y propuestas formalizados y viables, de escuchar a los otros, pero también de defender sus convicciones y sus proyectos hasta el final. Ambos deben ser capaces de fijar condiciones que garanticen resultados favorables al interés público, que generen valor público, de mediar entre los intereses –legítimos– privados y el interés colectivo, de determinar las formas de control y la capacidad de reversión si no se cumplen los criterios acordados para garantizar el interés general. Los agentes privados son elementos clave para lograr el desarrollo económico sostenible<sup>7</sup>.

<sup>(7)</sup>Uno de los más recientes debates lo encontramos en la voluntad de Amazon de instalar una segunda sede en Estados Unidos y las distintas reacciones: la celebración, el cuestionamiento de los incentivos, la necesidad de establecer impuestos por el número de empleados o incluso la evitación de su aterrizaje. Ver en: <https://www.theguardian.com/technology/2018/mar/15/not-welcome-here-amazon-faces-growing-resistance-to-its-second-home> y el manifiesto en <https://ourhq2wishlist.org>

Sin embargo, cuando el modelo falla, existe cierta tendencia a centrarse en el agente privado, cuando en muchas ocasiones el fracaso se origina en el hecho que el sector público simplemente ha dimitido de su función cediendo, por ejemplo, un área de nuevo desarrollo del espacio público sin que garantice la mixtura social, la accesibilidad del espacio público o el retorno a la colectividad de los costes de infraestructura. Un sector privado fuerte, eficiente, requiere al mismo tiempo, por lo tanto, un sector público fuerte y eficiente. Para ello, hacen falta directivos públicos cualificados a un nivel equiparable al del sector privado, tal y como señalábamos al inicio. Huelga decir que requiere también de responsables públicos con una ética intachable. La responsabilidad de crear valor público, de crear ciudad y ciudadanía, recae también sobre la responsabilidad de los directivos y profesionales de la dinamización económica urbana.

Llegados hasta aquí, podemos resumir que tenemos tres piezas clave para que la CPP funcione adecuadamente y sea generadora de valor público: el sector privado, el sector público y, dentro de él, el directivo público. Nos falta, sin embargo, una última pieza para encajar el puzle: los ciudadanos. Estos, agrupados en torno a asociaciones, plataformas o mediante participación directa, tienen el derecho –y la obligación– de exigir que se tengan en cuenta, se debatan y se negocien sus críticas, sus demandas y sus propuestas. Para ello, los habitantes de una ciudad deben ejercer de ciudadanos. Y deben hacerlo porque la ciudadanía es una conquista cotidiana. Si bien la ubicación en el territorio o en el conjunto de la organización social, el acceso a la educación o a la cultura o las dificultades para acceder o mantener la propia actividad económica puede actuar como motores disgregadores, la vida social urbana exige conquistar constantemente nuevos derechos o hacer plenamente efectivos aquellos ya

conquistados. El ciudadano lo es en tanto que ejerce de ciudadano. Si no, deviene un simple habitante. No se trata de atribuir con un criterio elitista el estatuto de ciudadanía, sino de enfatizar que un desarrollo pleno de la ciudadanía se adquiere mediante una predisposición para la acción. Solo mediante una ciudadanía activa y activada completamos el cuadro de la CPP: un sector privado dinámico y eficiente, una dirección pública competente –y con liderazgo– y una ciudadanía activa capaz de transmitir sus deseos y voluntades. Con estos requisitos, la CPP puede ser sin duda un instrumento eficaz para contribuir a implementar un proyecto estratégico propio orientado hacia una economía ciudadana.

#### **2.4. Gestión pública cooperativa y ciudadana**

El rol de los gobiernos locales respecto a la dinamización económica urbana se ha ido acrecentando en los últimos años, superando de este modo anteriores dinámicas de carácter más reactivo o paliativo ante situaciones de precariedad social y económica. Si décadas atrás el objetivo principal de estas políticas era combatir el paro, los perniciosos efectos sociales que provoca, atender necesidades sociales inmediatas o dedicarse a *administrar* la ciudad, las iniciativas de dinamización económica han ido incorporando, a lo largo de los años, planteamientos más proactivos, de carácter más estratégico ante la necesidad de anticipar los problemas sin tener que limitarse al cortoplacismo. Sin embargo, los cambios vertiginosos de la economía global y de la sociedad requieren aumentar la velocidad de adaptación a nuevas formas de trabajar, nuevas formas de colaborar, nuevas formas de enfocar la gestión pública hacia una gestión pública cooperativa y ciudadana.

Son muchos los indicadores que señalan un futuro crecientemente cooperativo y colaborativo. Si bien son varios los ámbitos donde podemos hallar pruebas de ello –por ejemplo, en política global, parece ya obvio que cualquier aspiración mundial de paz pasa por una estrecha cooperación entre países–, es en el ámbito de la gestión empresarial donde, quizás, podamos hallar más elementos que evidencian esa tendencia. Cabe señalar previamente, tal y como hemos hecho anteriormente, que los sistemas cooperativos no son exclusivos de las empresas creadas bajo dicha fórmula jurídica: las cooperativas (el nombre no hace la cosa, diríamos). El cooperativismo, la cooperación, el trabajar conjuntamente, colaborando, creando sinergias, dinámicas ganadoras y conciliadoras para todos los actores que intervienen puede –y debe– ser un valor del que se pueda apropiarse cualquier tipo de organización social, política o empresarial. El único requisito para reclamarse cooperativo y colaborativo es serlo, practicarlo en alguna –o todas– las dimensiones de la gestión de la empresa. Estructuras más dinámicas, más abiertas, más flexibles, más adaptables y, especialmente, más cooperativas y colaborativas son ya urgentemente necesarias para asumir los retos del presente. Si nos focalizamos en los aspectos

relativos a la organización del trabajo en una empresa, por ejemplo, observamos que el auge de las tecnologías está contribuyendo ya, en cierto modo, a ese cambio de tendencia.

Aunque también es verdad que son bien palpables las fuertes resistencias, de los hábitos y de la tradición, ante ese futuro ineludiblemente más colaborativo. En efecto, pese a que estamos ya inmersos en la llamada economía del conocimiento, el modelo industrial taylorista de organización del trabajo (procesos en cadena, jerárquicos, jornadas estáticas, trabajo presencial, etc.) sigue dominando prácticamente en todas las facetas de la gestión: pública, empresarial o social. Pero, quizás, aún podemos encontrar un ejemplo más evidente, que señala una clara tendencia a un futuro más cooperativo y más colaborativo, en el auge de la economía colaborativa citada anteriormente. En pocos años, la tecnología combinada con la globalización y un consumidor alfabetizado digitalmente están desarrollando un sinnúmero de nuevas formas de acceso a bienes y servicios que amenazan con resquebrajar algunas formas tradicionales de producirlos: desde el compartir coche, la casa o el intercambio de habilidades. El principio subyacente es que la competitividad se mejora siendo capaz de extraer valor con los consumidores, creando los espacios, los procesos necesarios para ello. En esa dinámica colaboradora todos ganan. Solo es necesario resquebrajar el modelo tradicional de gestión e incorporar una nueva mentalidad.

En el entorno actual, vertiginosamente cambiante, lo que limita el rendimiento de las organizaciones, tanto de las empresas como de las administraciones, ya no es tanto su modelo de negocio, de funcionamiento, sino su modelo de gestión. Por ello, es más imprescindible hoy que nunca que podamos disponer cuanto antes de una buena capacidad de gestión pública, capaz de atraer y potenciar todo el activo que reside en la ciudadanía. Y por ello, la gestión pública necesita incorporar, cuanto antes, personas con visión y emprendedoras, con personalidad propia y con capacidad de ir más allá de lo impuesto por la tradición. Justamente, ese tipo de personas que sufren por la excesiva burocracia, aquellas que se preocupan por que los requerimientos y procedimientos no ahoguen la capacidad innovación, aquellas que piensan que los ciudadanos son suficientemente inteligentes para aportar soluciones a los problemas actuales, aquellas que, en definitiva, son conscientes de que la gestión tradicional –jerárquica, autárquica y despótica ilustrada, que aún se practica en muchos ámbitos tanto de lo público como de lo privado– es un lastre para un desarrollo económico sostenible de nuestras sociedades.

Pero es quizás en el ámbito del marketing donde podemos hallar un ejemplo más evidente del futuro cooperativo y colaborativo que nos espera. El marketing 3.0 supone una buena prueba de ello, cuando se pretende implicar a los consumidores en la empresa, en la evolución de sus productos e incluso en su creación (*cocreation*). En el sistema tradicional, las empresas decidían –y siguen decidiendo en la mayoría de los casos– sobre los productos y los servicios que fabricarán. Implícitamente, dicho modelo de gestión supone que, desde la empresa, se decide lo que es valioso, o no, para el cliente, en una especie de

despotismo ilustrado aplicado al *management*. Es obvio que, en este sistema, los consumidores tienen poca o nula participación en la creación de valor. En una dinámica de marketing 3.0, en cambio, el valor ya no se crea desde un despacho, con dos o tres directivos más o menos brillantes, para luego intercambiarlo con el cliente, sino que el valor se co-crea entre la empresa y el consumidor. El valor creado es, por lo tanto, un fruto cooperativo.

Si aceptamos entonces que una nueva realidad se ha ido imponiendo en el presente y que señala un futuro crecientemente cooperativo y colaborativo, ¿no parecería razonable, por lo tanto, aplicar el mismo principio y la misma dinámica al ámbito de la gestión de lo público? ¿Cómo hoy podemos cocrear con los ciudadanos, entonces? ¿Cómo se puede extraer el talento y aprovechar las capacidades de cada ciudadano para el bien común? ¿Qué espacios y procesos hay que crear para crear, conjuntamente, valor público? De hecho, son numerosas las ciudades en todo el mundo que dan una gran importancia a facilitar este proceso creativo, organizando a personas y entidades con distintos intereses para consensuar una visión para sus ciudades que las posicionen como ciudades del conocimiento o creativas. En estas ciudades modernas, el conocimiento, la creatividad y la innovación de los ciudadanos son consideradas la fuerza propulsora de la creación de riqueza. Pero la capacidad para movilizar y optimizar el talento ciudadano debe extenderse, a su vez, a la innovación económica, social y política. Las ciudades del conocimiento valoran la calidad y la densidad de la excelencia educativa e investigadora, y la conversión de antiguas áreas industriales en centros de trabajadores del conocimiento.

Para ello, un buen liderazgo debe realizar un esfuerzo para proveer a sus ciudadanos de estímulos, diversidad y riqueza de experiencias. El aumento del capital intelectual y social en las ciudades requiere, cada vez más, satisfacer una ciudadanía más exigente con demandas específicas a la ciudad. El aumento del capital intelectual y social en gran parte de la sociedad, combinado con las potencialidades de la tecnología y las redes sociales, ha configurado una ciudadanía con altas capacidades para aportar valor público y, además, con una creciente convicción de que debe poder hacerlo en una sociedad democrática avanzada. Ciudadanos activos quieren acción y experiencia, espacio para desarrollar actividad económica de forma creativa, innovadora y espacios para proponer nuevas ideas y proyectos económicos, sociales y políticos que les permita expresarse y desarrollarse como individuos contribuyendo a su vez al bien común. Por ello, la gestión pública tradicional debe desarrollarse aún más hacia una concepción abierta hacia lo cooperativo y hacia los ciudadanos. Pese a los miedos, a las resistencias por perder control, perder poder y situarse en una posición menos confortable, los gobiernos locales deben impulsar el cambio cuanto antes. Para ello, parece imprescindible interiorizar que en una sociedad democrática la ciudadanía no puede ser nunca un problema, sino justamente lo contrario, su solución. Dicha voluntad de participación real, de incidencia social no puede limitarse, ni frenarse, ni desperdiciarse. Una gestión

pública cooperativa y ciudadana son activos intangibles que los gobiernos locales deben impulsar y contribuir a su tangibilidad mediante la incardinación en políticas públicas concretas.

### 3. Requisitos para una estrategia de economía ciudadana

Podría parecer que la evolución de la economía globalizada nos conduce a una cierta naturalización de las crisis económicas, sociales, ecológicas y humanas. La dinámica de la economía global parece llevarnos a tener que aceptarla como una realidad lógica de la propia condición humana, una condición basada a su vez en creencias socialmente interiorizadas sobre la naturaleza competitiva del ser humano. Sin embargo, debemos tener presente que justamente la evolución de la humanidad es en gran parte resultado de la superación de lo inaceptable, de lo que parecía inmutable o utópico. Probablemente, lo único positivo de una crisis es que nos puede permitir ser más conscientes de lo que nos ha conducido a una situación insostenible y, en consecuencia, tratemos de elaborar estrategias para cambiarla y revertir dicha situación. La propia etimología de la palabra crisis nos lo recuerda (del verbo griego *krinein*, separación, distinción, elección). Debemos, por lo tanto, ser capaces de *separar* los distintos elementos causales, analizarlos y tomar las decisiones oportunas que permitan cambiar, mejorar, evolucionar el modelo económico existente, fusionando lo bueno de lo viejo y lo mejor de lo nuevo.

El reto es tan mayúsculo, tan complejo, tan difícil que puede provocar cierta parálisis cuando no la tentación de olvidarse y mirar para otro lado. La aparición de dudas parece igualmente una reacción bien lógica y comprensible. Ante una economía de mercado poco o mal regulada en el territorio, ante la creciente desigualdad y exclusión social, frente a los costes ambientales y el despilfarro de recursos básicos, la inexistencia o debilidad de gobiernos locales adecuados a los nuevos territorios urbanos o metropolitanos, o ante una democracia reducida a sus aspectos procedimentales y prácticas tecnocráticas inmersas en una gran confusión institucional, ¿qué pueden hacer los gobiernos locales?, ¿cómo hacer frente a dinámicas globales, algunas de las cuales con raíces originadas hace ya siglos, desde la pequeñez de un municipio?, ¿cómo se puede hacer frente a las fuerzas del mercado global, de la urbanización especulativa y del capitalismo financiero cuando los instrumentos de que dispone un municipio son más bien escasos? Sin duda, equilibrar dichas fuerzas y al mismo tiempo tratar de compatibilizar competitividad económica, cohesión social, sostenibilidad ambiental, democracia e implicación ciudadana parece decididamente una ecuación imposible de resolver (Borja, Belil y Corti, 2012).

Mientras tratamos colectivamente de resolver dicha ecuación, probablemente la mejor opción es avanzar paso a paso, tratar modestamente de contribuir a reducir alguno de estos inconvenientes desde la propia conciencia personal y desde la propia esfera de responsabilidad, preguntándose continuamente no solo lo que uno puede hacer, sino lo que uno no debe hacer o no debería contribuir a que se siga haciendo. En el ámbito de la gestión pública local debe

apelarse a algo tan simple, pero tan fundamental, como el compromiso de los responsables públicos, tanto de directivos y técnicos como de los responsables políticos, para que ejerzan su rol de velar –siempre– por los intereses colectivos contribuyendo a impulsar una economía ciudadana, una economía donde el ciudadano sea el protagonista en todas sus facetas: tanto como receptor de servicios como usuario, empresario, votante, persona con opinión o productor.

Partiendo de este rol, debería poderse configurar un proyecto de ciudad que contenga varias de las estrategias desarrolladas en los módulos 2 y 3. Antes, sin embargo, deberían cumplirse al menos los siguientes requisitos: asumir la dimensión glocal de la economía urbana; adoptar un sentido crítico (en positivo o en negativo) respecto al lenguaje dominante; clarificar el rol de los actores principales en una economía ciudadana; invertir en una buena dirección pública; instrumentalizar las políticas públicas; y, finalmente, asumir un proyecto estratégico realmente propio orientado hacia una economía ciudadana.

### **3.1. Asumir la dimensión glocal de la economía urbana**

Es obvio que la globalización comporta una serie de riesgos que amenazan la identidad local tal y como la conocíamos hasta ahora: homogeneización cultural, desaparición del comercio local, dominio creciente y absoluto de grandes corporaciones y oligopolios, mayor impacto del turismo en determinadas áreas urbanas, etc. También parece cada día más evidente que, ante este fenómeno, encontramos dos reacciones opuestas: una de ellas es pasiva o permisiva y podríamos definirla como «proglobalización», y la otra es contraria, resistente, y la podríamos denominar como «prolocal». Aparentemente, estos dos posicionamientos son contradictorios pero, a menudo, las consecuencias de adoptar uno u otro pueden terminar siendo las mismas.

La primera reacción –en favor de la globalización tal y como hemos definido– se caracteriza por una aceptación total del proceso globalizador sin preguntarse sobre sus efectos y, lo que es más grave, adoptando una actitud pasiva o incluso proactiva respecto de las consecuencias que comporta para el tejido económico propiamente local. Sería esta opción una versión moderna del *laissez faire*, *laissez passer*, donde todo se deja en manos del supuesto mercado libre y de la supuesta natural evolución de las cosas: el grande se come al pequeño, todo cambia, todo evoluciona, etc. Ciertamente, esta es una posición claramente engañosa –o inocentemente inconsciente en el mejor de los casos– porque es evidente que, sin hacer nada, lo que se liquida en realidad es la libertad de los ciudadanos, por ejemplo a elegir entre modelos comerciales distintos en un proceso de estandarización total hasta extremos absurdos, como que la única diferencia que hallemos entre una camisa comprada en Agadir o en Barcelona sea el saludo monosilábico del cajero o cajera. Parece obvio que ese no es el camino para una economía ciudadana, creada por la ciudadanía, gestionada por ella y orientada en sus efectos hacia ella. El riesgo o amenaza es claro: liquidar la ciudad y convertirla en un parque temático de centros comerciales.

La segunda reacción, la que podemos denominar como «prolocal», surge como reacción ante todos los efectos perversos de la globalización. Incluso con argumentos razonables en muchos casos hay una cierta tendencia a demonizar la globalización, a culparla de todos los males que sufre la economía local. En una dinámica reactiva vemos aparecer una cierta exaltación de un pasado idealizado y de una identidad urbana esencialista que se siente amenazada por la presencia de empresas globales, de comercios, restaurantes, de turistas o, incluso, de inmigrantes. «Primero las personas», se dice, «primero nosotros», dando a entender que los *otros* no pertenecen a la ciudad. Dado que esta no les pertenece, no deben tener derechos sobre ella. Inmersos en este círculo vicioso, se amplía un discurso defensivo de encerramiento, puesto que la globalización se percibe únicamente como peligro, aumentando la percepción del «otro» como una amenaza sin plantearse proactivamente cuál debe ser nuestro lugar en el presente respecto a los retos del mundo globalizado.

No obstante, las dos opciones tienen aspectos que deberíamos considerar. Por un lado, deberíamos aceptar que somos globales, nos guste más o menos. No se puede resistir a la globalización luchando contra fenómenos que son estructurales: no evitaremos que las empresas se internacionalicen, que los mercados se fundan, que las grandes corporaciones expandan sus redes, que las personas viajen más, que las ciudades acojan nuevos ciudadanos. Nosotros mismos somos globalización: cuando consumimos, cuando viajamos, cuando ahorramos, cuando creamos empresas. Por ello, cualquier proyecto urbano que quiera atemperar los impactos negativos de la globalización debe empezar, en primer lugar, aceptando que somos locales (Borja y Castells, 2004). Asumir esa realidad parece imprescindible para poder abordar una economía realmente ciudadana. Una economía que no es ni local ni global, sino glocal. Ello significa asumir que somos y nos beneficiamos de la globalización. Pero, por otro lado, y al mismo tiempo, somos locales, con una identidad propia, con una dinámica propia que no queremos ver convertida en un simple atractivo *marketiniano* de ciudad. Como expresa Jordi Borja, «el territorio no solo es un dato. Es también el resultado de una estrategia, una construcción voluntaria. Y la ciudad actual o existe como proyecto político innovador, competitiva en lo global e integradora en lo local, o decae irremisiblemente víctima de sus contradicciones y de su progresiva marginación» (Borja, 2003 y 2013).

Asumir la dimensión glocal pasa, por lo tanto, por construir una economía ciudadana dentro de un mundo globalizado, una economía ciudadana fundamentada en una identidad colectiva urbana que supere la dinámica homogeneizadora y aproveche al mismo tiempo las oportunidades de la globalización, capaz de generar cohesión social y promover realmente lo local ante la fuerza expansiva de lo global. La nueva economía urbana debe ser más que nunca ciudadana y glocal.

### 3.2. Cuestionar el lenguaje dominante

El segundo aspecto a incorporar, para desarrollar una economía ciudadana, es la adopción de un sentido crítico, en un sentido negativo pero también en un sentido positivo y constructivo respecto al lenguaje dominante instalado en nuestra vida cotidiana. El lenguaje no es objetivo. El lenguaje posiciona y nos posiciona. A menudo, utilizamos conceptos y palabras sin ser del todo conscientes de sus connotaciones. Ello es comprensible porque el lenguaje cotidiano se acostumbra a dar por descontado, es un hecho evidente y como tal se considera indiscutible (Borja, 2003 y 2013). Pero el progreso social ha transcurrido, precisamente, cuestionando en cada época histórica el lenguaje corriente, aquel que daba carta de *naturalidad* a desigualdades que eran sociales o que tenían que ver con concepciones ideológicas muy determinadas.

Igualmente es necesario tener presente que el lenguaje debe servir para comunicar: si el receptor no entiende lo que emitimos, simplemente no estamos comunicando. Por ello, una economía ciudadana requiere el uso de un lenguaje económico claro e inteligible que pueda ser comprendido y usado por la mayoría de los ciudadanos. Un lenguaje, en definitiva, que no sea una barrera como puede serlo su uso actual cuando se trata de hablar de economía: frío, distante, retórico, incomprensible e intencionadamente confuso en muchos casos. Los gestores públicos (tanto representantes políticos como directivos o técnicos públicos) deben aspirar y ser capaces tanto de cuestionar el significado de las palabras como de utilizarlas de un modo coherente y comprensible con su práctica. A modo ilustrativo, citamos a continuación algunos de los más habituales:

#### El mercado (libre)

Como podemos constatar diariamente, el concepto de mercado es ampliamente utilizado en el lenguaje técnico político y de los medios recibiendo generalmente un trato del todo neutral. Dicha aparente neutralidad termina aportando más confusión que otra cosa sobre quién hay detrás de los hechos que afectan a nuestras realidades urbanas. El mercado se convierte, así, en un concepto opaco, anónimo e imprevisible. De forma recurrente, los grandes defensores del mercado libre se olvidan de comentar los actores que intervienen en ese mercado, así como los procedimientos que utilizan para dominar el mercado. Dichos procedimientos, a menudo, tienen poco que ver con una cultura y una gestión empresarial bien entendida y sí con presiones, intercambio de favores y de influencias. El debate sobre el mercado no puede prescindir de las personas que más influencia tienen en él. Detrás de las marcas hay personas concretas, con nombres y apellidos, con intereses, creencias e ideología.

#### Competitividad

El objetivo de la ciudad no es competir, sino garantizar unas condiciones justas y equitativas de competición entre las empresas. El territorio en sí mismo no es competitivo. En todo caso, quien compite son las empresas que se desarrollan en su territorio. Tal y como argumenta Jordi Borja (2003), la ciudad competitiva es un concepto vacío que puede más bien servir para legitimar operaciones especulativas, costes sociales debido a la reducción del salario directo (monetario) e indirecto (los bienes y servicios que proporciona la ciudad a sus habitantes). La exacerbación de la ciudad competitiva puede convertirse así en un instrumento para generar enclaves en la ciudad aglomerada y marginaciones en las zonas urbanizadas sin ciudad. La obsesión por la competitividad puede conllevar, por ejemplo, la creación de enclaves empresariales separados del tejido económico y social de la ciudad, centros de negocio y ocio excluyentes de la mayoría; se puede gentrificar la ciudad compacta y promover la difusión urbana sin ciudad en la periferia.

### Gasto público

A menudo, el concepto de gasto público se usa más que, como un concepto contable, como un sinónimo de despilfarro. Si se acepta esta asociación, parece lógico entonces que el recorte del gasto público parezca una medida de lo más lógica, y lo puede ser aún más cuando los ingresos decrecen. De acuerdo con la ciencia económica más *seria*, los recortes del gasto público parecen entonces del todo necesarios para generar las bases de la reactivación económica. Sin embargo, esa misma ciencia económica *seria* a menudo se olvida de que el despilfarro se produce, en muchos casos, en el sector privado. Sin duda, no parece demasiado razonable pretender reactivar la economía adelgazando los fundamentos de la productividad (educación, infraestructuras, actividad económica) mientras persiste una evasión fiscal estructural, mientras se implementan grandes rescates bancarios o se mantiene una imposición fiscal a la baja de grandes fortunas. Además de las reformas siempre necesarias en cualquier organización y por tanto también en la pública, el reto no puede ser nunca invertir menos, sino más y mejor. Aunque probablemente ello no ocurra mientras la economía no sea también patrimonio ciudadano.

### Flexibilidad

Desde hace décadas se habla de la flexibilidad supuestamente como un concepto positivo que implica capacidad para adaptarse a un mercado dinámico y cambiante con nuevas formas de trabajo más flexibles. La flexibilidad es positiva. Incluso en la Unión Europea se promovió el concepto de flexiseguridad para remarcar que no implicaba inseguridad laboral. Sin embargo, de todos es sabido que el concepto flexibilidad se usa muy habitualmente como sinónimo balsámico cuando hay que tratar de eliminar costes. A su vez, la eliminación de costes salariales puede abocar a la simple precariedad. En contraste, pocas veces oímos hablar de flexibilidad para aludir a nuevas formas de entender el trabajo: vinculado a objetivos, a la conciliación de la vida laboral y personal,

con nuevos incentivos de acuerdo a las nuevas necesidades motivacionales de las personas y relegando la fórmula retributiva a una consecuencia lógica de la adopción de un nuevo modelo organizativo.

## Éxito

Demasiado a menudo otorgamos la categoría de exitosos a personas, empresas y organizaciones que esconden graves casos de corrupción, malversación de fondos y/o comportamientos ecológicos y sociales directamente inhumanos. Por ello, deberíamos aprender a considerar el resultado económico-financiero sobresaliente como un indicador insuficiente para otorgar directamente el adjetivo de exitoso a alguien o a algo. El éxito no puede asociarse simple y llanamente a crecimiento, a acumulación exponencial de capital. La economía financiera debe recuperar su rol como instrumento y no como finalidad en sí misma, profundizando en criterios de banca ética donde no puede separarse el resultado social del resultado financiero (Sunyer, 2011). Igualmente, las escuelas de negocios deberían dejar de señalar la maximización de beneficios como el gran objetivo de la empresa, añadiendo como un efecto maquillador la apelación a su responsabilidad social. La empresa debe ser socialmente beneficiosa para la ciudadanía desde su actividad ordinaria<sup>8</sup>. Trasladado al ámbito urbano, del mismo modo que un gran accionista puede hacerse rico con una empresa incívica, a una ciudad le puede ir bien en términos de capital mientras a su población le puede ir mayoritariamente mal. Nunca puede ser entonces exitosa. En una economía ciudadana, el éxito debe ir vinculado también a la rentabilidad y utilidad social, puesto que su finalidad no es generar altas rentabilidades financieras, sino medios suficientes para la generación de bienestar individual y colectivo.

<sup>(8)</sup>Desde la perspectiva microeconómica, deben considerarse fórmulas para contabilizar la rentabilidad social como puede ser el balance del bien común a nivel micro y el producto del bien común en sustitución del PIB o el índice de desarrollo humano introducido por Naciones Unidas, que incluye los índices y balanzas en educación y sanidad.

## Sostenibilidad

El desarrollo económico local se logra cuando el nivel de vida de una comunidad puede ser preservado y aumentado a través de un proceso de desarrollo humano y físico basado en los principios de equidad y sostenibilidad<sup>9</sup>. Sin embargo, debe evitarse el riesgo de utilizar el concepto de sostenibilidad como una coartada para impulsar todo tipo de planes y proyectos urbanísticos sostenibles sin que se cuestione, al mismo tiempo, por ejemplo, el continuo uso masivo del automóvil en las ciudades densas como uno de los factores principales del calentamiento global de la tierra. Tampoco parece razonable la proliferación de proyectos sostenibles aislados de una política urbana integral y sostenible que generen, paradójicamente, el efecto contrario de un aumento global de los recursos ambientales.

<sup>(9)</sup>De acuerdo con Blakely y Green (2010).

## Ciudad del conocimiento y creativa

La ciudad es en sí misma conocimiento: el capital social e intelectual de sus habitantes, su organización política y urbana, sus actividades y sus pautas de convivencia. Igualmente sucede con la creatividad y la clase creativa. La creatividad es patrimonio de la humanidad, transversal y por lo tanto no existe una clase creativa y una que no lo sea (Florida, 2008). Las personas somos potencialmente creativas por naturaleza. Otra cuestión es que no se den las condiciones sociales, económicas y educativas para que esa creatividad aflore, justamente por un problema de clase social. La creatividad está en la base de la cultura popular donde reside, probablemente, el motor de mayores cambios sociales a lo largo de la historia de la humanidad. Ya sea en plazas, cafés, calles, bibliotecas, universidades o fiestas populares, es en estos espacios ciudadanos donde aflora la creatividad libre que escapa al control social, político y económico; y así debería seguir siendo si queremos apostar realmente por la creatividad. Ciudad y creatividad son la misma cosa.

## **Gobernanza**

El concepto de gobernanza suele utilizarse para designar la complejidad institucional y social en la que vivimos y el hecho que esta requiere formas de relación multilaterales y asimétricas que engloben todo tipo de actores existentes en el territorio. En cierto modo, el concepto de gobernanza es coherente con la idea de una economía ciudadana, puesto que su utilización parece que sirve para incorporar a la sociedad civil (organizaciones, empresas, colectivos, etc.) en el proceso de gestión de lo público. Sin embargo, si el problema es la complejidad a la hora de gobernar, esta se podría simplificar de forma relativamente fácil mediante buenas descripciones de los sistemas institucionales, de sus obligaciones y competencias, de sus gastos y sus ingresos, así como de sus mecanismos y procedimientos de relación con la ciudadanía, sus organizaciones y sus formas de acción colectiva. Igualmente, cierto uso del concepto de gobernanza conlleva el riesgo de que el concepto sirva más bien para dejar a un lado el conflicto y la relación dialéctica entre actores, siempre necesaria e ineludible, para la profundización del sistema democrático.

## **Participación**

El concepto de participación implica construir escenarios entre las instituciones y los colectivos sociales para deliberar, negociar, confrontar posiciones para llegar, o no, a acuerdos. Es una conquista ciudadana si es resultado de la acción colectiva. En la medida en que la participación no influya en las políticas públicas deja de tener razón de ser, pierde su sentido. Lamentablemente, en la práctica, las instituciones han tendido a formalizar los contenidos y procedimientos que rigen los espacios participativos, incluso eligiendo en muchos casos a los interlocutores y reduciendo la participación a la generación de consensos pasivos y tratando de ofrecer temas de menor calado e incluso insignificantes. Si se quiere participación ciudadana, los ciudadanos deben formar parte en el proceso de generación, de concreción y de implementación de las

políticas públicas. La participación significa formar parte de una comunidad, de una ciudad, de su política y también de su economía. En una economía ciudadana los ciudadanos no son solo parte de ella, son su razón de ser.

### **3.3. Clarificar roles: el directivo público, el político y el ciudadano**

El impulso de un proyecto estratégico propio para una economía ciudadana requiere prestigiar los conceptos y roles de sus actores principales: representantes políticos, directivos y técnicos públicos y, por supuesto, ciudadanos. Al fin y al cabo, solo con los muchos políticos (éticos) existentes, solo con directivos y técnicos públicos legitimados, y solo con una ciudadanía activa y con autoestima colectiva convencida de que las mejoras de la humanidad no se dan por sí solas, pueden compensarse las inercias y tendencias de un sistema capitalista pervertido que avanza a pasos gigantescos hacia un modelo cada día más especulativo desprovisto de todo sentido ético y colectivo.

En este sentido, es habitual constatar en el debate cotidiano la existencia de ciertas confusiones sobre los conceptos que en una democracia se asocian a la figura del político. Si en épocas de bonanza dichas confusiones parecen coexistir sin tener más importancia, en épocas de crisis sociales y económicas suelen activarse amplificando dichas confusiones, incluso hasta derivar en tentaciones predemocráticas, ciertamente peligrosas y para nada deseables. Algunas pueden explicarse como reacción de indignación al aumento del precariado al cual hemos hecho referencia en el primer módulo; otras provienen directamente de la mala fe. Efectivamente, la crítica deslegitimadora de lo político y de los políticos, en plural y sin más distinción, así como la apelación reiterada a una nueva etapa de «gestión», simple o llanamente, donde la gestión pública sustituiría a la política, parece o bien un ejercicio bienintencionado pero lleno de ignorancia, o bien un ejercicio de mala fe destinado a promover fórmulas políticas muy poco democráticas. Por todo ello, es conveniente contribuir a ordenar y clarificar algunos conceptos básicos para el buen funcionamiento tanto de la democracia como de la gestión pública.

Desde una perspectiva institucional, como es sabido, la democracia moderna basa su funcionamiento en el equilibrio proporcionado por la famosa división y la contraposición de poderes legislativo, judicial y ejecutivo, atribuida a Montesquieu. Para prevenir que una rama del poder se convirtiera en suprema –y para inducirlas a cooperar–, los sistemas de gobierno que emplean la separación de poderes se crean típicamente con un sistema de *checks and balances* (controles y contrapesos). De este modo, las reglas de procedimiento permiten a una de las ramas limitar a otra, por ejemplo, mediante el veto que el presidente de los Estados Unidos tiene sobre la legislación aprobada por el Congreso o el poder del Congreso de alterar la composición y jurisdicción de los tribunales federales. Desde una perspectiva individual, de roles, se pueden identificar igualmente tres elementos clave para que el circuito democrático funcione de modo equilibrado, eficiente, legítimo y acorde con los tiempos

que vivimos. Estas tres piezas son las del político, el directivo público y el ciudadano. De la relación dialéctica entre el político, el directivo público y el ciudadano, de conflicto incluso, debe surgir el equilibrio que permita el desarrollo de la sociedad democrática, siempre y cuando, claro está, sean independientes y obren de manera autónoma.

En primer lugar, pues, tenemos la figura del político. Dicha figura es elegida democráticamente y asume la responsabilidad de la decisión de los proyectos públicos. El buen gobierno democrático se basa en la distinción entre los cargos o puestos reservados a los políticos y los cargos o puestos reservados a los trabajadores públicos del Estado (sea su relación contractual funcional o laboral). La legitimidad de los políticos, por lo tanto, es democrática y no técnica. Ocupan sus cargos porque gozan de la confianza de los alcaldes, del poder legislativo según los casos, que a su vez tiene la confianza otorgada por sus ciudadanos mediante elecciones. El político, con cargo público, dirige así la administración, pero no desde un punto de vista técnico, sino político. La legitimidad no le viene dada necesariamente por su capacidad técnica. Es justamente este aspecto tan habitualmente criticado uno de los pilares de la democracia: cualquier ciudadano debe poder acceder a un cargo público. O dicho de otro modo, la democracia se fundamenta en que los no expertos puedan dirigir a los expertos (Prats, 2009). En democracia, todo ciudadano tiene el derecho de poder acceder a un cargo público solo por el hecho de serlo. Y así debe ser. Los requisitos imprescindibles es ser ciudadano y respetar la legitimidad y ética democrática, al margen, por lo tanto, de sus mayores o menores calificaciones técnicas. Por otro lado, los políticos necesitan asegurar que las políticas públicas se cumplen de acuerdo con la voluntad popular y las leyes. Ellos no pueden hacerlo por sí solos porque no tienen por qué disponer del conocimiento experto necesario para dirigir operativamente, y aunque lo tuvieran, no sería ese su rol. Necesitan para ello dirigentes de su confianza y que tengan la idoneidad técnica para dirigir el cuerpo de trabajadores públicos<sup>10</sup>. Una sociedad urbana, moderna y democrática, la administración local debe contar con directivos públicos que actúen de modo profesional, ética y responsablemente (Moore, 2011); que contribuyan con sus capacidades a que el sector público genere valor.

La legitimidad democrática del político y la legitimidad técnica del directivo público son muy distintas y, por lo tanto, el acceso a los cargos políticos y a los técnicos o de gestión debería ser muy distinto. Y decimos «debería» porque es aún demasiado habitual la confusión entre ambos accesos. El problema, por lo tanto, desde la perspectiva del político, es que la confianza técnica se confunde con la confianza política, de modo que en muchos casos los cargos son ocupados por personas de confianza «política» (de partido), independientemente de su formación y experiencia técnica. Todo parece indicar que la selección de personal tiene más que ver con la adscripción partidista que con la calificación por méritos. Es justamente la falta de esta distinción en el acceso a unos cargos y a otros lo que acarrea la confusión entre partidos políticos y

(10) Desde la perspectiva de la gestión pública –y contrariamente a lo que debe ser en el ámbito político–, aunque todo el mundo tiene, *a priori*, el derecho *de facto* de acceder a los cargos directivos, no todo el mundo puede acceder a un cargo directivo: debe demostrar capacidades técnicas al respecto.

(11) Debe llamarse «partidización» antes que la denominación más común de politización, porque en el acceso a cargos directivos (no políticos) no intervienen tanto elementos ideológicos como, simple y llanamente, la adscripción fiel a un partido político. Las motivaciones intrínsecas de esta adscripción, muy a menudo, tienen poco que ver con el interés ideológico y político.

administración<sup>11</sup>. Dicha confusión acaba generando la *partidización* de la administración. Sin duda, este tipo de comportamiento nos parecería grotesco en otros ámbitos de la vida cotidiana: cuando uno acude a un abogado, a un médico o a un mecánico, a nadie se le pasaría por la cabeza elegirlo en función de su perfil político. Se busca un buen técnico capaz de solucionar problemas y proponer soluciones al problema legal, médico o del motor del coche. La decisión es del usuario, la propuesta debe venir del técnico experto. ¿Por qué en la Administración pública aún no ocurre así en muchos casos? El directivo público debería acceder a su cargo mediante una selección de personal que valorase sus méritos profesionales y su idoneidad técnica para ejercer el cargo. ¿Cuántas ofertas de directivos públicos podemos ver en los periódicos o webs de ofertas laborales?

Finalmente, después del político y del directivo público, nos queda la tercera pieza: el ciudadano. La humanidad no está viviendo solo una etapa de cambios, sino un verdadero cambio de etapa. Las personas deben formarse para su adaptación crítica y participación activa en los retos y posibilidades que se abren con la globalización de los procesos económicos y sociales; para su intervención desde el mundo local en la complejidad mundial, y para mantener su autonomía ante una información desbordante y controlada desde centros de poder económico y político. La ciudadanía global se va configurando sin que exista todavía un espacio global democrático<sup>12</sup>, sin que muchos países hayan alcanzado una democracia efectiva y a la vez respetuosa con sus genuinos patrones sociales y culturales, y sin que las democracias con mayor tradición puedan sentirse satisfechas con la calidad de sus sistemas. En tal contexto, las ciudades deben actuar, desde su dimensión local, como plataformas de experimentación y consolidación de una ciudadanía democrática plena, promotoras de una convivencia pacífica mediante la formación en valores éticos y cívicos, el respeto a la pluralidad de las diversas formas posibles de gobierno y el estímulo de unos mecanismos representativos y participativos de calidad. El mejor control del circuito democrático es el que puede ejercer el conjunto de la ciudadanía mediante información más transparente y la multiplicación de las posibilidades de participación de todos los colectivos sociales.

Para ello, es imprescindible la existencia de movimientos de doble dirección. Por parte de las instituciones, partidos políticos y el cuerpo funcional, parece obvio que deben activarse tanto el marco legal y normativo que permita la fluidez de la participación ciudadana y/o política con instrumentos concretos como los presupuestos participativos. Debe superarse el miedo a la participación con liderazgo: un liderazgo basado en hechos y no en discursos, en prácticas políticas y administrativas proclives a innovar en mecanismos participativos, así como en el desarrollo de los ya existentes. Debe desarrollarse también el liderazgo cívico, ciudadano. Parafraseando una vez más a Jordi Borja, la ciudad debe conquistarse (Borja, 2003 y 2013). La ciudadanía se adquiere ejerciéndola. El derecho a la ciudad debe ser también un deber de transformar el mundo. Especialmente, cuando los primeros y los segundos no cumplen ade-

<sup>(12)</sup>Tal y como insiste David Held en sus trabajos. Ver por ejemplo: Held (1997).

cuadramente con su cometido, los ciudadanos deben reforzar los fundamentos de la política, de la *polis*. Deben, una vez más, construir la ciudad. De la relación dialéctica entre el político, el directivo público y el ciudadano, debe surgir el equilibrio que haga funcionar operativamente, y de forma legítima, la economía ciudadana. Por ello, cabe enfatizar tantas veces como sea necesario que, ante la crisis democrática, no cabe otra cosa que más democracia. Del mismo modo que ante la crisis de la política no cabe más que política, y ante las crisis económicas no cabe más que avanzar hacia una economía ciudadana.

### **3.4. Invertir en una buena dirección pública**

A menudo, parece que el impacto de las actuaciones de los profesionales de la dinamización económica local es meramente testimonial. Inmersos de lleno en los efectos de un mundo globalizado, no tienen en ningún caso capacidad real para controlar la economía. Por ello, su actuación no va más allá de ser simbólica y pasa desapercibida para el conjunto de la ciudadanía. Solo la necesidad de los representantes políticos ante el ciclo electoral les presiona para visualizar los resultados de su esfuerzo. La actividad de los profesionales de la dinamización económica local transcurre, por lo tanto, entre la necesidad cortoplacista para obtener resultados con actuaciones de gran envergadura y/o con mayor visibilidad y entre aquellas aparentemente simbólicas, o sin prácticamente ninguna repercusión tangible a corto plazo, pero imprescindibles en términos de equidad, así como del todo determinantes para una estrategia que garantice una economía ciudadana. Sin embargo, la profesionalidad, la capacidad crítica y la ética personal de los profesionales de la dinamización económica son clave para avanzar en una economía ciudadana. No solo para evitar comportamientos ilegales (hecho que se da por descontado), sino para aportar una visión profesional ante los responsables políticos, tan apremiados por la necesidad de visualizar como potencialmente más vulnerables a las presiones de determinados actores económicos. Pero ¿cómo conseguir todo esto? ¿Cómo concretar, a través de actuaciones específicas, los diferentes elementos de la dinamización económica urbana? ¿Cómo relacionar los objetivos anteriormente reseñados con los instrumentos concretos de actuación? ¿Cómo operativizar las ideas expuestas?

El directivo público, en una primera esfera, debe encargarse de obtener un mandato explícito y obligarse a su cumplimiento a través de una gestión estratégica, crear el máximo valor, revisar la misión, presupuestos e innovar cuando sea posible. En una segunda esfera, de gestión del entorno político, resulta fundamental obtener las autorizaciones de sus superiores políticos, el apoyo de otros directivos, la colaboración de grupos de interés, de los medios de comunicación y los recursos necesarios, construyendo las bases de apoyo internas y externas que permitan el establecimiento de un equilibrio de fuerzas del entorno político y que confieran legitimidad a su mandato. Por último, en una tercera esfera relativa a la gestión operativa, debe tratar de conseguir que la organización a su cargo actúe eficaz y eficientemente para lograr los objetivos y hacerse cargo con responsabilidad de los resultados alcanzados.

Por último, y en nombre de su ética y de su saber técnico, del conocimiento de los avances de la cultura urbanística y de la experiencia internacional, por su sensibilidad respecto a las herencias de la ciudad en la que trabajan y por su potencial creativo de reconocer tendencias e inventar futuros, los directivos públicos dedicados a la ciudad deben reclamar la necesaria autonomía intelectual ante los responsables políticos y los diferentes colectivos sociales, han de elaborar y defender sus propuestas asumiendo riesgos frente a las autoridades y «opiniones» públicas, y saber renunciar públicamente llegado el caso antes que traicionar sus propias convicciones.

Más concretamente, entre las características que deben vincularse a un buen profesional de la dinamización económica, y sin ánimo de citarlas todas, debe haber: la capacidad para ejercer la vigilancia estratégica de manera proactiva, la capacidad para acercar la actuación municipal a las empresas, así como la capacidad para liderar y coordinar equipos de trabajo (no necesariamente en dependencia jerárquica). Debe saber igualmente proponer las medidas y diseñar los programas de apoyo a las empresas del territorio, buscar la financiación y los *partners* necesarios y establecer claramente los indicadores que faciliten la evaluación. El profesional que tiene como misión llevar la interlocución con las empresas debe conocer el plan de gobierno de su municipio, con especial incidencia en las cuestiones urbanísticas, medioambientales e impositivas, los planes territoriales de los entes supralocales que pueden incidir en la actividad económica del municipio y los planes directores territoriales, sectoriales y/o de infraestructuras que pueden convertirse en estratégicos para las políticas de desarrollo local, o que pueden afectar a la continuidad de las empresas. En definitiva, un profesional de la dinamización económica ya no puede ser un *simple* administrador de programas de apoyo y de subvenciones a la actividad empresarial. Su misión debe ser la estimulación y dinamización de la economía local, actuando sobre el capital humano, sobre la actividad empresarial y sobre el programa de infraestructuras, dando forma a un proyecto estratégico propio orientado a la economía ciudadana que trate de empoderar la economía local frente a las dinámicas de la economía global.

Si bien los responsables políticos deben tener en cuenta a todos los actores, también deben ser conscientes de sus responsabilidades de coordinación y de la necesidad de ejercer un liderazgo técnico profesional, mediante técnicos y directivos conocedores de la ciudad y de su gestión, con capacidad profesional para ordenar los múltiples intereses que se dan cita en las políticas de dinamización económica local. El éxito de los gobiernos locales ante sus propios retos depende, en gran medida, de su competencia en la gestión de las personas que trabajan en la propia Administración pública. Es conveniente disponer de una activa gestión de los recursos humanos dedicados a la dinamización económica de la ciudad porque, si los servicios que ofrece la administración no los ejecutan personas bien dirigidas, motivadas y formadas, los gobiernos municipales pueden verse abocados al fracaso pese a disponer de una gran visión estratégica. Además de la necesaria clarificación de roles mencionada en el capítulo anterior, las ciudades deben garantizar que sus profesionales públi-

cos tengan los conocimientos adecuados para gestionar nuevos programas y formas de prestación de servicios, invertir en su formación y en su desarrollo. Sin ellos, el gobierno local puede sufrir una constante pérdida de activos, lo cual puede entrañar graves consecuencias para cualquier programa de dinamización económica que quiera implementarse, además de debilitar la capacidad de gestión tan necesaria, por ejemplo, para negociar acuerdos público-privados ante altos directivos de grandes operadores.

Pero invertir en una buena dirección pública no significa solo más y mejor formación, sino también un uso más eficiente de los recursos humanos que debe incorporar formas de trabajo más habituales en el sector privado: incentivos para la optimización de los recursos económicos<sup>13</sup>, orientación a resultados, una mayor transparencia en las prácticas de gestión, o la incorporación del cálculo del ROI (*return on investment*<sup>14</sup>). Igualmente debería imponerse un estilo de dirección más acorde con los nuevos tiempos basado en la delegación, la asunción de responsabilidad en la gestión de personas y de proyectos basados en una concepción de la participación real, con capacidad de decisión y autonomía en la gestión.

### 3.5. Definir un proyecto estratégico ciudadano

Una vez asumida la dimensión glocal de la ciudad, una vez incorporada una actitud crítica ante el lenguaje económico dominante, y una vez convencidos de que solo con una buena dirección pública (política y técnica) se puede hacer frente a las fuerzas de la economía global, los responsables políticos y técnicos de la dinamización económica urbana deben centrar sus esfuerzos en la concreción de un proyecto estratégico ciudadano que impulse una economía ciudadana. Sea cual sea el reto prioritario de cada ciudad, todas las acciones deben vincularse a la noción de desarrollo global, estructurado, cualitativo y con capacidad para generar nuevas actividades. Un proyecto donde se analizan los problemas, se identifican los productos y los mercados más relevantes para la ciudad, se valoran las debilidades y las fortalezas del territorio y se elaboran estrategias de cooperación. Se trata de contribuir a la propia dinamización económica urbana con capacidad de actuación a corto plazo, pero con visión a medio y largo plazo respecto a la relación entre la economía local y su entorno, y asumir un rol proactivo de dirección pública para prevenir y orientar los procesos de mejora y adaptación cuando convenga.

El liderazgo público de un proyecto estratégico de dinamización económica debe ser capaz de activar el desarrollo del capital intelectual y social de la ciudad, desarrollar aquellas infraestructuras que construyen ciudad sobre la base de un nuevo paradigma ecológico y, finalmente, impulsar la actividad empresarial de modo que la ciudad se sustente en una economía ciudadana mucho menos vulnerable a los vaivenes y tendencias incontroladas de la economía globalizada. Dicho proyecto estratégico debe contar, además, con una serie de

<sup>(13)</sup>Recuérdese, por estrambótico que parezca a quien lo ve por primera vez, que habitualmente en la Administración pública *el incentivo* por haber optimizado el gasto en un ejercicio suele ser la reducción del presupuesto para el año siguiente. Con esta lógica perversa se incentiva el engordamiento del presupuesto público, a veces sin sentido ni resultados tangibles.

<sup>(14)</sup>Calculando tangibles e intangibles mediante un buen cuadro de indicadores con fechas y objetivos acordes con la realidad, un sistema claro de rendición de cuentas y de responsabilidades; la revisión periódica de los resultados y la toma de medidas decididas para mejorar el rendimiento cuando sea necesario.

requisitos que desarrollaremos a continuación: debe ser un proyecto estratégico propio, debe ser real, debe estar liderado por la alcaldía en primera persona y al mismo tiempo debe ser compartido.

### Un proyecto estratégico propio

En una economía globalizada como la que hemos descrito, los gobiernos locales deben ser capaces de equilibrar las tensiones dialécticas entre lo global y lo local, los intereses de grandes corporaciones con los de pequeños empresarios, los de la clase corporativa con los de la clase trabajadora en el marco de un proyecto estratégico propio que afecte positivamente al conjunto de los ciudadanos. Pero, para ello, las ciudades deben superar aún un cierto mimetismo a la hora de proyectar sus posicionamientos estratégicos, los cuales, a menudo, en vez de iniciar proyectos diferenciales y polarizadores, se imitan los unos a los otros. El propio Banco Mundial y el Foro Económico Mundial afirman que no hay una sola receta para dinamizar la economía urbana (World Bank, 2015). Si la capacidad de innovación es una de las claves para el éxito de una empresa, también lo es la capacidad de innovación social, económica y política como clave determinante para el éxito de una ciudad. Por este motivo, también la dirección pública debe orientarse decididamente hacia nuevas formas de creación de valor para la ciudadanía, a través de un proyecto estratégico propio que aglutine soluciones creativas e innovadoras propias adaptadas a su contexto, fácilmente comprensibles, adaptadas a sus necesidades, a su mercado. Un proyecto estratégico propio, en definitiva, que emerja y dé respuesta a su propia realidad.

### Un proyecto estratégico práctico y real

Parece un estúpido, pero es fundamental tener presente que la elaboración de un proyecto estratégico propio debe estar basado en la realidad de la ciudad y no en tendencias, modas o presiones cortoplacistas. Para ello, conocer el mercado y la oferta local, la evolución de las marcas globales instaladas en el territorio es un requisito imprescindible, así como disponer de información sobre todos los asuntos, materias y planes previstos que puedan ser de interés tanto para las empresas como para los emprendedores<sup>15</sup>. El estudio y el conocimiento de todos estos aspectos deben permitir disponer de una visión mucho más ajustada y realista de las actividades económicas que ya están presentes y del entorno en el que las empresas se mueven a diario para llevar a cabo su actividad. A partir de la identificación real de las fortalezas y las debilidades, de las amenazas y las oportunidades, tanto de la ciudad como de aquellos sectores que se quieren potenciar y/o atraer, se puede fundamentar la estrategia a seguir. En el escenario de la economía globalizada, un proyecto estratégico propio deberá aprovechar las oportunidades que ofrece, así como las externalidades negativas (inflación de inmuebles, déficit de transporte público, desigualdad entre clase corporativa y el precariado, turismo globalizado, resistencias al cambio, etc.). Gestionar, en definitiva, las contradicciones

<sup>(15)</sup>Indicadores económicos locales, estadísticas del mercado de trabajo, planes de desarrollo local, licencias y regulación sobre urbanismo, todo lo relacionado con la financiación de nuevos negocios, etc.

urbanas actuales donde la atracción de talento, de empresas, por parte de ciudades compactas, genera ecosistemas urbanos proclives a la innovación y el progreso económico.

Para configurar un plan real es necesario igualmente simplificar, crear documentos útiles, prácticos, claros y transparentes. Debe evitarse, en consecuencia, todo tipo de documentos sofisticados e ininteligibles, repletos de indicadores irreales que más bien contribuyen a generar una actividad paralela de evaluaciones y seguimientos ajena a la dinámica ordinaria porque, simplemente, no se ajusta a lo real, a lo que se vive y se gestiona diariamente.

### Un plan liderado por la alcaldía

Los gobiernos locales deben asumir su papel de dinamizadores; deben asumir su capacidad de liderazgo público. Más concretamente, la alcaldía de la ciudad debe asumir en primera persona un proyecto estratégico propio orientado hacia una economía ciudadana o, dicho de otro modo, las políticas públicas de dinamización económica no pueden quedar limitadas a un departamento de promoción económica. La presión implacable que la economía global ejerce sobre la economía local no puede compensarse con medidas parciales, reparadoras o compensatorias. Sin la capacidad para tejer alianzas internas, fuertes y con capacidad de acción, difícilmente se puede conseguir tejer una red de colaboradores externa. El *partner* principal de un proyecto estratégico propio orientado a la economía ciudadana debe estar en el propio ayuntamiento, en el equipo de gobierno representado con la figura del alcalde a la cabeza. Solo con un liderazgo público fuerte, se puede contribuir a construir una economía ciudadana.

El liderazgo público debe ser ejemplarizante e incorporar la ética en el centro de su actividad, tanto como personas como en el conjunto de la administración local. Para ello, deberían evitarse acciones parciales y cosméticas y explicitar el comportamiento ético mediante una gestión integral ética de todas las políticas públicas orientadas hacia una economía ciudadana. La administración local debe disponer, por ejemplo, de criterios explícitos frente a la corrupción y el soborno, así como respecto de la influencia de los *lobbies* para tratar de evitar las prácticas ilegales y delictivas de cualquier miembro de la organización; debe ser transparente, impulsando sin miedo la transparencia pública<sup>16</sup>; debe impulsar la banca ética incorporándola en la práctica ordinaria (Sunyer, 2013), fomentar la compra pública ética<sup>17</sup>, declararse municipio libre de paraísos fiscales<sup>18</sup>, fomentando el consumo responsable e impulsar e integrar en su acción todo tipo de iniciativas que puedan contribuir a abrir nuevos caminos hacia una economía ciudadana.

### Un proyecto compartido, ciudadano

<sup>(16)</sup>Ver en Open Knowledge Foundation.

<sup>(17)</sup>Ver en <http://www.comprapublicaetica.org>

<sup>(18)</sup>Ver por ejemplo la iniciativa de la Plataforma para una Fiscalidad Justa en: <http://www.fiscalitajusta.cat>

Los gobiernos locales deben liderar, y ello implica capacidad de convocar y movilizar a los diferentes actores sociales y económicos del territorio e intermediar con las autoridades supralocales. Significa generar confianza mutua y ser capaces de llegar a consensos considerados básicos para el desarrollo económico y social del territorio. El reto de liderar la concertación es conseguir ser un interlocutor reconocido por todos, conseguir que el proyecto estratégico de economía ciudadana sea compartido, tejido y conectado con todos los actores que participan en la ciudad. Los ciudadanos deben, por lo tanto, poder participar, cocrear, elegir, supervisar, controlar y valorar porque en un proyecto estratégico propio orientado hacia la economía ciudadana la ciudadanía no puede ser nunca el problema, sino siempre la solución. Sin duda, se trata de un proceso complejo, dialéctico y en consecuencia no exento de conflictividad al que hay que hacer frente con capacidad de liderazgo para conseguir consensos. El proceso no puede ser rápido. La democracia es y debe ser lenta. Implica la gestión y la interrelación con múltiples actores para que el ciudadano se sitúe en el centro creador y receptor de las políticas públicas que se derivarán del propio proyecto estratégico.

### **Un proyecto estratégico integral**

En el marco de una economía ciudadana, las ciudades deben impulsar un desarrollo económico sostenible. Tal y como hemos expresado anteriormente, podemos considerar que este se logra cuando el nivel de vida de una comunidad puede ser preservado y aumentado a través de un proceso de desarrollo humano y físico basado en los principios de equidad y sostenibilidad (Blakely y Green, 2010). La sostenibilidad afecta, desde nuestro punto de vista, tanto al espacio temporal –tiempo– como al físico –ambiental, ciudad compacta frente a ciudad dispersa– o al ámbito social –cohesión social e igualdad de oportunidades–. Por lo tanto, implica un enfoque integral que debe englobar, como mínimo, tres grandes áreas clave para la dinamización económica urbana: el desarrollo del capital humano, el desarrollo de infraestructuras necesarias para la actividad empresarial y económica en general, y el impulso de la creación, desarrollo y consolidación de empresas.

## Bibliografía

- Berger, P. L.; Luckmann, T.** (1988). *La construcción social de la realidad*. Barcelona: Herder.
- Blakely, E.; Green, N.** (2010). *Planning local economic development. Theory and practice*. Thousand Oaks: SAGE.
- Borja, J.** (2003). *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza Editorial.
- Borja, J.** (2013). *Revolución urbana y derechos ciudadanos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Borja, J.; Belil, M.; Corti, M.** (2012). *Ciudades, una ecuación imposible*. Barcelona: Icaria.
- Borja, J.; Castells, M.** (2004). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era informática*. Madrid: Taurus.
- Brugué, J.; Gomà, R.** (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Ariel.
- Florida, R.** (2008). *Who's your city?* Nueva York: Basic Books.
- Held, D.** (1997). *La democracia y el orden global*. Barcelona: Paidós.
- Longo, F.; Ysa, T.** (2008). *Los escenarios de la gestión pública de siglo XXI*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Mintzberg, H.** (2011). *Managing*. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers Inc.
- Moore, M.** (2011). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- Prats, J.** (2009). *Por una izquierda democrática. Escritos pensando en Bolivia*. La Paz: Plural Editores.
- Saratxaga, K.** (2007). *Un nuevo estilo de relaciones*. Madrid: Pearson Educación.
- Serra, A.** (2005). «La gestión transversal. Expectativas y resultados». *CLAD* (núm. 32). Caracas.
- Serra, A.** (2008). *Fortalecimiento institucional de los gobiernos locales*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Sunyer, R.** (2011). «Principios de banca ética». En: A. Comín; L. Gervasoni (coord.). *Democracia Económica*. Barcelona: Icaria.
- Sunyer, R.** (2013). «Banca ética, quince años después» [artículo en línea]. *El País*. <[http://economia.elpais.com/economia/2013/07/23/vivienda/1374586938\\_486908.html](http://economia.elpais.com/economia/2013/07/23/vivienda/1374586938_486908.html)>
- World Bank** (2015). *Competitive cities for jobs and growth. What, Who and How* [informe en línea]. Washington: World Bank. <<http://documents.worldbank.org/curated/en/902411467990995484/pdf/101546-REVISED-Competitive-Cities-for-Jobs-and-Growth.pdf>>

