Dimensión y gestión del desarrollo económico local

Manuel de Forn
Roger Sunyer

PID_00172441

Universitat Oberta de Catalunya
www.uoc.edu

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño general y la cubierta, puede ser copiada, reproducida, almacenada o transmitida de ninguna forma, ni por ningún medio, sea éste eléctrico, químico, mecánico, óptico, grabación, fotocopia, o cualquier otro, sin la previa autorización escrita de los titulares del copyright.

Índice

1. La dimensión *glocal* de la promoción económica 5
1.1. La ciudad como espacio de la actividad económica 5
1.2. La dimensión local de la promoción económica 8
1.3. De lo local a lo glocal 11
1.4. Los locales dentro de lo local 13
1.5. Cambios en el entorno urbano: los factores del nuevo pensamiento territorial 15
1.5.1. La sostenibilidad 18
1.5.2. Las nuevas estructuras urbanas y territoriales 19
1.5.3. El cambio de los factores de atractividad: ciudad mercado frente a ciudad patrimonio 22
1.5.4. La creación de condiciones para la práctica efectiva de la democracia urbana y del incremento de la dignidad de los ciudadanos 22
1.5.5. La transformación de la tecnología 23
1.5.6. La modificación del sistema productivo 23
1.5.7. La mundialización de la economía 24
1.5.8. La ciudad como centro neurálgico de la mundialización 24
1.5.9. El agotamiento del modelo Estado 25

2. Organización, personas y gestión de la oferta económica de la ciudad 27
2.1. El papel de los profesionales de la promoción económica 28
2.2. Cómo se instrumenta una política de promoción económica local 30
2.3. Liderazgo y gestión de la ciudad 34
2.4. Del *i-government* al *e-government* 40
2.5. La cooperación público-privada 43
2.6. El nuevo papel de la Administración 51

1. La dimensión *glocal* de la promoción económica

1.1. La ciudad como espacio de la actividad económica

Las ciudades se originan en las encrucijadas de los caminos, donde se producen intercambios de los productos, que es la actividad propia de un sistema económico de supervivencia. Y en su propia creación se generan las bases para el cambio en el modelo de comportamiento urbano.

Referencia bibliográfica

P. Bairoch (1991). *Cities and Economic Development. From the Dawn of History to the Present*. Chicago: The University of Chicago Press.

El sedentarismo exige transformar la naturaleza para que produzca bienes en una área asumible por sus habitantes, y, a medida que el hombre se establece y produce excedentes, propios de un sistema económico de mercado, crea leyes de convivencia, establece sistemas de gobierno y policía, construye infraestructuras para el saneamiento y vías de comunicación, busca sistemas de desplazamiento más rápidos e inventa soluciones para resolver los problemas que conllevan la acumulación de personas y la convivencia entre ellas. En síntesis, crea lo que conocemos como civilización hasta el punto de que el hábitat específico de los humanos es el urbano, el espacio creado.

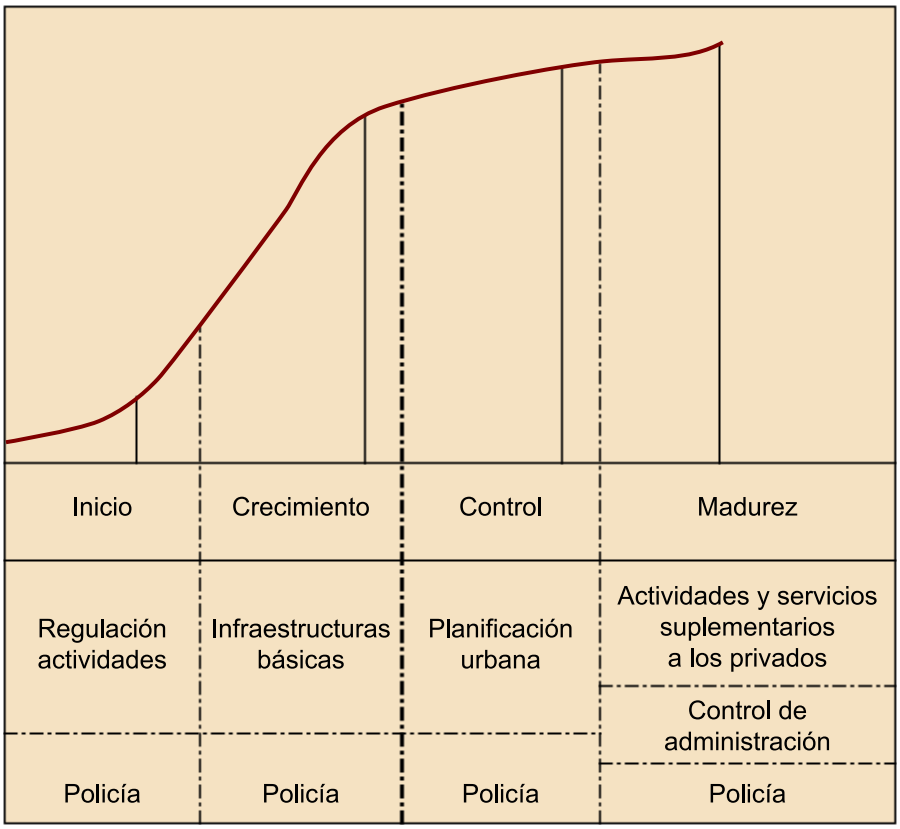
Ciudad, en su origen, es economía. En la medida en que se ha convertido en el eje de la civilización, la economía impregna el conjunto pero debe, y puede, ser analizada como una de las partes. Sin embargo, el ciclo de vida de las ciudades viene condicionado por las actividades que se desarrollan en las mismas: la actividad es el nudo que justifica el área urbana.

Si analizamos el inicio y el crecimiento de las ciudades, observaremos que, desde que aparecen, por razón de su ubicación espacial (encrucijada de caminos, espacio libre alrededor de una urbe que permite operaciones inmobiliarias, crecimiento de un espacio religioso o cultural, etc.), el tema central inicial del territorio es su gobernanza, cómo se ejercen las funciones de planificación y control en un entorno que evoluciona y que se torna cada vez más complejo.

En la figura 1 se definen las cuatro grandes etapas del crecimiento y asentamiento de los territorios urbanos. Veremos cómo varia la preocupación por la gestión de la ciudad. La agricultura y la ganadería se conciben en las ciudades para gestionar los recursos de la naturaleza y tener más alimentación al alcance de todos, con el fin de eliminar los periodos de hambre. La disponibilidad inicial de grandes espacios no genera especiales conflictos hasta que la aglomeración empieza a crecer. El problema principal que provoca dicho crecimiento consiste en evitar las constantes epidemias que sufrían sus habitantes; de ahí

la necesidad de generar infraestructuras básicas (derribo o superación de las murallas, el trazado de las calles o el abastecimiento y saneamiento de aguas y cloacas, por ejemplo). Dependiendo de la velocidad de crecimiento, este tema será de gran importancia estratégica.

Figura 1



Las migraciones

Como observamos, en general, en todos los procesos migratorios que han afectado siempre a la humanidad y en particular, en los rápidos procesos de urbanización en América, África y Asia, los movimientos migratorios del campo a la ciudad han alcanzado hasta hace pocos años tales niveles, que ponen de relieve que la creación de las infraestructuras ha ido siempre más lenta que los procesos de urbanización.

Una vez estabilizado el crecimiento desbocado –situación que empieza a darse en América Latina, por ejemplo–, la situación puede ser controlada en el sentido sistémico; es decir, nos encontramos con un sistema regulable que se puede planificar y en el que pueden establecerse leyes, teóricamente, de fácil cumplimiento sobre la urbanización del territorio y la convivencia. Sin embargo, la dinámica de las actividades que se han originado en la ciudad deja de ser suficiente para su mantenimiento como nudo esencial en la red de territorios. La propia existencia de la aglomeración ha generado un conjunto de actividades que sólo se justifican por el hecho de abastecer de productos y servicios a los habitantes. Pero no hay que olvidar que la razón de la existencia de una aglomeración es su conexión con el exterior: la función que desarrolla en el territorio y que la hace interaccionar con el resto de las aglomeraciones.

Referencia bibliográfica

R. Camagni (2005). *Economía urbana*. Barcelona: Antoni Bosch Editor.

Lo que ha cambiado actualmente es el tamaño y el alcance del entorno. Cuando hablamos de globalización, estamos diciendo que el entorno es todo el mundo habitado.

En la fase de madurez, con el crecimiento estabilizado y controlado, la preocupación de los responsables de la gobernanza de la ciudad es la competitividad y la capacidad de cooperación e intercambio con otros territorios, a partir de la especificación de las actividades que se desarrollan en el interior de la aglomeración urbana que gobiernan: el control de la propia Administración para asegurar su eficiencia y eficacia, la prestación de servicios que hagan más competitivas las actividades que se desarrollan en el interior, la creación de redes de cooperación entre Administración, empresas y sistema educativo, etc.

Dependiendo de la capacidad de gestión colectiva, de la creatividad e innovación de los agentes, esta fase de madurez permite un crecimiento sostenido y equilibrado o bien provoca fases de desestabilización que generan cambios en la competitividad y en los procesos de cooperación e intercambio de servicios y productos con el exterior. Las crisis pueden tener un aspecto positivo porque permiten una reacción que genera un nuevo crecimiento, pero también pueden generar importantes pérdidas que inician el ciclo de decadencia de la ciudad.

La figura 1 nos permite observar el ciclo de vida que han tenido la mayoría de ciudades que fueron grandes emporios en otros tiempo y que constituyen las ruinas que actualmente visitamos (ruinas que, a veces, vuelven ser una fuente de actividad y negocio).

La estabilización y la pérdida de potencia es un proceso lento hasta que llega una caída brusca.

Cada caída importante habría de ser, al mismo tiempo, una oportunidad: la crisis es tan evidente que puede permitir una reacción coordinada de los agentes sociales y económicos por encima de sus enfrentamientos diarios. Pero esta reacción se da pocas veces porque las crisis suelen llegar cuando las ciudades ya han sufrido una decadencia total agotando su ciclo de vida. Lo que sucede actualmente es que el ciclo de vida se ha acortado al mismo ritmo que han crecido las capacidades de comunicación en intercambio: se ha pasado de un ciclo de miles de años de duración a otro de cientos o incluso de décadas.

Además, en la medida en que la ciudad se ha convertido en el principal hábitat humano, ha pasado a ser el motor del territorio en su conjunto. El futuro de un país depende hoy de la evolución de sus ciudades. Esta inversión histórica, que ha permitido pasar de ser el subproducto de las actividades a ser el motor de éstas, hace que el tratamiento de la dimensión económica de las

aglomeraciones urbanas deba ser observado como un elemento diferente y relacionado con lo que entendemos como *economía de un país*. La aglomeración, en el fondo, ha pasado de ser una encrucijada necesaria a ser un producto. Compite para ser objeto de uso y alcanzar la mayor parte posible del mercado. La ciudad ideal hoy, la que debemos estudiar en su dimensión económica, es un territorio que reúne, entre otras, las características siguientes:

- Está globalizado.
- Está interconectado.
- Forma parte de redes complejas.
- Se dedica a la producción de nuevos productos de demanda creciente y alto valor añadido, a los servicios avanzados y a todos los elementos que componen la economía del conocimiento.
- Reconvierte su sistema de actividades para permitirse el liderazgo en el proceso de terciarización de la economía.
- Tiene por estrategia y reto permanente la innovación para transformar el tejido productivo.
- Dispone de un sistema de generación y formación de recursos humanos de alto nivel.
- Establece sinergias de gran envergadura entre los sectores económicos, educativos y gestores públicos de territorio.
- Tiene gran atractividad para habitantes y visitantes, y genera flujos inmigratorios de personas con alto nivel de formación.

Ejemplos de posibles causas de caídas bruscas

Pérdida de la estación del tren por bajo uso, factores catastróficos naturales o políticos (como una pérdida de la capitalidad de un Estado) o un descenso del nivel universitario.

1.2. La dimensión local de la promoción económica

La preocupación por los asuntos urbanos es ya una realidad consolidada desde hace tiempo. En medio de un contexto globalizado que cambia continuamente, las preocupaciones en torno a lo urbano han alcanzado una notoriedad significativa que ha afectado lógicamente tanto a la forma, como al contenido de la gestión económica de la oferta urbana. Y todo ello, mientras la dialéctica localismo-globalización no ha hecho más que empezar.

Del algún modo parece ya evidente, parafraseando al reconocido politólogo Daniel Bell, que el Estado-nación es demasiado pequeño, demasiado simple y rígido para los grandes problemas de la vida global, para abordar su complejidad y su realidad poliédrica y multilateral y sin embargo, y al mismo tiempo, el Estado-nación nos plantea una estructura demasiado grande y compleja para los pequeños problemas de cada día. El Estado-nación se ve superado por el impacto de la globalización y cede a espacios de poder supranacionales o internacionales. Ya no parece discutible que las crecientes conexiones económicas y culturales reducen el poder y la capacidad de gobernar desde el nivel nacional; que el poder estatal también se ve recortado debido a que los problemas globales crecen en intensidad y en cantidad; que, consecuentemente, muchos de los ámbitos tradicionales de responsabilidad estatal (defensa, comunicaciones, economía) deben ser coordinados sobre bases supranacionales; que los estados, por lo tanto, ceden soberanía política a unidades políticas de mayor dimensión aunque aún esté por definir probablemente el mapa institucional que garantice las conquistas democráticas conseguidas en el seno del Estado-nación a nivel global.

Referencias bibliográficas

D. Bell (1990). *The winding passage; Sociological Essays and journeys*. Nueva Jersey, NJ:Transaction publishers.

D. Held (1991). *Political theory today*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Lectura recomendada

Para temas de gobernanza democrática mundial, podéis consultar la obra siguiente:

J. Prats i Catalá (2005). *De la burocracia al "management", del "management" a la gobernanza las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.

Sin embargo, no nos ocupa tanto la dimensión global de la economía como la local. Aquella que refleja el hecho de que muchos de los problemas cotidianos de la ciudadanía podrían verse resueltos desde un nivel infraestatal, por lo tanto, desde el ámbito local. Efectivamente, ya es una realidad que las ciudades canalizan un porcentaje cada vez más alto de demandas políticas y económicas, desarrollan iniciativas novedosas destinadas a ofrecer nuevas respuestas a los problemas de la colectividad, y participan en los múltiples escenarios donde se toman las decisiones que afectarán en la práctica a la calidad de vida de la ciudadanía. Cuando se podía pensar que la ciudad podría quedar diluida bajo la presión de la globalización, paradójicamente, el proceso de globalización potencia el rol de los municipios y responsables locales.

Referencia bibliográfica

E. Goetz, S. E. Clarke (1993). *The New Localism: Comparative Urban Politics in a Global Era*. Londres: Sage.

Ya sea por la necesidad de optimizar los recursos públicos del Estado, de acuerdo al principio de subsidiariedad, ya sea por un galopante proceso de desindustrialización en algunos países occidentales, por la creciente movilidad del capital global o por disfunciones del mercado, las ciudades han ido asumiendo progresivamente la movilización de sus propios recursos con el objetivo de crear nuevas propuestas económicas que generasen nuevas oportunidades para la creación de empleo y riqueza en el territorio. Pese a que persisten voces que reclaman soluciones económicas nacionales a problemas locales, es ya un hecho el reconocimiento de los límites de estas políticas nacionales. Por un lado, parece claro que buena parte de los problemas económicos dependen del factor territorio; es decir, de la ventaja o la desventaja competitiva de las diferentes localidades con relación a una economía globalizada; por otro lado,

Referencia bibliográfica

M. Piore; C. Sabel (1984). *The second industrial Divide*. Nueva York, NY: Basic Books.

se reconoce que las políticas nacionales tienden a fracasar precisamente por carecer de orientación local clara y decidida que les permita llevar a la práctica los objetivos marcados. Así pues, ante la dificultad de ofrecer respuestas nacionales a los interrogantes de la globalización, las autoridades municipales se han lanzado a la extraordinaria aventura de hacer frente a las fuerzas de la economía internacional con los –a menudo escasos– recursos de la Administración local.

La hipotética superación del Estado-nación desde el flanco internacional y desde el flanco local provoca una profunda alteración en las formas de gobernar. En contraste con el centralizado y universalista Estado del bienestar tradicional, el nuevo Estado se nos aparece descentralizado y localista. Las jerarquías de gobierno se desmoronan para reaparecer bajo la apariencia de una compleja red de actores y relaciones. Un reto donde los representantes locales dejan de ser un simple eslabón en la cadena de mando para convertirse en actores políticos y económicos relevantes.

En este contexto, las políticas económicas adquieren relevancia, al mismo tiempo que experimentan transformaciones sustanciales en los rasgos básicos de su puesta en funcionamiento. Las políticas económicas locales deben ser capaces de moverse en la complejidad, de gobernar a través de redes y no de jerarquías, de dirigir a través de la influencia y no del ejercicio de autoridad, de relacionarse más que de mandar. Esta nueva situación representa el gran reto de las políticas locales de promoción económica. En palabras de Clarke:

> "La presión de la globalización obliga a las autoridades municipales a reconstruir las relaciones entre los sectores público y privado en el nivel local, así como también a replantearse los aspectos más básicos de su capacidad de gobernar".
>
> E. Goetz; S. E. Clarke (1993).

Articular esta red no es fácil, pues supone una revisión en profundidad de los roles y de las responsabilidades de los actores públicos y privados. Supone, además, modificar estilos de gobierno y formas de actuar muy arraigadas en la cultura administrativa local. Sin embargo, se trata de una revisión ineludible, ya que sin ella la gigantesca tarea de enfrentarse a la globalización desde los municipios sería simplemente impensable.

De acuerdo con Blakely, podemos definir las políticas de promoción económica a partir de sus objetivos básicos:

1) Potenciar la ventaja competitiva del municipio para, de este modo, facilitar la instalación de empresas nuevas, el mantenimiento de las ya existentes y, como resultado de lo anterior, fomentar la ocupación y la riqueza local.

2) Utilizar los recursos humanos, sociales e institucionales y territoriales locales con el objetivo de construir un modelo de crecimiento económico autónomo.

Referencia bibliográfica

E. J. Blakely; N. Green (2010). *Planning Local Economic Development: Theory and Practice*. Londres: Sage Publications.

Estos objetivos suponen la aceptación de tres opciones estratégicas:

1) Potenciar el rol del Gobierno local como actor relevante en la promoción económica del territorio.

2) Reconocer la imposibilidad de emprender actuaciones aisladas y, consecuentemente, la necesidad de establecer mecanismos de colaboración con otros actores económicos, políticos y sociales.

3) Aceptar el límite de las intervenciones externas y optar por un modelo endógeno de desarrollo.

Las políticas locales pretenden incidir sobre la economía del municipio, pero para lograrlo, han de aceptar tanto la centralidad como la dependencia de la posición local: centralidad, porque la generación de ventajas competitivas depende de factores locales, y dependencia, porque la actuación sobre estos factores no puede realizarse sin la colaboración de múltiples actores sociales, económicos y políticos.

Referencia bibliográfica

M. De Forn; J.M. Pascual (1995). *La Planificació estratègica territorial. Aplicació als municipis*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

1.3. De lo local a lo glocal

Hasta el momento se ha puesto en evidencia la crisis generalizada del modelo de civilización que se manifiesta en diversos aspectos: pérdida del poder de actuación tanto económica como social de los Estados, de una parte, y crisis del Estado como solucionador de los problemas de la vida cotidiana de los ciudadanos, por otra.

En parte, especialmente en los países europeos, se trata de la crisis de un modelo social en el que los ciudadanos habían dejado que la solidaridad fuese gestionada por el Estado: se había establecido una solidaridad burocrática, costosa, pero que resolvía los problemas.

En esta situación de crisis compleja, se pueden establecer alternativas variadas y para todos los gustos porque nos enfrentamos a un problema de difícil control. Mientras los gestores tradicionales intentan centralizar al máximo las soluciones a nivel estatal para asegurar el control, se producen amplios movimientos de autoorganización en torno a territorios más pequeños caracterizados por una afinidad mucho más inmediata. Regiones, áreas metropolitanas e incluso ciudades, se convierten en espacios específicos de concertación interclasista y de muchos sectores económicos y sociales, públicos y privados, para responder de forma mucho más eficaz a los retos de la globalización.

Se trata de una situación en la que la imposibilidad de luchar por una posición de liderazgo de carácter global se transforma en la ejecución de una serie de actividades dirigidas a obtener ventajas con relación a otros territorios de ca-

racterísticas parecidas o colindantes geográficamente, para recoger la parte de inversiones y desarrollo de actividades que corresponde a la zona, o las características en el reparto mundial que hace la economía global.

De aquí la importancia, especialmente en Europa, de las regiones y las ciudades. Enfrentadas muchas veces por razones políticas, sobre todo en la búsqueda de una identidad que permita fijar los elementos de patriotismo necesarios que propicien las concertaciones interclasistas, no dejan de ser unidades económicas parecidas (centro de negocios e *hinterland*, formado por un conjunto de unidades urbanas con características de centro de actividades y una cierta autosuficiencia productiva y convivencial).

Ni global, ni local: glocal

Al fenómeno del tratamiento del sector local o regional, como elemento diferenciador en el mundo de la economía global, viene llamándosele *glocal*: la nueva importancia del territorio local en un mundo y una economía globales.

De acuerdo con Borja y Castells "la articulación entre sociedad y economía, tecnología y cultura en nuestro sistema puede realizarse más eficaz y equitativamente a partir del reforzamiento de la sociedad local y de sus instituciones políticas. Lo global y lo local son complementarios, creadores conjuntos de sinergia social y económica".

J. Borja; M. Castells (1997). *Local y Global. Gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.

El concepto *glocal,* además de reconocer la capacidad competitiva de determinado territorio con relación a su entorno inmediato, contempla también la otra cara de la moneda: la complementariedad entre territorios locales, la capacidad de reconstrucción de los espacios a partir de la base. Esta complementariedad se da en interés mutuo. La suma de elementos competitivos en territorios próximos o colindantes puede generar una competencia a escala global. Muchos de estos fenómenos tienen carácter interfronterizo. El área de influencia de un aeropuerto transcontinental, el papel generador de redes que representa el TGV, el aprovechamiento de grandes infraestructuras culturales o la masa crítica de población que precisa un evento de carácter mundial son ejemplos que van conformando nuevas relaciones y estructuras a partir de la iniciativa local.

Para una acción efectiva se precisan políticas públicas que tengan en cuenta el territorio como un producto, cuya calidad es la garantía de la calidad de vida de los ciudadanos. La calidad del territorio y su atractividad es el elemento fundamental para conseguir la instalación y mantenimiento de actividades. Son las actividades, en su sentido más amplio, las que crean vida en el territorio. Se trata de asegurar su existencia y competitividad, sean económicas, culturales de ocio, etc.

Las autoridades locales y regionales deben desarrollar políticas que tengan en cuenta la visión territorial, la necesidad de crear un producto territorio de calidad, y que los frutos se obtienen al sumar los efectos e imagen de las actividades tanto públicas como privadas.

Educación en el ámbito local

El problema de un concejal de Educación tiene que ser la calidad global de la educación en su ciudad, tanto de las escuelas públicas como de las privadas. El objetivo de una ciudad capaz de responder a las exigencias actuales es que su sistema de educación sea de calidad. Haría mal el concejal de Educación si sólo se preocupase de que las escuelas municipales fuesen excelentes, incidiendo sólo en la población usuaria de las mismas. Debe estudiar el impacto global del sistema educativo y tener en cuenta, por qué no, que los habitantes, además de personas, son también los recursos humanos de la ciudad y uno de sus elementos fundamentales de competitividad y futuro.

1.4. Los locales dentro de lo local

Definir lo que se entiende por local siempre es difícil. Local implica, frecuentemente, una geografía variable y, a la vez, dentro del territorio local coexisten diferentes realidades. La geografía variable se explica a partir del ámbito de impacto de las diversas estructuras y Administraciones. El ámbito de influencia de centros de atracción es diferente.

Veamos diferentes dimensiones

Un equipamiento de sanidad primaria tiene como ámbito el barrio, mientras que el aeropuerto de Barcelona pretende servir a 30 millones de usuarios y, al mismo tiempo, el transporte público tiene carácter metropolitano. La variabilidad de la geografía provoca que las divisiones administrativas y las políticas de los organismos ejecutivos sean incoherentes respecto a las necesidades de la ciudad real.

Sólo con instrumentos de concertación entre Administraciones y con la perspectiva abierta de coordinar políticas y visiones integrales, es posible superar algunas de las contradicciones de la acción cotidiana resultantes de las exigencias que comportan las responsabilidades y competencias respectivas.

Reflexión

A partir de esta frase, nos planteamos una pregunta que creemos que es básica para evaluar la calidad de los servicios al ciudadano y, en particular, de los servicios personales relacionados con el bienestar: "¿Tiene sentido la competencia entre Administraciones por los mismos servicios en un mismo territorio?" Algunos creemos que sí, a pesar de que ello signifique ir contra corriente en el pensamiento habitual. Queda el tema para un debate situado en su contexto.

El territorio local, con fronteras exteriores variables, tiene también fronteras interiores. La tradicional "teoría de los tres tercios", referidas al carácter social de la población, debe matizarse. En la práctica, en nuestra sociedad existe una división algo más compleja.

Existe un grupo, que Bonomi denomina ciudad de la excelencia, y que viene a representar una franja del 10-15% de la población, que se mueve en el campo de la economía y la información globales, demanda determinados tipos de servicios y actividades, y condiciones específicas de atractividad en el espacio

en que reside y desarrolla sus acciones. En general, se trata de un grupo que tiende a desentenderse de la política y que, en cambio, aprecia lo que los ingleses denominan *policies* (las estrategias de resolución de temas).

Este grupo es el que asegura la conexión del territorio con el resto del mundo, aunque su carácter cosmopolita le lleve a despreciar las raíces y genere formas de cultura y acción relacionadas con las modas "culturalizadas". En lo que se refiere a la Administración pública, ésta ha impuesto hoy en día la política de la eficiencia, la privatización acrítica y la supresión de servicios y ayudas, de la misma manera que impuso, hace pocos años, la idea de la Administración local que debía intervenir directamente en la economía del territorio. Desde un punto de vista económico, el sector está representado por las empresas que compiten internacionalmente y por los sectores de servicios y de economía local que les sirven de apoyo.

La gran masa de la población (70-75%) está constituida por el grupo que podríamos llamar *local*. Participa de la vida ciudadana mediante unas normas tradicionales de convivencia relacionadas con el mundo que está en crisis, sufre el bombardeo cultural del sector cosmopolita, al tiempo que refuerza el arraigo en la realidad más inmediata. En cuanto a su relación con las normas, podemos identificar dos sectores: el que las acepta y el que las rechaza. Ello corresponde a los debates y procesos conflictivos que se han producido desde el inicio del proceso correspondiente a la segunda industrialización. Mientras el mercado local o la atractividad de la ciudad sean fuertes, el proceso de mantenimiento de este sector, tanto en la parte integrada en el sistema como en la que lo rechaza, parece bastante asegurado. Las dinámicas económicas y sociales, así como las políticas correspondientes, deben tener en cuenta las demandas específicas que plantean y que se alejan de la visión cosmopolita y territorializada que representan los sectores de la excelencia. Este último grupo necesita incorporar los elementos de convivencia, solidaridad e interés por la *polis* y su gente, para evitar caer en un esnobismo sin salida.

Finalmente, tenemos a los marginados y a los que, desde el grupo anterior y haciendo un cierto tipo de asistencialismo, sólo ven el mundo a través de los problemas de la marginación, o se mueven con criterios de determinados tipos de conservacionismo a partir de imágenes idílicas que nunca se han producido o que representan el freno al progreso y a la mejora global de la calidad de vida. Ante la pérdida generalizada de solidaridad, únicamente ven que debe recuperarse y niegan cualquier tipo de estrategia a medio plazo. En este grupo se incorporan demandas y valores a tener en cuenta, ya que se alimenta constantemente del grupo anterior, ya sea por problemas de paro laboral, o bien por problemas de incomprensión del mundo que les rodea.

El impacto de la inmigración

La creciente inmigración tiende a agravar las diferencias entre los bloques indicados, especialmente la inmigración clandestina, que genera un importante crecimiento de la marginación y favorece la creación de guetos. La necesidad de que sea el sistema local el que responda a las demandas y necesidades de los nuevos llegados a la ciudad forma

parte de cualquier estrategia razonable. A partir de mantener la calidad de lo existente, espacios públicos y áreas construidas y evitar su degradación y la huida de los antiguos habitantes, se puede proceder a los procesos de incorporación de nuevas personas a las ciudades. Las ciudades, contenedoras de la problemática social debido a la aglomeración, generan, por ellas mismas, soluciones inteligentes para resolver los conflictos y crecer a partir de ellos.

La diversidad de demandas que comporta cada grupo tiene tendencia a conformar territorios diferenciados dentro de la ciudad real. Por este motivo, es una tarea básica dignificar los espacios y forzar el equilibrio entre actividades, usos y calidades de cada zona con especial atención a la creación y mantenimiento de centros de interés en cada una de ellas.

1.5. Cambios en el entorno urbano: los factores del nuevo pensamiento territorial

De acuerdo con lo expuesto hasta ahora, las Administraciones territoriales, en su versión regional o local, han sufrido profundas transformaciones en las dos últimas décadas. La revalorización del papel de lo local en un mundo global, los cambios en el sistema productivo y sus impactos sobre el territorio, y las nuevas modas de gestión del sector público en un mundo en el que la eficiencia del territorio y de su Administración aparece como esencial componen algunos de los elementos que han forzado objetivamente su mejora cualitativa y su adaptación a las nuevas exigencias del entorno.

La década de los ochenta se caracterizó por el incremento de la responsabilidad de la Administración territorial, que pasó de gestionar una serie de servicios a la población a intentar gobernar íntegramente el territorio, enfocando el mayor número de temas que permitiesen ofrecer oportunidades a todos sus habitantes y colaborando en aspectos básicos, como el empleo o la resolución de los temas sociales más acuciantes. Se caracterizó, por tanto, por un aumento sustancial de la eficacia de las Administraciones locales y por su ubicación como un claro protagonista en el proceso de transformación territorial.

En la década de los noventa y a principios de este siglo, la generalización de los criterios básicos del liberalismo económico ha incidido fuertemente en una visión más simplificada y eficiente de la Administración, al mismo tiempo que se iba generalizando la cooperación entre el sector público y el privado en el desarrollo territorial, con una visión mucho más compacta de las áreas metropolitanas en su posición de competencia entre territorios, que a su vez, están obligados a cooperar entre ellos. Se caracteriza, por lo tanto, por un incremento de la eficiencia de las Administraciones locales y de los instrumentos de relación con los ciudadanos y los agentes sociales y económicos, pero, a la vez, por el inicio de las disfunciones entre las divisiones administrativas y las realidades territoriales y metropolitanas.

Los factores de cambio todavía están actuando con gran intensidad tanto por lo que se refiere a la recomposición territorial a escala metropolitana, regional e incluso estatal, como a la transformación de la Administración pública. Es

decir, estamos inmersos en la vorágine de los cambios, cuya velocidad dificulta de forma importante la capacidad de comprensión e imaginación de gran parte de la población y sus dirigentes. Se entienden las partes, pero difícilmente se puede alcanzar una visión global. Si a ello se añade el paso de lo físico y tangible a lo virtual y flexible, entenderemos que cada vez sea más difícil fijar objetivos políticos, de gestión y administración, y crear leyes, normas o procedimientos.

Estas dificultades están favoreciendo una gestión basada en modas y en la incorporación mimética de clichés adoptados por otras Administraciones. Las nuevas corrientes de minimización de la administración y de déficit cero como panacea favorecen todavía más un proceso, en el que el pensamiento sobre "lo público" no se dedica a analizar cómo articularlo, modernizarlo y convertirlo en punta de lanza del desarrollo y de la igualdad social en un mundo complejo, sino todo lo contrario, piensa en cómo fragmentarlo para entregar al sector privado las partes que pueden proporcionar beneficios o buenos resultados económicos.

El pensamiento único no obedece solamente a una ofensiva ideológica de un liberalismo a ultranza apoyado en la mundialización, sino que obedece también a las dificultades para definir y explicar, de manera comprensible, una nueva visión global, más equitativa, de una sociedad que alcanza a todos los rincones del mundo y conseguir que todos los ciudadanos la compartan. Esta debilidad rompe el equilibrio a favor de los sectores más avanzados en cuanto a su dominio del entorno, dejando en difícil situación al Estado en su función de garante de los sistemas de redistribución económico-social, de regulador y garante de las libertades de los ciudadanos y de un uso de la nuevas tecnologías que no vaya contra la dignidad y libertad de las personas.

Entre las modificaciones que han sufrido las Administraciones territoriales en los últimos veinte años, probablemente una de las más importantes sea la de haber adoptado el rol de regulador del sistema social para, con su cercanía al ciudadano, completar eficazmente la función de gestión equitativa de la vida colectiva que debe desarrollar el Estado.

Gestionar un periodo de transición social y de cambio de civilización exige, más que recetas y clichés, pautas e ideas para implementar soluciones coherentes. Ver, aprender y adaptar. Se trata de conocer a fondo el territorio, el entorno y lo que hacen los demás y aplicar la creatividad y la flexibilidad de manera permanente.

Las estrategias de desarrollo territorial y de transformación administrativa deben basarse mucho más en compartir visiones y pensamiento estratégico y tomar decisiones en un mismo sentido, que en planes muy detallados y de difícil y larga ejecución.

El contexto de cambio al que nos hemos referido repetidamente ha generado una profunda revisión de las políticas urbanas, del concepto de desarrollo territorial y, sobre todo, de la articulación de las personas y las actividades con su entorno. Las ciudades pierden su identidad tradicional para convertirse en agrupaciones metropolitanas más o menos policéntricas. Los límites administrativos ya no se corresponden a las realidades existentes, la articulación de decisiones es mucho más compleja y, al mismo tiempo, las cuestiones que afectan a la vida cotidiana se han de entender cada vez más, que en estos territorios de "vida real" no tienen contrapartida formal y administrativa.

Ello se ha traducido en una crisis de las políticas urbanas y en un cambio de los factores de interés. A veces, pequeños deslizamientos en las políticas provocan cambios de percepción. Por ejemplo, el urbanismo concertado al dar un poco más de protagonismo al sector privado por la insuficiente capacidad económica de las Administraciones territoriales, y en un momento de escasa potencialidad intelectual y proyectual (y por tanto, de liderazgo) de las mismas, ha generado una percepción de especulación probablemente superior a la realidad. A otro nivel, el movimiento pendular hacia el objeto arquitectónico frente al urbanismo en la lucha entre la individualidad atractiva de la "obra" y la dictadura del urbanismo hace que espacios urbanos pierdan su ergonomía y utilidad generando una percepción mucho más fuerte de espacio mercado de unos pocos, frente al espacio patrimonio de todos, objetivo buscado por las políticas urbanas.

En efecto, una parte de la crisis de las políticas urbanas obedece al agotamiento de modelos creados a finales de los setenta y primeros de los ochenta que, en la medida en que se han generalizado y banalizado, han permitido la reubicación de los actores y la progresiva privatización del aprovechamiento de las contradicciones de estas políticas. Ello no quiere decir que en todos los territorios el nivel de agotamiento de las políticas urbanas exitosas en dichos años sea elevado.

Vigencia de políticas urbanas

Por nuestra experiencia en algunos países europeos e iberoamericanos hemos visto que políticas ya agotadas en Cataluña, por ejemplo, continúan siendo eficaces y novedosas en otros lugares. De ahí que las estrategias territoriales, además del análisis del entorno económico, social y territorial, han de tener en cuenta el estado de la cuestión desde el punto de vista del pensamiento y las prácticas de las políticas urbanas para buscar la eficacia y la coherencia de las soluciones.

Para las nuevas políticas urbanas, desde un punto de vista global, existen cuatro factores clave, que explicamos seguidamente: la sostenibilidad en su totalidad, las nuevas estructuras urbanas y territoriales, el cambio de los factores

de atractividad para personas y actividades y la creación de condiciones para la práctica efectiva de la democracia urbana y del incremento de la dignidad de los ciudadanos

1.5.1. La sostenibilidad

El **desarrollo sostenible** o, dicho de otra manera, el conocimiento de los límites intrínsecos al desarrollo de los territorios.

- Los límites financieros y de coste de funcionamiento del sistema territorial.
- Los límites ecológicos.
- La pérdida de identidad de los habitantes, la que viene de la imposibilidad de la apropiación del espacio por parte de cada ciudadano, elemento básico para la integración social y la capacidad de comprensión y adaptación al entorno.

El desarrollo sostenible implica tener una visión muy territorializada de las actividades y grandes temas estratégicos. En los últimos veinticinco años se ha urbanizado el doble y, a veces, el triple de suelo que en toda la historia. Hay causas de todo tipo, además de la típica especulación: el crecimiento demográfico, la suburbialización activada por la banalización de la movilidad individual y colectiva de las personas, y también económicas, como el rápido crecimiento de la industria turística o el uso del suelo público como sistema de financiación de los municipios, carentes de recursos ante la cantidad de exigencias que han tenido que hacer frente.

La sostenibilidad, aparte del compromiso por las futuras generaciones, obliga a plantearse de manera más efectiva el uso de los recursos, el equilibrio social y los sistemas de producción y transmisión del conocimiento humano dando prioridades estratégicas y variando algunos conceptos urbanos.

La ciudad compacta

La ciudad compacta, tan denostada por los urbanistas de hace veinte años, se ha convertido en el paradigma de la sostenibilidad (siempre que esté resuelto el tema de los ruidos y la contaminación atmosférica), puesto que disminuye los desplazamientos, permite el comercio distribuido, favorece el contacto e intercambio entre personas, genera una cultura de valores relacionados con la convivencia y la tolerancia, y define nuevas pautas de relación persona-naturaleza sin pretender confundir espacios verdes urbanos con naturaleza.

Hasta hace bien poco, la política medioambiental era una política sectorial con escaso poder resolutivo excepto en el tratamiento de los temas específicos. Las nuevas estrategias, por el contrario, exigen que sea una política transversal, cuyos valores impregnen cualquier tipo de decisión en cada sector. En este campo, pasar de la teoría a la práctica no es nada fácil, dado que se trabaja sobre un conjunto de valores de difícil cuantificación (y sobre todo, intangibles), que

caen fuera del imaginario natural de muchos dirigentes públicos que deben enfrentarse a realidades más inmediatas, donde la escenificación del éxito o del fracaso es mucho más visible.

Sin embargo, aparte de los aspectos intangibles, la sostenibilidad tiene una conexión directa con la competitividad de las ciudades y su calidad de vida. De acuerdo con Borja y Castells:

> "Las nuevas condiciones de producción, distribución y comunicación convierten la calidad de vida urbana en un factor esencial de atractividad para inversiones y para la obra de mano altamente cualificada. Al mismo tiempo, el entorno social positivo permite aumentar la productividad de los recursos humanos"
>
> J. Borja; M. Castells (1997).

Por ello, las ciudades tienen un papel esencial en garantizar un desarrollo sostenible. Son parte del problema (aumento de la contaminación atmosférica en los núcleos urbanos, aumento de la contaminación acústica, aumento del consumo de energía y agua, disminución del confort climático, etc.) y, al mismo tiempo, gran parte de la solución como actores dinamizadores del desarrollo económico local (gestión eficiente de la energía, uso de tecnologías respetuosas con el medio ambiente, reducción de la demanda de transporte y movilidad, etc.). No en vano, a lo largo de todo el documento nos referiremos a desarrollo económico local con el añadido sostenible. De acuerdo con Blakely y Green:

Ved también

En las conclusiones del Módulo "Innovación, conocimiento y posicionamiento estratégico de ciudad" de esta asignatura, introducimos las pasos a seguir para desarrollar el concepto de resiliencia que incorpora el concepto de desarrollo económico local.

> "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".
>
> E. J. Blakely; N. Green, (2010).

1.5.2. Las nuevas estructuras urbanas y territoriales

Las nuevas estructuras urbanas y territoriales expresan, al menos en Europa, la interdependencia entre todos los territorios en cuanto a aglomeraciones, usos y funciones. Las facilidades de transporte y la moda del consumo de naturaleza y deporte han cambiado los espacios de vida cotidiana, especialmente si incluimos en ella el tiempo de ocio. Los territorios, que hace unos años se configuraban como sistemas de ciudades, hoy tienden a una estructuración distinta: las grandes aglomeraciones metropolitanas con sus núcleos de centralidad primaria y secundaria internos, sus tres coronas y las ciudades-regiones frontera y, fuera de ellas, por una parte, las zonas y ciudades que aglutinan los sectores industriales y agrarios (que algunas veces intentan crear a pequeña escala áreas metropolitanas competitivas); por otra parte, las áreas de consumo de naturaleza, deporte y ocio (que algunas veces incluyen aspectos histórico-culturales).

Esta reestructuración del hábitat, que incluye la antropomorfización general y completa de los territorios asignándoles funciones específicas de uso y consumo, hace que las fronteras administrativas se reduzcan a una superestruc-

tura formal con dudosos resultados en cuanto a la práctica de la democracia urbana. Asimismo, obliga a que cualquier planteamiento territorial tenga en cuenta los vectores generales de uso y movilidad del territorio. Cada proyecto, cada implantación o instalación viene condicionado por el entorno y debe definir la red de usuarios y el perímetro de población a la que pretende servir.

Tiene poco sentido ya hablar de las tres coronas metropolitanas tradicionales –la residencial, la industrial de baja contaminación y residencial para ciudadanos de renta media-baja (excepto los antiguos habitantes de las poblaciones integradas) y la industrial más contaminante–, ya que esta delimitación ha perdido vigencia. Hoy, la región metropolitana es un agregado que tiene un núcleo central compuesto de zona residencial, de servicios y de producción de alto valor añadido basado en las TIC, una primera corona en la que aparecen los servicios físicos a las empresas, desde almacenamiento hasta mantenimiento o centros de cálculo, que se distribuyen en polígonos, rodeados de residencia de calidad, una tercera corona que recoge el equivalente de la segunda corona anterior, pero desplazada cincuenta kilómetros más lejos, y una cuarta corona que comprende los territorios de uso intensivo en industria más contaminante, agricultura y ocio.

La segunda corona, al haberse incorporado más tarde a la lógica metropolitana, ha permitido la aparición de nuevas centralidades que corresponden a las poblaciones de tamaño medio que han desarrollado funciones de carácter más general y han estructurado algún tipo de *cluster*, productivo, educativo o de consumo y ocio. De la potencia de estas poblaciones dependerá el monocentrismo o policentrismo de cada región metropolitana, sobre todo en un momento en el que la población con mayor capacidad adquisitiva y formación se distribuye por el territorio ampliado.

En el límite de la segunda corona, a una distancia que cada vez es mayor en función de las infraestructuras de transporte viario y ferroviario, aparecen las "ciudades-frontera", que cumplen la función de marcar el límite del territorio de uso cotidiano al tiempo que sirven de interfaces respecto a los territorios colindantes. Estas ciudades-frontera tienen hoy una gran oportunidad, puesto que a las funciones de centralidad metropolitana, pueden agregar la de concentrador-distribuidor territorial en relación con las restantes coronas más difusas y la de intercambiadores entre las distintas regiones metropolitanas cada vez más colindantes. Para ello se precisa un sistema de comunicación y transporte colectivo que tienda a la ortogonalidad frente a la tradicional estructura en estrella de la mayoría de regiones metropolitanas.

Estas ciudades, junto a las oportunidades referidas, corren el riesgo de diluirse como zona residencial de precio asequible (por tanto, con escasa recaudación fiscal y capacidad financiera) y que con el tiempo la región metropolitana las sobrepase en búsqueda de nuevas fronteras.

Pero en esta situación, al margen de las redes que configura la geografía y la densidad de uso del territorio, se forman todo tipo de redes territoriales para compartir actividades o incluso ciudadanos en sus distintas facetas de actividad. Para responder de modo más equilibrado a esta demanda social, las nuevas políticas urbanas tienden a sustituir el concepto de equipamientos basados en edificios e instalaciones de alto porte repartidos en el territorio, por el de sistemas, entendiendo por éstos un conjunto de equipamientos coordinados entre sí y compatibles, en los que la gestión es tanto o más importante que la infraestructura y que a través de una clara concepción de los objetivos, permite articular un sistema público y privado de manera que optimice los recursos. El concepto de sistema incluye, además, el de marketing de los servicios ofrecidos y el sistema de control y adecuación de resultados. El cambio del concepto de infraestructura y gestión del servicio no es fácil en la medida en que obliga a concretar y definir los resultados esperados y no solamente la oferta que se hace. Las redes de aprendizaje común (*benchlearning*) y de comparación de resultados (*benchmarking*) son clave en este nuevo tipo de políticas.

Enfocar el tema de las redes implica abordar el de las distancias. Se dice habitualmente que en el mundo globalizado las distancias han desaparecido. Ello es casi cierto (cuando el tráfico aéreo funciona, los servicios públicos de transporte de pasajeros y mercancías también o cuando no hay factores adicionales de riesgo provocado en los desplazamientos) pero no por lo que se refiere a los movimientos de las personas y de determinados productos. Para el resto, lo de más valor añadido, la información o los productos que pueden ser elaborados *in situ* previo envío como información de la metodología y proceso de producción no es que la distancia no exista, sino que la ubicación física no son vectores a tener en cuenta.

Esta situación llamada *distalidad* o indiferencia ante la distancia supone un cambio de pensamiento clave por lo que se refiere a la atractividad de los territorios para las actividades de mayor valor añadido.

Para el resto de productos y servicios, la competencia internacional hace ajustar costes de manera que, aunque "la distancia ha desaparecido", la cercanía al mercado continúa siendo el principal factor de decisión de las instalaciones, en los costes para las "pequeñas" distancias, si se tiene en cuenta que un camión alcanza más de 1.200 kms/día, el concepto de cercanía se ha ampliado en términos distancia y en dicho concepto se han introducido los costes logísticos, es decir, las facilidades para el tratamiento, manejo y distribución de los productos.

1.5.3. El cambio de los factores de atractividad: ciudad mercado frente a ciudad patrimonio

El valor de la aglomeración metropolitana y de su facilidad de uso a través de una red de servicios eficaz aumenta con la emergencia de ciertos valores intangibles ligados al cambio de comportamiento de los ciudadanos, por ejemplo, en relación con el crecimiento importante del turismo urbano y cultural y de la aparición de las nuevas culturas de consumo y ocio. El aprovechamiento de la demanda interna como elemento de atracción es posible. La atracción no se puede generar pensando en el mercado externo, es la propia aglomeración la que mantendrá el sistema cultural, comercial y de ocio. De lo que se trata es de aprovechar de manera organizada los valores específicos que genera la cultura interna del territorio en un conjunto de sistemas que son generales en cualquier aglomeración, dotándolos de un factor de diferenciación explicable y exportable que induzca a la demanda externa.

Este tipo de políticas urbanas ponen en evidencia una fuerte contradicción entre dos percepciones distintas de la ciudad: la ciudad patrimonio, que prima el valor de uso del ciudadano frente a la rentabilidad económica y de atractividad externa, y la ciudad mercado, que valora la capacidad de atracción económica de la ciudad por encima de la asunción ciudadana de la evolución de la ciudad. Este debate es fundamental en los desarrollos urbanos.

En el límite, un parque temático o un hipercentro comercial son ciudad mercado: crean atractividad o negocio, pero no articulan ciudad; algunas intervenciones arquitectónicas crean objetos atractivos, pero rompen la dinámica urbana y el uso ciudadano del espacio público. La situación contraria en la que cada objeto está articulado en un entorno asumido y que genera valor de integración para el ciudadano, que se reconoce en cada esquina, tiene el problema de la financiación y el mantenimiento, y los inconvenientes de ser vendido como objeto visitable. El equilibrio entre estas visiones antagónicas no es fácil, pero debe ser resuelto antes de tomar decisiones de remodelación urbana, sobre todo porque en los últimos tiempos la ciudad mercado se está imponiendo sobre la ciudad patrimonio.

1.5.4. La creación de condiciones para la práctica efectiva de la democracia urbana y del incremento de la dignidad de los ciudadanos

La intensificación de la regeneración de los barrios y la dignificación de los espacios públicos aparecen como las decisiones básicas para asegurar un equilibrio interno en la ciudad, sobre todo en un momento en el que las dinámicas migratorias han roto con una etapa de estabilización que permitía un sistema progresivo de mejoras. Integrar los barrios sociales a la ciudad y evitar espacios cerrados fácilmente controlables por las mafias internas; evitar el miedo al "demasiado lleno" con calles tortuosas, sin salida evidente y el terror en cada esquina, o al "demasiado vacío" con intersticios sin urbanizar; coser los bordes

de unión de las antiguas municipalidades de la metrópolis son algunas de las intervenciones estratégicas necesarias de cara a "patrimonializar" el territorio y dar dignidad a los residentes.

Sin embargo, la propia lógica de la necesidad de estrategia frente a la resolución de problemas inmediatos, de la participación de los sectores público y privado, del valor de los principales agentes económicos, sociales y culturales, hace que muchas decisiones que afectan a la ciudadanía se tomen con mecanismos muy ajenos a ella. Sobre todo, los ciudadanos de las ciudades periféricas de las regiones metropolitanas, sin olvidar a los inmigrantes sin derechos civiles, se enfrentan a una evolución del territorio pactada e impuesta por los grandes agentes y representantes ciudadanos de las ciudades centrales. El plus de participación que se da a algunos sectores genera pérdida de decisión en otros. En todo caso, si participan en la "res pública" será para decisiones de carácter cotidiano y de influencia menor. Nunca en la evolución de la logística, la sostenibilidad global del territorio o los *clusters* educativo-productivos que se puedan apoyar por su carácter emergente.

Garantizar nuevas formas de democracia urbana más equilibradas, que no se reduzcan al urbanismo concertado o al presupuesto barrial participado, es el gran reto de las nuevas políticas urbanas, que debe sumarse a la necesidad de que, a nivel municipal, se asuman parte de las funciones redistributivas que está dejando el Estado (¿por qué no el salario urbano?).

Lectura recomendada

Sobre este tema, las reflexiones de Jordi Borja representan una base clave para la definición de las nuevas políticas urbanas.

J. Borja (2003). *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza Editorial.

Lógicamente, la clarificación de estos temas es clave para el desarrollo de una estrategia territorial. Por una parte, porque definen un claro marco político para un posible acuerdo que supere el estricto consenso sobre generalidades; por otra, porque si estamos hablando de una orientación sobre proyectos, es necesario conocer su alcance y objetivos para poderlos concretar.

1.5.5. La transformación de la tecnología

Se ha modificado el concepto de riqueza (tanto la definición[1] misma del concepto como la manera de obtenerla) y la lógica espacio-tiempo[2], especialmente en la difusión de conocimientos e informaciones, eliminando muchos de los procesos de intercambio y asimilación. Por ello adquiere gran importancia la transferencia de tecnologías, tanto para la creación de productos como para mejorar las formas de gestión de procesos. El otro aspecto clave de la tecnología y que está en la base es que ha transformado la lógica espacio/tiempo.

(1)Básicamente hoy riqueza es tener acceso a... (capacidad de obrar más que posesión en el sentido tradicional).

(2)Este cambio está en la base de la crisis de civilización en el campo cultural y productivo.

1.5.6. La modificación del sistema productivo

Se ha pasado del sistema en masa fordista-taylorista al sistema de producción en masa, flexible y de calidad. Hasta hace poco, la dicotomía era cantidad/calidad, hoy se pueden combinar ambas y, además, personalizar los productos. Esta modificación afecta a la lógica de producción de las empresas y su dimen-

sión: las empresas se centran en lo que saben hacer, en actividades con las que puedan aportar valor añadido, y externalizan las funciones que no les son directamente rentables, como por ejemplo, la gestión de sistemas informáticos, archivos y almacenes, el mantenimiento de los equipos fabricados o la propia gestión del patrimonio inmobiliario. Este cambio ha generado un importante segmento de servicios de valor añadido que debe poseer el territorio y que significan el elemento básico para el establecimiento de los *clusters* o conjuntos de actividades que coadyuvan a constituir sectores productivos competitivos.

Las empresas decrecen y la dependencia territorial es menor en lo que se refiere a las empresas clave, pero mayor con relación a los *clusters*. Este hecho modifica fundamentalmente las políticas de desarrollo económico territorial en las zonas más avanzadas y establece nuevas relaciones entre las industrias locales y las transnacionales, generalizándose los procesos de internacionalización. Si el territorio no responde correctamente, se abre la brecha entre las grandes empresas multinacionales y las pymes locales. Se trata de determinar en qué medida la calidad penetra en el sistema productivo territorial. La capacidad de formación e innovación debe estar en el tejido básico del territorio y ha de ser un elemento principal en las políticas, incluidas las públicas.

1.5.7. La mundialización de la economía

Es un fenómeno muy distinto de la internacionalización. Todo se hace a escala mundial, el sistema financiero, el diseño, la producción, el software, el marketing, la publicidad... son de ámbito mundial. La mundialización no comporta (al contrario de lo que pasa con la internacionalización) homogeneización de productos vendidos en todo el mundo, sino distribución mundial de procesos integrales para obtener productos adaptados a la demanda y a la idiosincrasia de cada territorio. Los productos de consumo de una misma marca pueden tener gustos distintos en distintos territorios y puede que un producto se presente en diferentes territorios con una marca singular; sin embargo, el anuncio por televisión es común.

1.5.8. La ciudad como centro neurálgico de la mundialización

La ciudad es la mundialización y la mundialización es la ciudad. Los *headquarters* de las 500 primeras empresas del mundo se concentran en 11 ciudades. La ciudad como gran aglomeración donde se controlan los procesos es el lugar del valor añadido, no de la ubicación física de la producción o la distribución. Las ciudades son las que pueden socializar, con el contacto directo, la información y los conocimientos; son el espacio de la colaboración entre lo público y lo privado y, básicamente, son los espacios que pueden convertir el conocimiento en acción.

La ciudad que se define hoy ya no es la ciudad tradicional, se trata de agrupaciones metropolitanas con una tendencia policéntrica y con niveles de densidad razonables, que huyen del *sprawl*, o dispersión territorial del *zonning* sepa-

rador de actividades, para dar paso a la mezcla y la convivencia y la exigencia de soluciones que comporta como elementos fundamentales la creatividad y el desarrollo. Todos estos cambios favorecen la crisis de las políticas urbanas tradicionales.

El año 2007 fue el primero donde, en el conjunto del mundo, ha habido más gente viviendo en ciudades que en los espacios rurales. En 1800, solo el 3% de la población era urbana, el 13% en 1900, el 50% en el 2006 y se espera que en el 2030 dicho porcentaje llegue hasta el 66%. El hombre, definitivamente, es ya "*homo urbanus*. El crecimiento constante de las ciudades genera nuevos problemas que les obliga a orientarse a buscar constantemente más eficiencia. Las ciudades deberán enfrentarse al envejecimiento de sus infraestructuras, al abandono al que las someten determinadas capas de la población en beneficio de las localidades más pequeñas de los alrededores, y a la presión competitiva de otras ciudades. Deberán hacerse más cosas con menos recursos: un reto de productividad. Y probablemente deberá dar servicio 24 horas todos los días del año, en un engranaje perfecto que sepa dar respuesta a la diversidad de sus ciudadanos, los cuales deberán ser tratados cada vez más como clientes.

Ya en los años 1960 y 1970, la urbanóloga Jane Jacobs afirmaba que es en las ciudades donde se genera la economía, más que en los territorios que las envuelven.

Bombai, Tokio y México DF

Por ejemplo, en la actualidad Bombai genera el 40% de los impuestos de toda la India. Tokio el 30% del PIB de Japón, y la ciudad de México DF tiene una economía superior a la de Tailandia en su conjunto.

El éxito de las ciudades dependerá, cada vez más, de su éxito económico. Su Administración tendrá que ser eficiente pero, además, deberá garantizar y proveer las condiciones necesarias para que las empresas y sus particulares también lo puedan ser. Se puede afirmar que las ciudades continúan siendo aquello que eran en la edad media, mercados, "*centros de intercambio*", como decía Jane Jacobs. La única diferencia es que hoy, la clave de estos mercados es el intercambio de ideas y conocimientos más que el intercambio de objetos.

Como respuesta a estos retos, las ciudades deben reinventarse, para convertirse en ciudades más "creativas" o, incluso, hasta en ciudades "inteligentes". Las ciudades evolucionan, por tanto, desde un modelo basado en la mera eficiencia hacia otro modelo más centrado en sacar partido de estrategias de futuro bien definidas. Y quizás, cada vez más, las ciudades actuarán como "ciudades-Estado", buscando la independencia económica y de gestión que necesitan para prosperar en un entorno global muy competitivo.

1.5.9. El agotamiento del modelo Estado

No se trata de la crisis del Estado del bienestar (que en muchos casos es una lectura interesada de fenómenos diversos), sino de la crisis de la democracia participativa, de la imagen generalizada de que la política actual y sus estructuras no responden a los intereses del ciudadano. Esta crisis favorece el ensimismamiento de la población, la acotación de intereses alrededor de grupos homogéneos y cercanos (nacionalismo, regionalismo...), y generaliza la falta

de perspectivas para amplios sectores de la población, especialmente en territorios periféricos, desarrollándose un individualismo tribal cuya expresión es la violencia, especialmente la juvenil. Esta crisis de la democracia participativa tiene también su expresión en la crisis de la democracia local y de las formas de gestión tradicionales del territorio, y se agudiza con el incremento de los procesos inmigratorios que ponen en evidencia la inestabilidad de la situación actual.

El debilitamiento de la función redistributiva del Estado y el impacto de este cambio sobre las Administraciones territoriales. El adelgazamiento del Estado, las políticas de déficit cero, comportan la disminución o estancamiento de los gastos no sólo de resolución de problemas sociales, sino en los temas que garantizan la igualdad de oportunidades.

En España, la concertación de escuelas privadas ha estancado o incluso disminuido el peso de la escuela pública en la sociedad; sin embargo, la proporción de inmigrantes en las escuelas privadas concertadas es muy inferior a la de las públicas, que sufren los problemas generados por los distintos orígenes, conocimientos y culturas de los alumnos, y tienen dificultades para convertir las grandes oportunidades que ofrece la multiculturalidad en un fenómeno enriquecedor. Se genera, por tanto, una nueva forma de desigualdad básica que radica en el origen de las personas y en la educación.

El principio de subsidiariedad en Europa

La creación del euro, con la correspondiente armonización de políticas fiscales y económicas de los países, y la nula capacidad de redistribución que significan los presupuestos de la Unión Europea favorecen claramente la reproducción de las desigualdades territoriales.

Los Estados con déficit cero van a disminuir su capacidad redistributiva y Europa no va a aportar nada para paliar el problema que esta actitud va a generar. La carga sobre los territorios locales será mucho más fuerte, por lo que su capacidad de acción y autonomía financiera va a adquirir una gran importancia.

El principio de subsidiariedad dice que las Administraciones de nivel superior sólo asumirán competencias en aquellos campos que no puedan cubrir las de nivel inferior.

Los acuerdos de Maastricht pusieron sobre la mesa el principio de subsidiariedad, según el cual (y en función de la Administración que lo interpreta) a ésta le corresponden el máximo de competencias (y los recursos correspondientes) frente a los otros niveles de administración.

Utilizar este argumento para defender a cada Gobierno central frente a la Unión Europea, aparte de ser muy discutible por las características fundacionales de la Comunidad, exige como contrapartida que cada Gobierno lo aplique a su territorio.

Jacques Delors, poco antes de finalizar su mandato, expresó claramente la situación actual "hemos salvado Europa, pero hemos perdido el tren del tiempo". Sin embargo, el cierre de los Estados sobre sí mismos no puede evitar la realidad más o menos próxima de la integración europea ni ocultar que el continente es un mosaico de regiones basado en una red de grandes ciudades.

2. Organización, personas y gestión de la oferta económica de la ciudad

En el marco de las transformaciones citadas, destaca en la agenda de los políticos y técnicos locales una preocupación: el papel que deben jugar en la promoción económica de sus comunidades. Un contexto económico progresivamente más incierto que desencadena interrogantes sobre el propio significado de una política de promoción económica, sobre sus límites y sus fronteras, así como el cuestionamiento del límite de la responsabilidad hacia ellas.

El papel de las autoridades municipales en la promoción económica de sus respectivas comunidades ha ido acrecentándose. En la actualidad, el gobierno local ya no sólo está interesado en la prestación de servicios sino también en el bienestar social, cultural y económico de la ciudadanía. De la misma manera, las instituciones municipales se muestran especialmente interesadas e identificadas con todos aquellos diferentes intereses que confluyen en su territorio. Por ello, la Administración local juega un papel central como dinamizador, coordinador de actores y catalizador de múltiples iniciativas económicas que le confieren un papel clave de coordinadora de las políticas de promoción económica local.

Sin embargo, en un contexto de globalización 3.0, las autoridades locales no tienen –ni pueden tener– la fuerza necesaria para desplegar de forma exclusiva el papel de promotoras económicas. Además, sus actuaciones dependen de múltiples factores que difícilmente pueden controlar, y que solo pueden llevar a cabo con la cooperación de otros actores sociales, políticos y económicos.

Referencia bibliográfica

E. J. Blakely; N. Green (2010).

Pero las autoridades locales no son una excepción. Se ven inmersas en el mismo proceso de globalización que afecta a todas las empresas por igual y que las expone igualmente, sea cual sea su localización, a una competencia internacional. Las empresas que sobreviven en este entorno son aquellas capaces de generar incrementos constantes en su productividad, innovar permanentemente, sacar provecho de los recursos tecnológicos, renovar sus productos y ofrecer altos niveles de calidad. Pero para lograrlo, las empresas también deben contar con poder disponer de determinadas ventajas en su entorno más cercano. Por ejemplo, los llamados recursos estratégicos (información sobre los mercados, transferencias tecnológicas, asesoría empresarial o políticas de formación) resultan críticos en la obtención de competitividad y dependen, de forma muy significativa, de la ubicación territorial de la empresa. Es aquí cuando el gobierno local aparece como un elemento clave en la promoción económica de su municipio. Para ser competitivas en un mundo globalizado, cada vez más las empresas eligen determinadas redes locales para acceder a ciertos recursos estratégicos. La economía de aglomeración y los efectos de proximidad, sin duda, contribuyen a la tan deseada reducción de costes. El

Referencia bibliográfica

F. Barreiro (1999). "Innovación y promoción económica local. Algunos ejemplos en la provincia de Barcelona, España". En: J. Marsiglia (comp.). *Desarrollo local en la globalización.* Montevideo: Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH).

siempre difícil equilibrio entre capacidad, habilidad y voluntad de la Administración local para movilizar una masa crítica de recursos estratégicos determinará en qué medida se contribuye a la reducción de costes de transacción y convertirse, de esta manera, en una base para la internacionalización y competitividad de las empresas.

Así, pues, una iniciativa local que pretenda estimular los recursos estratégicos de su territorio debe articularse a través de los siguientes puntos:

1) Definición estratégica de una trayectoria propia de desarrollo que sea capaz de aprovechar las oportunidades de la globalización.

2) La potenciación y aprovechamiento de redes de cooperación formadas por los más diversos actores económicos locales.

3) Priorizar recursos intangibles, como la formación, las comunicaciones, o la innovación tecnológica.

4) Conocer los mercados y desarrollar las líneas de acceso a los mismos a partir de ventajas competitivas propias.

5) Generar un clima local favorable a los negocios, potenciando los atractivos del territorio y articulando adecuadamente las políticas económicas con las sociales.

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

2.1. El papel de los profesionales de la promoción económica

Si bien, como hemos comentado, la promoción económica de una ciudad es el fruto de la cooperación de múltiples actores, también es cierta la importancia de lo que podríamos denominar dinamizadores económicos locales. Y lo es porque su función se basa precisamente en contribuir a estimular la capacidad del municipio para desarrollarse y generar riqueza. Los objetivos de los promotores económicos locales se pueden resumir en tres puntos.

Referencia bibliográfica

J. Brugué; R. Gomà (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Ariel.

1) Estimular el crecimiento económico a partir de políticas de ocupación, de fomento de los beneficios empresariales o de distribución de ventajas impositivas.

2) Generar liderazgo y orientación en un entorno cada vez más cambiante y turbulento.

3) Minimizar la vulnerabilidad de las economías locales frente a las fuerzas externas del mercado.

Es decir, las iniciativas locales en el ámbito de la promoción económica han de intentar asegurar la competitividad de la economía municipal, ofrecer una visión a medio-largo plazo de la relación entre la economía local y su entorno, y utilizar la dirección pública para orientar el proceso de mejora y adaptación. Las tres palabras clave, por lo tanto, son *competitividad*, *previsión estratégica* y *liderazgo*.

Con estos objetivos en mente, los promotores económicos locales disponen de diferentes **alternativas de actuación**:

1) Potenciar la demanda externa para los productos locales.

2) Sustituir las importaciones por productos locales.

3) Mejorar la eficiencia marginal de las intervenciones locales a través de ventajas en la infraestructura, en el clima de negocios, en la disponibilidad de recursos humanos bien formados o en el acceso a redes de información y comunicación potentes.

Sea cual sea la alternativa escogida, parece evidente[3] que el impacto de las actuaciones de los profesionales de la promoción económica local es meramente testimonial. A menudo, las actuaciones de los promotores locales no va más allá de ser simbólica, quizás en parte por los vacíos aún existentes entre los sectores público y privado. En cualquier caso, su papel parece claro que pasa desapercibido por sus propios clientes: los empresarios, los políticos, los trabajadores o la comunidad en general.

[3] En este sentido, en el 2009 solo el 4% de las empresas creadas en Cataluña habían sido asesoradas por la red de entidades locales de apoyo a la creación de empresas.

Los profesionales de la promoción económica local, inmersos de lleno en los efectos de un mundo globalizado, no tienen en ningún caso capacidad real para controlar la economía. Sí que tienen, en cambio, una cierta necesidad política de visualizar los resultados de su esfuerzo. Por ello, los profesionales de la promoción económica local muy a menudo realizan ejercicios de equilibrio entre la obtención de resultados efectivos de las actuaciones visibles, de aquellas simbólicas y sin prácticamente ninguna repercusión tangible. Más allá de las actuaciones concretas, el papel clave que han de realizar los profesionales de la promoción económica local es el de conectar el ámbito de lo público con el ámbito de lo privado. Se trata, sin duda, de un elemento crucial en la configuración de las actuales políticas de promoción económica local.

Un aspecto que implica la necesidad de diseñar estrategias de coordinación público-privada con visión de futuro, que permita ubicar al municipio en su entorno y fomentar su competitividad. Y todo ello desde un liderazgo público,

que renuncia a protagonizar monopolísticamente la promoción económica de su comunidad, pero que al mismo tiempo asume su centralidad como canalizador y ordenador de esfuerzos múltiples.

2.2. Cómo se instrumenta una política de promoción económica local

Referencia bibliográfica

J. Brugué; R. Gomà (1998).

En el marco de los países occidentales, la creciente participación de las Administraciones locales en el desarrollo económico de sus entornos se ha ido concretando a partir de tres líneas de actuación: las iniciativas locales de ocupación (ILO), las iniciativas locales de promoción empresarial (IPE) y las iniciativas locales de desarrollo económico (IDE).

En un primer momento, las iniciativas de promoción económica local se observaban como una actividad estrictamente pública y con un carácter eminentemente reactivo o paliativo frente a situaciones de precariedad económica. Su objetivo principal era combatir el paro y los perniciosos efectos sociales que provocaba. Puede considerarse que las ILO no son estrictamente políticas de promoción económica puesto que su componente prioritario es más social que económico. Sin embargo, en el sentido de promoción económica y desarrollo económico sostenible que hemos considerado a lo largo de todo el texto, sí que la incluimos. Los componentes de las ILO son:

- La creación de puestos de trabajo.
- La creación de pequeñas empresas de carácter individual o comunitario.
- La promoción de redes de ayuda mutua.
- La formación orientada a la reinserción laboral.
- La lucha contra la marginación social.

Tras estas primeras intervenciones, las iniciativas de promoción económica representaron la introducción de planteamientos más promocionales porque se trataba de anticipar los problemas, más que de solucionarlos. Y más relacionales porque se deja de lado la exclusividad pública de las actuaciones y, en cambio, se empieza a valorar positivamente la cooperación público-privada.

Como se ha afirmado anteriormente, la prioridad de las iniciativas de promoción económica es la creación de empresas. Desde una lógica anticipativa y proactiva, las empresas son generadoras de riqueza y consecuentemente actúan como motor generador de bienestar para el conjunto de la comunidad. Más allá de actuar directamente sobre situaciones de precariedad provocadas por el paro o determinadas situaciones de exclusión social, las autoridades locales deben fomentar un crecimiento económico, que indirectamente evitará la reproducción de este tipo de situaciones. Para ello, deben fomentar los valores empresariales, vigilar y ayudar a las empresas de nueva creación, así como impulsar redes locales de formación y apoyo a las actividades emprendedoras.

Un desarrollo tradicional de los procesos estratégicos en la situación actual y en la lógica de lo glocal son los pactos tripartitos: empresarios, trabajadores, Administración local o regional, por el empleo la competitividad y el mantenimiento de actividades productivas en el territorio. El reciente debate sobre la financiación de este tipo de proyectos de carácter local en la UE pone en evidencia las contradicciones actuales, con relación a las capacidades de los Estados para manejar a nivel completo unos procesos económicos a escala mundial.

A diferencia de los pactos económicos y sociales a nivel estatal, los pactos locales de desarrollo económico incluyen no sólo temas de empleo, económicos, de condiciones de trabajo y de formación profesional, sino que tienen en cuenta, además, elementos de calidad y competitividad del territorio. Como resultado general del debate generado, la UE ha entendido la importancia de estos pactos abriendo una línea de financiación para la implantación de los principales proyectos consensuados.

Las iniciativas de desarrollo económico plasman, en definitiva, la voluntad de combinar las dos anteriores tipologías por un lado, y por el otro, suponen la introducción de una nueva preocupación por la mejora de las condiciones y el entorno socioeconómico local desde una perspectiva estratégica. Las preocupaciones reactivas y promocionales de las anteriores iniciativas se ven complementadas por un posicionamiento estratégico que se concreta en tres puntos:

1) Referencias a una noción de desarrollo global, estructurado, cualitativo y con capacidad para generar nuevas actividades. Estas referencias comportan la voluntad de reforzar el potencial de desarrollo local a partir de un proyecto estratégico; es decir, de un proyecto donde se analizan los problemas, se identifican los productos y los mercados más relevantes para el territorio, se valoran las debilidades y las fortalezas de la zona y se elaboran estrategias de cooperación. En el módulo siguiente entraremos con detalle en el proceso de elaboración de un plan estratégico de desarrollo económico.

2) Referencias a un territorio homogéneo e identificable, el cual se convierte en el eje básico del proyecto de desarrollo. El territorio es el espacio de referencia que coordina las decisiones y las actuaciones de los diferentes actores interesados en el desarrollo económico local.

3) El reconocimiento de una multiplicidad de actores en tanto que protagonistas en la definición de las estrategias de desarrollo. Las IDE no confían ni en la mano invisible del mercado (IPE) ni en la mano visible de la intervención pública (ILO), sino en el compromiso de un conjunto de actores que acuerdan unos objetivos de futuro y que trabajan coordinadamente a partir de unas líneas de actuación coherentes. Sin perjuicio de los consensos y los compromisos que deban alcanzarse, los poderes locales deben asumir el rol y las responsabilidades de gobierno. Han de tener en cuenta a todos los actores, pero

también han de ser conscientes de sus responsabilidades de coordinación y de la necesidad de ejercer un liderazgo capaz de ordenar los múltiples intereses que se dan cita en las políticas de promoción económica local.

De acuerdo con la OCDE, existen algunos **principios** que deben inspirar las actuaciones de los responsables gubernamentales (de unas autoridades gubernamentales que actúan como facilitadores de información, estimuladores de iniciativas y coordinadoras de un conjunto cada vez más amplio y diverso de actores):

1) Apoyar (a través de subvenciones, facilidades administrativas o mecanismos de cofinanciación) las iniciativas que refuercen la competitividad de las estructuras económicas locales.

2) Descentralizar, tanto como sea posible, la información, los conocimientos y las decisiones.

3) Delegar las tareas prestacionales y de control a organismos autónomos, los cuales pueden ser de naturaleza pública, privada o mixta.

4) Reforzar las funciones de evaluación con la finalidad de compatibilizar una mayor delegación de responsabilidades con un mayor control sobre el proceso.

Más allá de facilitar la instalación de empresas, o reducir los niveles de paro, los objetivos de las iniciativas de desarrollo económico son más globales y de tipo estratégico focalizados sobre **factores estructurales** como:

1) Los recursos humanos. La capacidad, la calidad y la flexibilidad de las personas determinan la capacidad de las empresas para adaptarse a los cambios estructurales que están experimentando las economías locales. Para lograr esta capacidad, aparte de las habilidades técnicas, es indispensable la promoción de una determinada cultural local, de unas actitudes que sólo se pueden adquirir a través de mecanismos descentralizados y sensibles tanto a las necesidades de los individuos, como a las del medio local.

2) El conocimiento de los mercados y de la oferta local. En el ámbito de las IDE, es imprescindible organizar la oferta local de manera que las empresas sean sensibles a la aparición de nuevos productos, de nuevos nichos de mercado, de demandas insatisfechas, o de nuevos yacimientos de ocupación. Al mismo tiempo, el conocimiento de los mercados y de la oferta local facilita que las autoridades locales puedan articular mecanismos de colaboración empresarial capaces de reducir costes de transacción aumentando consecuentemente la competitividad de la economía local.

3) El papel del entorno local. El entorno local es un factor clave para el éxito de cualquier territorio, ya que es el productor de externalidades y de efectos de proximidad y de aglomeración económica. Este entorno, además, constituye

la principal fuente de recursos estratégicos, físicos, humanos y financieros. El entorno local genera un clima óptimo para los negocios, al mismo tiempo que articula el espacio donde se desplegarán las redes de cooperación.

4) Los factores invisibles. Existen unos elementos intangibles que cada vez con mayor insistencia sirven para explicar las diferencias entre distintos territorios. Entre éstos, destaca en primer lugar, la existencia de una perspectiva estratégica (con todo lo que ello comporta en términos de análisis de la situación, compromisos logrados y capacidad de liderazgo) y, en segundo lugar, la presencia de una identidad local (de unos factores culturales y comunitarios que fomenten el atractivo del territorio).

De acuerdo con Blakely, las iniciativas de desarrollo económico tienen, en definitiva, dos objetivos fundamentales:

Referencia bibliográfica

E. J. Blakely; N. Green (2010).

1) 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.

2) 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, tal y como hemos comentado, 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 público y privado, de la capacidad de liderazgo de los responsables locales, y 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 ponen en relación a los objetivos anteriormente reseñados con los instrumentos concretos de actuación? ¿Cómo operativizar las ideas expuestas?

En un primer nivel, de acuerdo con Brugué, podríamos enfatizar aquellos elementos que creemos que han de inspirar las políticas locales de promoción económica. De este modo, 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 han de facilitar su consecución.

Referencia bibliográfica

J. Brugué; R. Gomà (1998).

Tabla 1. Instrumentos y líneas de actuación en la promoción económica local

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: J. Brugué; R. Gomà (1998)

Los dos primeros objetivos tienen un carácter fundamentalmente instrumental, y reclaman actuaciones de tipo más específico, ya sean políticas de promoción empresarial, políticas ocupacionales o de formación de los 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 las autoridades locales de desarrollar proyectos estratégicos y lazos de relación con actores externos. Asimismo, tienen 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.

2.3. Liderazgo y gestión de la ciudad

Para desarrollar con claridad las políticas territoriales, se ha de tener en cuenta, por lo tanto, el proceso de transformación de las relaciones de poder y económicas en el territorio. Por ejemplo, grandes espacios de suelo son apropiados para el sector privado: los espacios de la marginación con las construcciones ilegales por un lado y los condominios de los ricos, errados y con mantenimiento y vigilancia propia. Ello hace que la planificación y el urbanismo referidos a lo "legal" no se correspondan con una realidad mucho más compleja. En este caso, el poder público no puede actuar sólo en una parte del territorio dejando al resto seguir con sus propias reglas. Por otra parte, como hemos comentado, sobre el territorio urbano actúan distintas fuerzas, poderes y Administraciones. Si a ello le añadimos las nuevas tendencias hacia la sociedad en red, vemos que progresivamente estamos pasando de un poder concentrado y evidente –en el caso de las ciudades centrado en su Administración–, a un poder más distribuido entre los distintos niveles del sector público y del sector privado. Además, en los procesos de la vida cotidiana se establecen conexiones y redes entre ciudades o partes de ellas no siempre coincidentes con las realidades administrativas.

La consecuencia más evidente de esta nueva situación es la pérdida relativa de capacidad financiera del sector público con la consecuente disminución de su capacidad de imposición. Esto es lo que ayuda a que la tendencia natural del sector público, en su pérdida de liderazgo, haga que los objetivos de consenso y equilibrio pasen al primer plano tendiendo a esconder los temas de conflicto. Se ha de tener en cuenta que las grandes transformaciones vienen de la gestión de los conflictos y de la necesidad de encontrar soluciones imaginativas a problemas difíciles.

La situación de pérdida de centralidad financiera refuerza resultados contradictorios: un teórico consenso global técnico, político y social que nos da una visión ideal del futuro y, frente a él, proyectos concretos que deben ser pactados. Los proyectos concretos han de buscar el consenso financiero y, a veces, ser fuente de financiación de la propia Administración. Si no hay capacidad y clarividencia, el pacto en lo concreto puede ir en contra del pacto sobre la visión general.

Por todo ello, inmersos de lleno en un contexto de auge de lo relacional, las ciudades del futuro deben ser relacionales, participadas y participativas, y al mismo tiempo necesitan líderes que contribuyan a conquistar ese futuro. La experiencia nos muestra que a menudo son las personas las que cambian las cosas. Por ello se requieren líderes, en el sentido emprendedor del término, en su acepción de servicio a la ciudadanía. Porque la ciudad del futuro que se vislumbra requerirá un nuevo estilo de liderazgo enfocado a dar respuesta eficaz a las necesidades, tanto de los profesionales de la Administración como de la ciudadanía en general.

Referencia bibliográfica

PricewaterhouseCoopers (2005). *Cities of the future: Global competition, local leadership*. PricewaterhouseCoopers. Informe de la consultoría basado en entrevistas a 40 alcaldes y altos cargos de ciudades de todo el mundo.

Lectura recomendada

Aunque aplicado al mundo de la empresa, es especialmente interesante y recomendable el libro *Un nuevo estilo de relaciones* de Koldo Saratxaga, donde expone las claves de un nuevo estilo de dirección basado en la disolución de la relaciones piramidales y que tanto éxito ha proporcionado a Irizar y otras empresas vascas. Los paralelismos con un nuevo estilo de liderazgo público son evidentes.

K. Saratxaga (2007). *Un nuevo estilo de relaciones*. Madrid: Prentice-Hal.

La gestión de la ciudad necesita personas con capacidad de liderazgo en el sentido de tener la capacidad de percibir una tendencia o visión, y transformar lo que tan sólo era una idea en realidad tangible. Un proceso creativo y abierto que cree una relación de servicio entre las personas, al tiempo que éstas realizan una visión personal. Un liderazgo en ningún caso unipersonal, sino todo lo contrario, un liderazgo dinamizador de personas y capacidades con objetivos a medio y largo plazo. Un liderazgo que movilice los activos y fomente la participación, puesto que liderazgo y participación van unidos. De la misma forma, sin nadie que lidere un proyecto, nadie puede secundarlo, si no hay nadie para secundar, nadie puede liderar.

Así pues, el liderazgo se fundamenta en una relación bidireccional con varios componentes ineludibles: confianza e integridad; una auténtica comunicación y un diálogo abierto; relaciones basadas en la confianza y la empatía; autoridad personal y profesional, y fraternidad y ayuda mutua. Se trata de potenciar, por lo tanto, líderes creativos que sientan entusiasmo por su labor intuyendo para la ciudad un futuro brillante.

Los alcaldes de éxito, los administradores de la ciudad y otros líderes de las ciudades integran tanto la gestión estratégica como la dirección (relación) para proporcionar el marco y los medios para que el éxito sea una consecuencia lógica. Los buenos líderes inspiran y facultan a las personas a su alrededor mediante la creación y el desarrollo de una cultura de dinamismo. El paradigma del futuro ya no es el dominante, heredado de la cultura taylorista y fordista, y requiere líderes que puedan mostrar liderazgo en varios aspectos:

- El intelectual: pensar en nuevas y mejores maneras que cuestionan la organización que lideran.
- El profesional: comprender el equilibrio que existe entre las necesidades y recursos en el sector público.
- El social: cómo construir, establecer y mantener buenas relaciones (cultura) en grupos de trabajo y redes.
- El emocional: tener empatía con los sentimientos de la gente de manera constructiva.
- El cultural: tener sensibilidad para crear ciudades donde todas las culturas coexistan en armonía.

Los buenos líderes tienen la capacidad de integrar diferentes funciones y actitudes. Al mismo tiempo, mantienen un diálogo permanente con las personas que lideran basándose en la confianza. Ello les permite tomar decisiones sobre las futuras orientaciones a corto y largo plazo. Además, son capaces de poner límites cuando es necesario, incluso a riesgo de ser impopulares. El resto es "simplemente" tener la actitud correcta ante una situación única o con una persona única. Personalizar este tipo de liderazgo requiere la gestión de uno mismo, y una buena comprensión del estilo personal de liderazgo, incluyendo la manera de aprender, comunicar, gestionar conflictos y liderar a otras personas. La tendencia más evidente en el liderazgo es el desarrollo organizativo o lo que se ha denominado *liderazgo basado en los valores*.

Taylorismo, fordismo

Para un análisis muy interesente sobre los paradigmas dominantes heredados de la tradición taylorista del trabajo, sus intentos vanos de reforma, así como una propuesta radical de superación, podéis ver el interesante trabajo de Alfonso Vázquez que de tanta inspiración ha servido para la transformación del tejido industrial en el País Vasco:

A. Vázquez (2001). *Retando al futuro: un modelo de transformación empresarial.* Madrid: Díaz de Santos.

De acuerdo con Manuel Castells, quizá el uso de esta terminología "es demasiada gloria para Ford. En todo caso lo hubiera llamado ford-leninismo, porque Lenin admiraba profundamente el sistema de Henry Ford y organizó la producción soviética en torno al mismo modelo" en:

M. Castells (2000). "La ciudad de la nueva economía". *La Factoría* (núm. 12).

Phoenix. Visión y valores

En Phoenix (EE. UU.), por ejemplo, se han formulado una serie de valores, sobre los que se inspira el pensamiento y la acción de los líderes de las empresas y todos los empleados en su trabajo diario:

- Nuestra misión es servir a nuestros clientes;
- Valoramos y respetamos la diversidad;
- Trabajamos en equipo;
- Cada uno de nosotros hace todo lo posible;
- Aprendemos, cambiamos y mejoramos;
- Nos centramos en los resultados;
- Trabajamos con integridad, y
- Hacemos Phoenix mejor.

Web

Phoenix, considerada la ciudad mejor gestionada del mundo en 1993, según la Fundación Bertelsmann (http://www.bertelsmann-stiftung.de) (http://phoenix.gov/CITYGOV/stats.html) el alcalde se denomina a sí mismo como *City Manager*, en vez de *City Mayor*. Ver: http://phoenix.gov/visvalue.html

Un líder crea e influye en la cultura de la organización. Uno de los papeles más importantes de los líderes es crear una cultura que sea manejable, creativa y positiva. Según Frank Fairbanks, el alcalde de Phoenix (Arizona), "Nuestra tarea como líderes consiste en reconocer los momentos álgidos de la vida laboral de nuestra comunidad", lo cual proporciona un buen ejemplo de cómo un líder crea una cultura positiva. Los líderes deben ir más allá de su propia organización y aprender de la experiencia de los demás; encontrar un equilibrio entre mantener el nivel de la cultura existente y fomentar nuevas ideas, implementar el concepto de cambio permanente. La tarea más importante para los líderes de la ciudad es entender e integrar la perspectiva interna y externa que ofrece la inteligencia social en su visión para el futuro, y crear un espacio de oportunidades para que los ciudadanos, así como lo propios profesionales de la promoción económica, puedan innovar. Ello requiere una profunda comprensión de las culturas existentes y deseables en el futuro de la organización.

Referencia bibliográfica

PricewaterhouseCoopers (2005).

Los municipios tienen que facilitar las condiciones en las cuales los ciudadanos y los negocios puedan realizar su potencial. Las ciudades tienen que tener una visión potente e interesante y sueños para el futuro. Estos sueños deben comunicarse a los ciudadanos, para motivarlos con todo aquello que las ciudades pueden realizar con su concurso. Las visiones potentes de una ciudad son elementos motivadores para la ciudadanía, suponen una dirección para la propia organización municipal, actúan con espacio de futuro deseable y proveen a la ciudad de una posición estratégica en cuanto al marketing, la comunicación y la marca.

Melbourne–Planeando el futuro

El plan de la ciudad del 2010. Presenta las propuestas del ayuntamiento para los próximos diez años. Los líderes desean una ciudad próspera y sostenible y el Ayuntamiento está trabajando con todas las partes interesadas en realizar esta visión, persiguiendo simultáneamente estos objetivos: prosperidad económica, justicia social y calidad medioambiental.

Melbourne ya ha realizado muchos cambios positivos en su medioambiente natural y físico, su cultura y su modo de hacer negocios y de valorar la comunidad. El Ayuntamiento ha adoptado una serie de medidas estratégicas para convertir esta visión en realidad. Estas medidas están organizadas en torno a cuatro temas: conexiones y accesibilidad; innovación y vitalidad de los negocios; inclusión y compromiso, y responsabilidad medioambiental.

Un buen liderazgo de ciudad implica proyectar visiones que involucren a nuevos actores y a personas de distintos segmentos de la sociedad, con nuevas agendas en nuevas áreas y nuevas maneras de trabajar. Para ello, los líderes deben tener la valentía de ensayar nuevas ideas y favorecer que exista un diálogo fluido entre políticos, Administración, empresas, asociaciones y la ciudadanía en general, creando los espacios y tiempos necesarios de encuentro donde estas sinergias se produzcan.

Ya son numerosas las ciudades 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 posicione 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. 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 de la clase creativa requerirá cada vez más satisfacer una ciudadanía más exigente con demandas específicas a la ciudad. La clase creativa quiere acción y experiencia, un espacio para desarrollar actividad económica de forma creativa, innovadora, que permita expresarse y desarrollarse como individuos. Se les llame *trabajadores del conocimiento* o *clase creativa*, éstas son las personas que la ciudad moderna intenta captar: ellos son los que contribuirán en mayor medida al desarrollo de la ciudad.

Clase creativa

Richard Florida, profesor de desarrollo económico regional en la Universidad de Carnegie Mellon, en Pittsburgh, advierte el aumento de la clase creativa de científicos, ingenieros, arquitectos, educadores, artistas, escritores y artistas del espectáculo, caracterizada por su creatividad, individualismo, diversidad y mérito. R. Florida (2009). *Las ciudades creativas. Por qué donde vives puede ser la decisión más importante de tu vida*. Barcelona: Paidós.

Oslo. La ciudad verdeazul

Hacia el año 2020, Oslo será simultáneamente la ciudad medioambiental, la ciudad cultural y la ciudad del conocimiento por excelencia. La ciudad medioambiental consiste en mantener el elemento distintivo de Oslo como ciudad "verdeazul", al estar muy próxima a los fiordos y a los bosques. La ciudad del conocimiento consiste en aprovechar y desarrollar el liderazgo que ya tiene como una de las sociedades con un nivel educativo más alto de Europa. La ciudad cultural se deriva del hecho de que Oslo será la capital cultural de Europa en el 2011, y se está realizando un importante desarrollo en instituciones culturales y en la construcción de un nuevo teatro de la ópera.

Webs

http://www.byradsavdeling-for-miljo-og-samferdsel.oslo.kommune.no/miljo/english/

http://ec.europa.eu/environment/europeangreencapital/index_en.htm

Sin embargo, 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 Administración. Si los servicios que ofrece la Administración no los ejecutan personas bien dirigidas, motivadas y formadas, los gobiernos municipa-

les fracasarán, independientemente de la calidad de su visión y de sus ambiciones. Ello requiere el desarrollo de la gestión de los recursos humanos. Por un lado, el capital humano dedicado a la promoción económica requiere una gestión cuidadosa y una importante inversión en su formación y desarrollo. Las ciudades deben garantizar que los trabajadores tengan los conocimientos adecuados para gestionar nuevos programas y nuevas formas de prestación de servicios. Sin ellos, las personas empleadas por la ciudad se convierten en una "pérdida de activos", lo cual entraña graves consecuencias para cualquier programa de dinamización económica que quiera implementarse. Finalmente, los procesos que realizan los recursos humanos deben ser eficientes, tanto en términos de costes como de responsabilidad. Los encargados deben responsabilizarse directamente de la gestión de personas –no existe participación real e implicación de los trabajadores sin asunción de responsabilidades y autonomía en la gestión–, mientras que el departamento de recursos humanos tiene una función estratégica y de asesoramiento.

Función estratégica y asesora

Las ciudades, como cualquier Administración, tienen que ser sensibles a los cambios, lo cual significa que sus procesos de contratación deben ser rápidos y eficientes, al igual que los procesos de redistribución y de despido. En un contexto de competitividad, la Administración también debe ser eficiente de acuerdo con la función pública que tiene encomendada.

Las competencias profesionales en las cuestiones urbanas y metropolitanas, el uso más eficiente de los recursos, orientado a resultados, y una mayor transparencia en las prácticas de gestión son esenciales para mejorar las condiciones de vida en las grandes ciudades en los próximos años. En resumen, una gestión exitosa del rendimiento requiere:

1) Priorización clara, bien comunicada y bien entendida que permita trabajar de forma efectiva de acuerdo a los mismos objetivos.

2) Organizar los recursos humanos, financieros y físicos en función de la priorización de objetivos.

3) Un conjunto específico de indicadores de rendimiento y objetivos (marcados con fechas límite realistas y que a la vez supongan un reto motivacional para el conjunto de profesionales de la promoción económica).

4) Un sistema claro de rendición de cuentas y de responsabilidades.

5) Revisión periódica de los resultados, y tomar medidas decididas para mejorar el rendimiento cuando sea necesario.

El liderazgo efectivo basado en una gestión administrativa eficiente es fundamental para que las ciudades se desarrollen de forma exitosa y sostenible. Los líderes deben establecer una visión clara para el futuro y dirigir sus organizaciones y comunidades hacia esa visión y esos objetivos; deben interpretar y prever las tendencias, y crear oportunidades para el crecimiento y el desarro-

llo. Del mismo modo, deben responder a los retos mundiales, nacionales y locales para garantizar que sus ciudadanos tengan una alta calidad de vida. Complementados con un sistema de gestión eficiente, dinámico y adaptable a una realidad incierta y cambiante, supone sin lugar a dudas un elemento clave en el desarrollo de una marca potente y de una rica escena cultural que pueden propulsar las ciudades al escenario mundial.

2.4. Del *i-government* al *e-government*

La evolución de la Administración es un elemento esencial para contribuir al crecimiento económico de la ciudad. Para ello, las TIC ya son un elemento incuestionable aunque probablemente los gobiernos locales siguen estando más en una fase de *i-government*, –donde el Gobierno de la ciudad ofrece mucha información de forma digital–, que en una fase *e-government* –donde las infraestructuras permiten un ejercicio real del Gobierno.

¿Qué es la administración electrónica?

"Administración electrónica (e-government): la Administración electrónica se propone utilizar las tecnologías de la información y la comunicación para mejorar la calidad y accesibilidad de los servicios públicos. La Administración electrónica puede reducir los costes tanto de las empresas, como de las Administraciones y facilitar las transacciones entre Administración y administrados. Además, contribuye a que el sector público resulte más abierto y transparente, y los gobiernos más comprensibles y responsables para los ciudadanos".

Communication from the Commission, of 25 April 2006, i2010 eGovernment Action Plan - Accelerating eGovernment in Europe for the Benefit of All.

En España, la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, estipula que a partir del 1 de enero del 2010 la ciudadanía tiene el derecho de comunicarse con las Administraciones públicas mediante medios electrónicos. En todo caso, cabe señalar que, de acuerdo con la disposición final 3.ª de la Ley, el plazo queda modulado para aquellos entes locales que no dispongan de suficientes recursos presupuestarios para dar cumplimiento a la norma. En opinión de algunos expertos este objetivo será difícil de cumplir.

Con relación a la ciudadanía, según datos del *i2010 e-Government Action Plan* en Europa, en general, avanzan en sintonía, cumpliendo las fases marcadas por el plan europeo. Se observa un volumen alto de trámites en línea relacionados con la recaudación y con los servicios dirigidos a las empresas, nivel que baja en los servicios relacionados con la ciudadanía. Pero las buenas prácticas aún siguen siendo pocas y queda mucho por hacer. En Europa destacan los países nórdicos, que están avanzando de manera importante hacia modelos de Administración proactiva y personalizada. Suecia es quien más invierte y quien consigue más eficacia, pese a que Noruega y Holanda consiguen una eficiencia similar, aunque invirtiendo menos.

Referencia bibliográfica

Communication from the Commission, of 25 April 2006, i2010 eGovernment Action Plan - Accelerating eGovernment in Europe for the Benefit of All.

Los países europeos del Mediterráneo continúan invirtiendo menos que los estados del norte, obteniendo una eficiencia mucho menor. El Reino Unido es un caso singular, pese a las importantes inversiones de dinero en servicios públicos en línea –que llegan hasta el 1,2% del PIB–, obtiene una eficacia dudosa, que se concreta solo en un 25% de uso por parte de la población. En cambio, Suecia, con un gasto similar, consigue más de un 50% de uso. Más allá del marco europeo, encontramos un caso de buena práctica en la ciudad de Washington. Por un lado, utiliza extensivamente programas de Google "públicos" (como GMail), ha cambiado la radio de la policía por *iPhones* cargados con la aplicación Google Earth, y en la web municipal se puede consultar el ritmo de cumplimiento de los compromisos del Gobierno de la ciudad, medidas todas encaminadas a orientar la gestión de la ciudad con criterios de eficiencia y productividad.

Hay otras iniciativas público-privadas orientadas a la mejora del *e-government* que tienen en común el hecho de estar pensadas para orientar la Administración al servicio eficiente hacia la ciudadanía. Moving.com, por ejemplo, en Estados Unidos, es una aplicación pensada para facilitar las mudanzas de los ciudadanos en todo el país; u Oyster en el Reino Unido, una tarjeta de transporte público en Londres, que también puede estar integrada en la tarjeta de crédito de un banco, con el consiguiente ahorro de tarjetas; o SingPass, sistema utilizado por los ciudadanos de Singapur para interactuar con su Administración para pagar impuestos, peajes u otras gestiones administrativas y al mismo tiempo operar en ciertos comercios.

Sin embargo, después de diez años de desarrollo de nuevas tecnologías, en la Administración se pueden apuntar **algunos problemas** de base: la Administración 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 Amazon tiene un fallo en su proceso de compra en línea, éste 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 –al menos de un día para otro. La presión, por lo tanto, en las Administraciones no se valora tanto por el servicio inmediato sino por el sistema electoral, a medio o largo plazo, pese a que, cada vez más, haya que asumirse responsabilidades más directas.

Otro aspecto que puede señalarse es la falta de sinergia entre Administraciones que provoca el despilfarro de recursos creando nuevas aplicaciones, por ejemplo, que otras Administraciones ya están desarrollando o que, incluso, se pueden encontrar en programación libre. En parte, estas situaciones pueden ocurrir porque persiste un nivel insuficiente de observación y documentación de buenas prácticas. Otro de los errores más habituales es que no se planifican

y se desarrollan productos digitales pensando directamente en el cliente-ciudadano, sino que a menudo están orientados según la perspectiva del ofertante; es decir, en este caso, la Administración.

Obesidad infantil

Un ejemplo ilustrativo se halla en el Reino Unido, donde se activó una web sobre la obesidad infantil que designaba el problema en términos de "peso adecuado". La utilización de un concepto políticamente correcto, pero alejado del uso ciudadano, provocó que la ratio de visitas fuese enormemente baja porque los buscadores de Internet no localizaban la página cuando los internautas querían saber más cosas relacionadas con obesidad infantil.

Si señalamos, sin embargo, los **aspectos positivos**, podemos destacar que la utilización de las TIC en los sistemas de gestión integral de la Administración pública ha ayudado en la mejora de dos sectores clave como la gestión de los recursos humanos internos, gracias a intranets que facilitan el contacto y, especialmente, el desarrollo de carreras profesionales que potencian el espíritu de servicio; y la gestión económica y presupuestaria de la Administración, con la implantación, en especial, de sistemas de planificación de la producción.

No obstante, tal y como comentábamos, se continúa haciendo mayoritariamente *i-government* pese a que se intenta profundizar en el *e-governm*ent, es decir, en aplicaciones que permitan gestionar integralmente en línea una serie de servicios o, incluso, transformar la manera de administrar el territorio. No se trata de e-inventar, sino de re-inventar, puesto que digitalizar una Administración obsoleta no produce necesariamente una Administración moderna. La Administración debe encaminarse hacia un modelo personalizado de atención al ciudadano, siguiendo los casos de las Administraciones nórdicas, ser más proactiva e identificar las necesidades de la ciudadanía para avanzar en un concepto de Administración relacional. Las características asociadas a la Web 2.0 debería promoverse en el ámbito de la gestión de la Administración para avanzar paralelamente con el propio desarrollo de los recursos humanos de la Administración, del que hablamos en el subcapítulo anterior. De este modo, un Administración más proactiva y orientada al cliente se basaría, por un lado, en el uso de las nuevas tecnologías y, por otro, en profesionales de la promoción económica más proactivos, comunicadores y orientados a la solución de problemas.

Algunos ejemplos

En este campo, resulta inspiradora la experiencia holandesa donde los jóvenes –nativos digitales– enseñan a usar las tecnologías a los adultos, a los inmigrantes o a otros colectivos con dificultades de acceso a las TIC, u otros ejemplos, en el Reino Unido, que promueven la participación activa ciudadana hacia la mejora de los servicios públicos, como ahora Fix My Street, donde el ciudadano avisa del mal estado de las calles. Podéis ver: www.fixmystreet.com. También existe una experiencia española en www.arreglamicalle.org.

2.5. La cooperación público-privada

El aumento de la esperanza de vida, las nuevas estructuras familiares, la autonomía de la mujer o el actual contexto de crisis económica, entre otros, provocan la aparición de nuevas necesidades sociales que pueden abordarse de la mejor manera mediante la cooperación entre el sector público y el privado, hasta el punto de que la elaboración de estrategias económicas y sociales sólo tiene sentido a partir de procesos participativos y de asunción colectiva de compromisos.

Los niveles de cooperación entre sector público y sector privado son diferentes y dependen de la capacidad de la Administración local o regional de actuar como catalizador de todos los intereses, como real representante y gestor del territorio como producto.

Reflexión

Cuando hablamos de cooperación entre sector público y privado, no nos referimos a los procesos de privatización de servicios o actividades, y tampoco solo a fórmulas de terciarización, que van desde las concesiones a los contratos de gestión con relación a los servicios y actividades de titularidad pública. Estos procesos se desarrollan en el marco de transformación de la Administración y de su adaptación a las nuevas exigencias (y modas). Nos referimos también a los procesos derivados del cambio de conciencia con relación a las actividades y los territorios en los que se desarrollan. Hoy existe una conciencia muy clara de que la imagen y calidad de la empresa o actividad está muy relacionada con la imagen y calidad del territorio donde se desarrolla. Por tanto, existe una voluntad, interesada, de la mayor parte de agentes económicos, emprendedores, culturales, de ocio etc., de participar en la mejora física y de imagen del territorio con el fin de obtener ventajas relativas. De la misma manera, los agentes que operan en el interior del territorio están interesados en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos (y de su poder adquisitivo) para asegurar una demanda solvente, especialmente para productos de calidad que les permitirán competir mejor en el exterior.

La cooperación también tiene objetivos con relación al consumo interior. Dado el relevante papel actual del marketing y la publicidad, se dan muchas actividades de cooperación empresa-Administración, que dan visibilidad a la empresa que lo realiza, en la creencia de que las actividades que mejoran y activan el territorio o ciudad son muy bien valoradas por un ciudadano que, como hemos dicho, está cada vez más arraigado en su entorno inmediato.

Existe un primer nivel de cooperación entre los sectores público y privado que es el patrocinio de actividades y eventos, un segundo, en la recuperación del paisaje urbano y sus elementos, un tercero, en la participación y/o patrocinio de infraestructuras y espacios nuevos, un cuarto en la urbanización pactada de zonas importantes de la ciudad y, actualmente, un quinto nivel que exige la complicidad general: la elaboración de estrategias (planes) o proyectos estratégicos de transformación (grandes eventos) comunes entre todos los sectores y agentes del territorio.

Tabla 2. Niveles de cooperación entre la iniciativa pública y la privada

1	Gestión con relación a los servicios y actividades de titularidad pública.

Fuente: Elaboración propia

2	Patrocinio de actividades y eventos.
3	Recuperación del paisaje urbano y sus elementos.
4	Participación y/o patrocinio de infraestructuras y espacios nuevos.
5	Urbanización pactada de zonas importantes de la ciudad.
6	Elaboración de estrategias (planes) o proyectos estratégicos de transformación, detección de oportunidades (grandes eventos, por ejemplo).

Fuente: Elaboración propia

En este último caso, a través de un diagnóstico compartido, se fijan los objetivos, se pactan no sólo las infraestructuras físicas, sino también las de soporte de actividades económicas especialmente dirigidas a las actividades competitivas y nuevas actividades emergentes. Se pactan los procesos de calidad de vida, sistemas educativos, etc. Lógicamente, las estrategias de cada empresa continúan siendo de carácter privado y el principal activo de las mismas. Sin embargo, su desarrollo viene muy potenciado al poseer un marco global que ha incorporado la asunción de compromisos por parte de todos los implicados. Por otra parte, el objetivo fundamental de las estrategias es el establecimiento de trabajos y operaciones precompetitivas, bien para potenciar el territorio, bien para crear sinergias dentro de los distintos sectores de actividades impulsando el concepto de trabajo en red.

Pôles de compétitivité

Los *pôles de compétitivité*, en Francia, se definen así: "En un determinado territorio, la asociación de empresas, centros de investigación y organismos educativos comprometidos en una estrategia de desarrollo común que tiene como objetivo generar sinergias entorno a proyectos innovadores para un mercado determinado".

En Cataluña hay iniciativas como la del *cluster* TIC desarrollado en el Poblenou de Barcelona, con la participación de empresas como Indra o T-Systems, centros tecnológicos como el CTTIC, así como la Administración a través de la sociedad municipal 22@ Barcelona.

Si bien los procesos estratégicos llevan más de treinta años siendo habituales en las empresas privadas, su utilización inicial por parte de las Administraciones públicas territoriales ha sido, en muchos casos, confusa. En una concepción cerrada o patrimonialista de la Administración, asimilando acríticamente ésta a la empresa privada, y creyendo que el único actor sobre el territorio es la Administración pública, se han elaborado planes estratégicos territoriales como instrumentos de gestión interna (como haría una empresa privada). El resultado acostumbra a ser un conjunto de estudios de diagnóstico bastante interesantes y propuestas de actuación sólo para la Administración que difícilmente se pueden cumplir. La razón del incumplimiento está en que la evolución de la realidad no es coherente con las perspectivas del plan. Ello es lógico porque los restantes actores y agentes del territorio, públicos y privados (incluidos, por tanto, los restantes niveles de administración), al no haber participado en el proceso de elaboración, no han asumido ni objetivos ni prioridades y, por tanto, sus compromisos y actuaciones siguen pautas y modelos

discordantes. Sin embargo, actualmente, se está tomando conciencia de que para poder asumir con garantías los nuevos retos económicos, y en concreto proyectos de transformación del territorio que están relacionados, y teniendo en cuenta su alcance y su complejidad en un contexto de economía global, la mejor solución son a menudo los partenariados público-privados, o sea, acuerdos entre el sector público y el privado que permitan conseguir retos que por separado no se podrían plantear.

La cooperación público-privada permite aprovechar los beneficios potenciales de uno y otro, y al mismo tiempo supone compartir riesgos y responsabilidades. Se trata por tanto de multiplicar recursos, esfuerzos y conocimientos, para que todos los actores implicados obtengan los beneficios potenciales y, a la vez, obtener resultados que reviertan directamente en la ciudadanía.

La cooperación y concertación entre los niveles de administración y entre sector público y privado es fundamental en un territorio que quiera adoptar una estrategia de posicionamiento ante las transformaciones y cambios actuales.

En la actualidad, la cooperación público-privada es un instrumento central y necesario para la ejecución de las políticas públicas, una gestión que debe garantizar la máxima eficacia, eficiencia, productividad, efectividad y equidad. Para ello, la Administración debe buscar las empresas o los especialistas más adecuados para que las políticas públicas se ejecuten tal y como el sector público cree que se deben ejecutar. La prioridad, por lo tanto, siempre tiene que recaer en la política pública, y no en la empresa ni en el mercado.

El problema de la jerarquía

Uno de los problemas puede ser el de la jerarquía a la hora de aplicar la cooperación público-privada. De acuerdo con Albert Serra, el sector privado tiende a considerar que el actor principal es el mercado, mientras que para el sector público es la Administración. Intervención de Albert Serra en *La Setmana de l'Economia Cooperativa* (junio de 2009) organizada por la Confederación de Cooperativas de Catalunya y la Generalitat de Catalunya.

Doctrina del FMI y el BM

A mediados de la década de 1980 y durante la década de 1990, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, en el marco del Consenso de Washington, desarrollaron una doctrina claramente favorable a considerar el mercado como impulsor del desarrollo. Dicha doctrina, implantada fundamentalmente en Hispanoamérica y que comportó el desastre durante la década de los noventa y prácticamente hasta empezar el año 2000, momento en que empezó a aparecer lo que ahora se conoce como neoinstitucionalismo[4], reconoce que, efectivamente, sin instituciones públicas fuertes no hay seguridad para el mercado. Probablemente, ante una visión excesivamente simplista, según la cual el sector público burocrático está estrictamente orientado al poder y un sector privado estrictamente orientado al beneficio económico y a la instrumentalización del presupuesto público, cabría decir que ni la política ni el Gobierno local es así, ni el ámbito empresarial es tan instrumental. Sin embargo, sí que parece claro que hay una relación estadística que muestra cómo aquellas comunidades con Administraciones débiles tienen desarrollos económicos mucho más frágiles. Y lo contrario, hay una correlación evidente entre Administraciones sólidas, consistentes y con capacidad de gobernar, y desarrollos económicos locales competitivos, solventes y generadores de riqueza. La inseguridad jurídica, pues, es un problema del Gobierno, no de las empresas. Un Gobierno débil, no garantiza

seguridad jurídica y este puede ser el problema en el mercado de países en vías de desarrollo. Si se analiza el proceso, se constata que quien no hizo caso del Fondo Monetario Internacional ni del Banco Mundial fueron los países del sudeste asiático, conocidos ya como los países emergentes (China, India y Singapur) donde la relación entre el Estado y el mercado es muy fuerte.

(4)Elinor Ostrom, premio Nobel de Economía, es quizás una de las personas más conocidas vinculadas o cercanas a los criterios neoinstitucionales.

La asignación de recursos presupuestarios pertenece al ámbito estrictamente público, pero quien tiene más capacidad de gestionar la parte operativa y productiva, quien puede realizar estos servicios, es el sector privado, sea mercantil o no lucrativo. Por ejemplo, en el ámbito de las infraestructuras y la obra pública, quien decide hacer una carretera es la autoridad pública, pero no es necesario que el sector público tenga maquinaria en propiedad para realizar las obras. Hasta hace pocos años, parecía que el contrato público, la externalización, era el único modelo para hacer factible la cooperación, pero con el tiempo se han aplicado nuevas fórmulas, ampliando el abanico de posibilidades, como la creación de organismos mixtos para determinados proyectos, la concertación, la concesión...

Cooperación público-privada para la creación y gestión de insfraestructuras

Con relación a los acuerdos para la creación de infraestructuras, encontramos una iniciativa en el estado norteamericano de Utah, consistente en la creación de la Utah Telecommunication Open Infrastructure Agency, también conocida por las siglas UTOPIA, un consorcio de ciudades del estado de Utah unidas por el compromiso común de desarrollar y desplegar una red de fibra óptica que dé servicio a los negocios y las casas particulares de cada una de las comunidades asociadas. El proyecto nació a raíz de la evidencia que los operadores de telecomunicaciones que cubrían el área geográfica de Utah no ofrecían un servicio de primer nivel y la consecuente necesidad de proveer a los residentes de estas ciudades de una infraestructura de telecomunicaciones de alta calidad. Se trata de una red de telecomunicaciones de calidad excepcional, basada al 100% en fibra óptica y abierta a los diversos proveedores de servicios. Lo que se ha hecho es aplicar a las telecomunicaciones un modelo de explotación parecido al de un aeropuerto: la Administración construye la infraestructura, pero son las compañías aéreas privada las que prestan el servicio. Este, pues, no es solo un ejemplo de cooperación entre agentes públicos (para la construcción de la red), sino también un ejemplo de innovación por lo que respecta al modelo de negocio de explotación de infraestructuras.

En situaciones complejas hay que proponer soluciones también complejas que impliquen de manera intensa a todos los agentes e interesados relacionados. Para ello, de acuerdo con lo expuesto en el capítulo anterior, es necesario un liderazgo claro y fuerte. Que tenga capacidad para superar los obstáculos y complejidad de un proceso de cooperación público-privada y que sepa movilizar de manera adecuada todos los activos de que dispone.

En Suecia, por ejemplo, las quince empresas que forman el grupo Belok se asociaron en el año 2001 con el Ministerio de Medio Ambiente sueco para trabajar conjuntamente en proyectos centrados en la eficiencia energética y la preservación del medio ambiente. Uno de los proyectos impulsados fue la reducción del gasto energético en edificios no residenciales (hospitales, colegios, edificios de oficinas, etc.) hasta en un 50%, con una inversión que no supera los 100 euros por metro cuadrado.

Phoenix, Ljubljana y Toronto

Phoenix, Ljubljana y Toronto han tenido Gobiernos con capacidad de visión y voluntad de asumir ciertos riesgos para impulsar políticas a medio y a largo plazo, más allá de los imperativos electorales. Montreal ha contado con una empresa consolidada, como el *Cirque du Soleil*, Lille lo ha hecho con la empresa Terranova, y Johannesburg con un grupo de profesores comprometidos con sus alumnos que no se resignaron frente a las dificultades.

Ver: PricewaterhouseCoopers*: Cities of the future: Global competition, local leadership*.- PricewaterhouseCoopers, 2005

La suma, por lo tanto, entre los dos sectores debe ser positiva, y en ningún caso de confrontación. Por ello, hay que pasar de la cultura de la desconfianza a la cultura de gestionar la diferencia. La complementariedad entre estos dos sectores proviene del hecho de que tienen intereses diferentes. Sin embargo, la suma del objetivo social del sector público y el objetivo productivo del sector privado es la que posibilita la cooperación, y lo que permite que puedan trabajar juntos. En la cooperación Estado-mercado, cada uno tiene su función. Por lo tanto, su complementariedad y sus ventajas son evidentes. La cooperación público-privada genera un valor económico y social que la confrontación Estado-mercado impide. Por eso, hay que cambiar los estereotipos y superar ciertas desconfianzas. Además, esta colaboración permite la afloración de nuevos valores: cambios de cultura, de capacidades, de paradigmas y de liderazgos. Finalmente, esta alianza permite la comprensión de los roles entre los directivos públicos y los directivos privados.

La colaboración entre estos dos sectores es fundamental para el buen funcionamiento de las sociedades modernas. Otra cuestión –quizás más preocupante– es si existen las capacitaciones necesarias para impulsar dichos procesos. Probablemente, el sector público no sabe aún gestionar bien la cooperación público-privada. El nivel de calidad de los directivos públicos para poder hacer buenas relaciones contractuales, buenos controles, buenos sistemas de supervisión o buenas fijaciones de objetivos estratégicos aún es baja. El **sector público** está aún inmerso en una cultura excesivamente burocrática, en la cual los directivos son cualquier cosa menos estrategas capaces de construir procesos de producción complejos en el conjunto del sistema. Sin duda, los procesos de cooperación público-privada requieren directivos públicos capaces de gestionar de manera eficiente y, a la vez, implicar los agentes y la ciudadanía en general; deben aprender, por lo tanto, a gestionar desde la distancia, a sacarse de encima la carga burocrática, a diseñar políticas estratégicas a largo plazo y también a gestionar con el sector privado la implantación de estas políticas públicas. La capacitación de los directivos, tanto de los políticos como de los gerentes, para gestionar este tipo de estrategia y este tipo de dinámica está aún por hacer. Pasar del modelo burocrático al modelo de liderazgo estratégico y dejar de producir directamente para hacer que sean los otros quienes produzcan el valor que políticamente sea necesario es una dinámica aún pendiente de incorporar en la gestión. Para ello, parece imprescindible promover la investigación y la innovación en el propio ámbito de la cooperación público-privada. En estos años se han hecho grandes progresos en técnicas de contratación para la cooperación público-privada, como la financiación de las grandes in-

fraestructuras o la gestión hospitalaria. Se han impulsado innovaciones que pueden mejorar la relación entre lo público y lo privado. Igualmente, ha habido fracasos, a veces por incapacidad de articulación de procesos complejos, o bien por falta de planificación.

Por otro lado, el **sector privado** tiene que aprender que las políticas públicas acostumbran a estar muy sometidas a la opinión pública –y así debe ser en una cultura democrática– a los cambios sociales o a las modificaciones de las condiciones del entorno más allá de la voluntad del político. En este sentido, parece lógico que el sector privado pida garantías de estabilidad contractual a treinta años, pero el sector público a su vez requiere de ciertas garantías. Por lo tanto, desde este punto de vista, hay necesidad, por ambos lados, de comprender la relación entre lo público y lo privado y de saber cuál es la función de unos y otros.

Gobernabilidad, seguridad y violencia

La administración de calidad ha de garantizar la gobernabilidad, que entendemos como la preeminencia de los valores colectivos pactados por los ciudadanos frente a los privados, y la garantía del cumplimiento de leyes y acuerdos de manera que las personas o, a otro nivel, las organizaciones y empresas, puedan tomar decisiones con la garantía de que, si cumplen los requisitos, recibirán el trato, servicios o contrapartidas esperadas.

La pérdida de peso de lo público en relación con lo privado en el espacio urbano favorece la inseguridad y la violencia en las relaciones entre personas, creando una situación en la que algunos sectores valoran más la seguridad que las libertades y otros consideran la violencia como la expresión prioritaria de las relaciones entre personas y grupos.

Enfocar estos temas comporta también la preocupación por la corrupción en el sector público en la toma de decisiones aleatorias y no de acuerdo con las normas establecidas, y en el sector político-judicial enfrentado a un riesgo constante y al chantaje permanente de los grupos que controlan la violencia y los negocios ilícitos.

El reto estratégico consiste en encontrar caminos de solución de un problema altamente enquistado en las sociedades más desestructuradas, que se extiende a todos los sectores en la medida en que el miedo empieza a ser un instrumento de lucha política utilizado por los sectores más conservadores de la sociedad.

Ved también

Sobre esta cuestión, podéis consultar el módulo "Seguridad y violencia" de esta asignatura.

El sector público no busca el beneficio económico, no busca la necesidad de hacer rentables las inversiones desde un punto de vista financiero, sino que persigue objetivos sociales, de política pública, de salud, de seguridad, de educación... con suficiente presupuesto para poderlos financiar. Eso es perfectamente compatible con formas empresariales que busquen hacer esta actividad con una rentabilidad económica. No hay contradicción en esta cooperación entre el sector público y el sector privado, sino que la contradicción se da entre dos empresas puesto que persiguen el mismo objetivo, y por lo tanto, son competidoras. Este problema se puede observar desde una lógica más organizativa y subjetiva. Por un lado, la falta de organización del sector público, y del otro, una cierta falta de comprensión por parte del sector empresarial sobre lo que significa desarrollar políticas públicas –interpretar la política pública y fijar objetivos sociales– comportan la creación de consensos sociales que hagan viables las políticas públicas. A menudo, el problema del sector público

es la creación de consenso social, como pasa, por ejemplo, con las centrales nucleares dentro del sector energético. Generar consenso social, en definitiva, es una de las funciones del sector público, pero a un empresario le resulta absolutamente extraño, y prescindible, en algunos casos...

Competencia y cooperación

Actualmente, la competencia debe llevar incorporada la cooperación. Para muchas empresas es imposible establecer sistemas propios de investigación y desarrollo o un marco financiero coherente, por ejemplo. O actuar de *lobby* (y de financiador) para asegurar un aeropuerto intercontinental competitivo con zona industrial y de logística para facilitar el tratamiento e importación/exportación de mercancías. La base de las estrategias comunes se centra, pues, en potenciar todos estos aspectos. Competir con otros territorios en el terreno de lo común, lo precompetitivo, es el objetivo general.

Por lo tanto, sin entender este tipo de dificultades y de complejidades se hace difícil imaginar que operativamente se pueda ser más eficiente para desarrollar una cooperación actualmente imprescindible. Solo con generosidad por ambos lados es posible *coopetir* (competir y cooperar) en el espacio público-privado. Porque el éxito exige en este caso aprender de la experiencia, confianza, coliderazgo, control y voluntad política (no solo de las Administraciones sino también de las empresas). Su éxito será, por lo tanto, el fruto de la generosidad, dedicación, riesgo y esfuerzo continuo. En ningún caso, fruto de la casualidad. En Cataluña, los planes de innovación local han sido los principales instrumentos para fomentar e impulsar los partenariados público-privados, poniendo en evidencia que a menudo dichos partenariados son difíciles de articular. Parece difícil que el sector privado y el público trabajen con fluidez, quizás porque persiguen, como es sabido de antemano, objetivos bien distintos. Para uno, la rentabilidad económica en un plazo concreto es el objetivo principal, para el otro es la búsqueda del consenso político y la rentabilidad social. Por ello, de acuerdo con Albert Serra, la economía cooperativa puede ser un aliado natural de la cooperación público-privada, en la medida en que las cooperativas tratan de compatibilizar rentabilidad económica y social.

Referencia bibliográfica

J. Azua (2009). *Alianza coopetitiva para la nueva economía*. Madrid: McGraw-Hill.

Economía social

La economía social está formada por cooperativas, mutuas, asociaciones y fundaciones cuyo objetivo principal es prestar servicios a sus miembros o a una comunidad más amplia. En Europa, las empresas de la economía social ofrecen cerca del 8% de los puestos de trabajo del sector privado, y a menudo consiguen sobrevivir y prestar servicios de calidad en circunstancias que las empresas orientadas a los inversores considerarían poco lucrativas. Sin embargo, sus estructuras de gestión, los grupos de interesados y las estructuras de capital necesitan directores y ejecutivos capacitados. Numerosas autoridades locales han intentado combinar los aspectos positivos del sector privado y del público para ser más eficaces al prestar servicios públicos. Esto explica en parte la importancia creciente de las «empresas sociales», cuyos principales objetivos son sociales o societales y que actualmente aportan 3,5 millones de puestos de trabajo a la Unión Europea.

Researching social enterprise, David Smallbone *et al.,* UK Small Business Service dentro de Comisión Europea: *Libro Verde del Espíritu Empresarial*. Comisión Europea, Bruselas. 2003.

El caso de Projectes Territorials del Bages (PTB)

Como ejemplo destacable, se puede citar la experiencia de **Projectes Territorials del Bages (PTB)**, fruto de la colaboración entre los sectores público y privado, y que nace con la voluntad explícita de desarrollar proyectos estratégicos que ayuden a dinamizar el territorio y el desarrollo de la actividad económica de la comarca. El Bages sufría una grave crisis de pérdida de talento, a la vez que existía saturación en las comarcas vecinas por lo que atañe al uso del territorio para actividades empresariales. PTB aprovechó la

coyuntura favorable de la existencia del suelo a buen precio en su territorio para comprarlo y construir infraestructuras de primer nivel y poder ofrecer así a las empresas una promoción de suelo industrial de calidad, con una buena situación y sin tener que hacer recalificaciones, con la máxima transparencia. Y así, consiguió poner al Bages en el mapa de Cataluña.

Actualmente, años después de su creación, son ya tres las actuaciones industriales en marcha. Pese a la experiencia del Bages, aún hay gobiernos locales que tienden a percibir los partenariados público-privados como una pérdida de control. Por otro lado, la empresa privada implicada puede también no estar acostumbrada a trabajar teniendo en cuenta algo más que los costes, los beneficios o las relaciones con los clientes, y valorar como su actividad repercute en su entorno y qué consecuencias puede tener. Hay que valorar, además, que las Administraciones locales tienen unos condicionantes, legales y contables, por ejemplo, que no se mueven siempre en parámetros similares a los de la esfera privada. Hay pues que tenerlos en cuenta y compatibilizar todos los intereses.

[**A. Saz-Carranza; A. Serra** (2008). *El caso de projectes territorials del Bages. La complejidad de la colaboración publicoprivada al servicio del desarrollo territorial*. Barcelona: Esade/partenrs.]

Ante la desconfianza, la única solución son las personas: líderes con carisma y solidez, capaces de negociar sin perder de vista el objetivo final. Así, de la experiencia de PTB se poden extraer algunas ideas útiles. Por ejemplo, que el liderazgo debe ser sólido y profesional, con una alta capacidad en funciones directivas, y que debe saber movilizar las capacidades de las empresas, de los emprendedores, de las instituciones y de las personas, con el objetivo de que su territorio sea más atractivo para el talento, para el capital y para las organizaciones inteligentes. Por otro lado, no se puede olvidar que, a menudo, cuando hay un núcleo de talento, este atrae más talento. Finalmente, es necesaria una comunicación constante y transparente con todos los implicados: ayuntamientos, empresas, grupos de presión y medios de comunicación. Y hace falta una definición clara del proyecto, de sus objetivos y de sus retos, que tienen que ser ambiciosos pero asequibles. En definitiva, la clave para gestionar puntos de vista diferentes y recordar que no siempre el camino más corto es la línea recta, sin por ello tener que perder el objetivo primordial.

Cooperación público-privada en el ámbito de la dependencia

De acuerdo con Mariví Mur, coordinadora técnica de Atención a las Personas mayores y dependencia del Departamento de Acción Social de la Generalitat de Catalunya, se ha avanzado mucho en poco tiempo. Fue en el año 1998 cuando se recibió el traspaso a los ayuntamientos del servicio de atención domiciliaria (SAD) asistencial por parte de la de Generalitat. Fue entonces cuando: "fue el primer encuentro entre las entidades públicas y las privadas, ya que los ayuntamientos trabajan con funcionarios, pero en la Generalitat trabajamos con entidades privadas". Es en la cooperación público-privada que se ha avanzado desde que se realizó el traspaso. Mariví Mur destaca la importancia que han tenido tanto la Ley de la Dependencia como la Ley de Servicios Sociales en la implantación de un marco de trabajo para el sector.

Por lo que respecta a la Ley de Servicios Sociales, marca el acceso universal y subjetivo a los servicios sociales y paralelamente descentraliza las tareas, es decir, instaura una planificación basada en el territorio y organizada en una red pública. Los marcos de relación que se establecen son entre la Generalitat y las Administraciones locales, y entre estos y las entidades de iniciativa social. A partir de la ley, son los municipios los que detectan las necesidades y los que aplican los cambios, pero los ejecutores de la tarea son las empresas, ya sean cooperativas o entidades sin ánimo de lucro.

Frente al crecimiento que se está dando en la atención domiciliaria, el reto se encuentra en la cooperación a tres bandas iniciada por la ley. "Esta cooperación es importante, sobre todo, en los territorios con población dispersa, ya sea porque allí viven personas mayores o porque tienen su segunda residencia", destaca Mur.

La cooperación queda enmarcada dentro del reglamento de la ley, cuya importancia queda reflejada en sus contenidos, algunos de los cuales son: la definición del modelo de servicio de atención domiciliaria, la regulación de dichos servicios, el marco de las ac-

tuaciones de los profesionales, los derechos y deberes de la ciudadanía o los requisitos respecto a la profesionalización y provisión del servicio con condiciones económicas.

[**Confederació de Cooperatives de Catalunya** (2009, junio). *Setmana de l'Economia Cooperativa*. Barcelona: Departament de Treball, Generalitat de Catalunya.]

2.6. El nuevo papel de la Administración

La Administración territorial se encuentra frente a una tesitura compleja: enfrentada directamente al ciudadano aparece –y es– la responsable de su calidad de vida inmediata. Es, además, el núcleo principal de los contactos ciudadano-Administración. Sin embargo, en muchos países la clase política la ve como un sistema administrativo en el que colocar políticos de segunda fila, o bien como tarea secundaria de gobernantes situados en otros niveles (los alcaldes franceses son el ejemplo paradigmático). Pocas veces es vista por los gobiernos centrales como formando parte del corpus-Estado. Las dificultades para constituir el Comité de Regiones y Ciudades de la Unión Europea fueron bien claras, y las presiones de las regiones para eliminar a las ciudades del mismo sólo se han superado teniendo en cuenta que no hay regiones formalmente constituidas en varios países de la Unión. Al mismo tiempo, como hemos dicho, pocas veces la Administración local tiene resueltos los problemas de financiación y siempre recibe la parte más pequeña en el reparto (con la excepción, probablemente única, de Suecia). En un momento de recorte generalizado del déficit público y la deuda, los efectos de la falta de financiación son mucho más evidentes. Sin embargo, hoy, cuando la simbiosis entre territorio, economía y calidad de vida es tan estrecha, cuando la metrópoli es el centro de los temas emergentes y el contenedor de los problemas sociales, la Administración local, y por extensión el resto de Administraciones territoriales y regionales, tiene un valor básico. La creciente importancia de los políticos locales –muchos de ellos sólo en política para servir a su territorio–, se hace más evidente con el comportamiento electoral de la ciudadanía, que premia mucho más la capacidad de gestión y de resolución de los temas que han demostrado los gestores –sea cual sea su afiliación política– que la pertenencia a los grandes grupos políticos vencedores en otros tipos de elecciones. En estas circunstancias, la brecha entre los sectores más dinámicos de la Administración local y los criterios y concepciones tradicionales sobre la misma es cada vez mayor. La rapidez, sin embargo, de la dinámica actual requiere reciclaje continuo por parte de los profesionales y políticos de la Administración local, así como adaptación continua a las demandas del ciudadano: descentralización territorial y funcional, atención a la información, control de expedientes y calidad de los resultados, lucha contra la corruptela, etc. La dinámica de la economía internacional, acompañada por el cambio en las demandas ciudadanas y sociales y en medio de las contradicciones inherentes a la construcción de un nuevo orden mundial, obliga a una agilidad de movimientos y procesos de acción-reacción difícilmente compatible con un sistema administrativo basado en sistemas tradicionales de gestión. La década de 1990 representó una inflexión en este camino y la gobernabilidad y la eficacia y eficiencia del Gobierno no sólo han pasado a primer plano operativo, sino que han empezado a ser objeto de tratamiento mucho más

formal y académico, y se crean las condiciones para el desarrollo de sistemas de difusión de conocimientos y aprendizaje en Administración pública a partir, básicamente, de buenas experiencias prácticas.

La conciencia de que la calidad del gobierno del territorio, su eficacia y equidad son una condición fundamental para el desarrollo del mismo, añadiendo al concepto *gobierno* una visión más amplia: la gobernabilidad, es decir, el entorno social de ciudadanía, cumplimiento de compromisos por parte de los ciudadanos y agentes económicos, seguridad y eficacia del sistema legal y judicial, etc., está siendo asumida no sólo por los estrategas y pensadores, sino también por organismos como los fondos multilaterales de cooperación o el PNUD, que hasta hace muy poco tiempo sólo pretendían trabajar con infraestructuras o proyectos sociales concretos sin enfocar la gestión posterior o los temas del entorno territorial que permitiesen asegurar la eficacia posterior de las acciones puntuales.

La intensidad y consistencia de los cambios, la implementación de estrategias de transformación administrativa, depende muchas veces de la continuidad de los equipos directivos en un ciclo rítmico: creación-implementación-consolidación de resultados. En la visión tradicional, la decisión escasa y prudente que no exige tomar grandes riesgos pero tampoco provoca grandes cambios parece razonable. Uno se instala en el tiempo hasta que aparece la solución de continuidad: gran debate y nueva legislación. Hay un pequeño problema para esta dinámica: entre la interiorización de la necesidad de cambio, el compromiso con los afectados, el compromiso político, el debate legislativo, la aprobación final y el desarrollo reglamentario ha transcurrido tanto tiempo, que la adaptación magistral llega con mucho retraso y obedece a la formalización de unas circunstancias y una visión de la situación que ya ha sido nuevamente superada por la dinámica de la realidad.

Marco legal

En este sentido, el marco legal debe ser considerado por los gestores como un requisito a tener en cuenta, específicamente si se bordean los límites reglamentarios, pero no como un fin en sí mismo: puede ser cambiado si no se adapta a la nueva sensibilidad ciudadana. Por ello, la existencia de legislación con fuerte incidencia en la descripción reglamentaria de las actividades es muy peligrosa, ya que, además de la lógica de la razón colectiva, introducen la lógica del procedimiento adaptado a las técnicas y procesos de un determinado momento, probablemente por personas no conocedoras de los sistemas de gestión de carácter novedoso. En general, el procedimiento que se puede aprobar colectivamente obedece al máximo común divisor de los conocimientos organizativos, tecnológicos e informativos de quien debe tomar las decisiones.

Es interesante la reflexión sobre las dificultades de implementación de prácticas concretas de crecimiento sostenible respecto a la propia reglamentación expuesta en Duany, A. *et al*. (2010). *The smart growth manual*. New York: McGraw-Hill.

Sin embargo, como ya hemos comentado, la voluntad de asumir riesgos mayores para obtener resultados mayores exige la complicidad activa del ciudadano y que el proceso de *feed-back* sea constante y permanente. Exige una Administración orientada al ciudadano, donde el ciudadano es el cliente, y, al mismo tiempo, una actitud participativa del mismo. Cuando los ciudadanos exigen de la Administración la parte alícuota de acción y responsabilidad que le corresponde en la mejora de la calidad de vida colectiva, ésta debe tener consolidadas unas formas de comportamiento claras, transparentes, conocidas e igualitarias en el sentido de poder tratar a cada ciudadano de forma distinta y personalizada para obtener resultados iguales para todos. Pero el contexto actual de la promoción económica local requiere no solo un cambio de la Administración hacia el exterior –respecto a la ciudadanía, a otras ciudades, a las relaciones de cooperación con el sector privado. También requiere –y muy especialmente– un cambio en la propia dinámica de funcionamiento. Es evidente la necesidad de que todos los sistemas de la Administración se relacionen entre ellos para poder dar respuestas eficaces a los problemas ciudadanos y del territorio, problemas que son complejos, fruto de una realidad poliédrica y que, por tanto, a menudo no se pueden resolver desde una sola aproximación.

Lectura recomendada

Para una explicación detallada del concepto de transversalidad, podéis consultar la siguiente obra:

A. Serra (2005). "La gestión transversal. Expectativas y resultados". *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (núm. 32).

Un caso de política transversal: Bolsa familia

En ese sentido, una buena práctica remarcable es Bolsa Familia, impulsada por el Gobierno de Brasil. Se trata de una tarjeta bancaria de debito que solo puede gestionar la madre de la familia y que el Estado carga mensualmente con una ayuda económica a condición de que los niños hayan asistido regularmente a la escuela, a las revisiones médicas, etc. Para que esta iniciativa funcione debidamente, es imprescindible que el banco, la escuela y el Gobierno (el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre) estén interconectados.

El desarrollo económico local debería ser objeto de un planteamiento transversal porque solo desde una aproximación multiorgánica es posible pensar de manera estratégica el modelo económico de la ciudad moderna. Desde esta perspectiva, es evidente la necesidad de contar con las TIC como instrumento para conectar e interrelacionar diferentes capas de información disponibles, que facilitarán una mejor comprensión de realidades complejas, de cara a la búsqueda de soluciones para la promoción económica urbana. Aunque conviene también tener claro que la transversalidad debe ser excepcional, para no abusar del instrumento y generar expectativas generadoras de frustración. Confundir las coordinaciones horizontales con las políticas de transversalidad, y caer, en consecuencia, con la obsesión de querer solucionar todos los problemas de gestión de políticas públicas con la transversalidad es un gran error, puesto que solo algunas políticas lo requieren. De acuerdo con Albert Serra, debe valorarse muy bien el estado actual de la organización para no crear expectativas que difícilmente podrán cumplirse. Así, debe ser la propia organización quien debe consensuar qué condiciones son necesarias para considerar que un proyecto es realmente transversal.

Modelos organizativos

Entre los diversos modelos organizativos de la Administración pública, quizás uno de los modelos que facilita más el trabajo transversal entre diversas áreas es el modelo organizativo horizontal, que incluye diferentes formas de coordinación no jerárquica (o de jerar-

quía debilitada) utilizadas para el diseño y la implementación de políticas públicas, como también para la gestión y la provisión de servicios públicos. Pero, para implementar este modelo, deben tenerse muy claros los cambios que puede implicar de tipo organizativo, en el mapa de actores y en la demanda social.

La definición-interpretación del concepto de transversalidad a menudo es controvertida. El Gobierno local debe ponerse de acuerdo en la definición de sus ámbitos de aplicación con el fin de poder bajar a un segundo nivel, el de consensuar propuestas de mejora viables.

Gestión transversal en el Ayuntamiento de Vitoria

Uno de los casos mejor documentados en el Estado español de gestión transversal es el del Ayuntamiento de Vitoria, donde se apostó por un modelo transversal como la mejor manera de optimizar la organización municipal y dar respuesta a los nuevos problemas de la sociedad, que no tienen nada que ver con los de hace 20 o 25 años. Para llevarlo a cabo, se dotó de un instrumento informático adecuado para la gestión de la participación y la generación de ideas, condición imprescindible para cualquier proyecto participativo. En total se invitó a 170 trabajadores del ayuntamiento, de los cuales se registraron en la plataforma en línea 126 y, de éstos, más del 80% fueron activos. Se generaron un total de 122 ideas para la mejora de la organización municipal.

A raíz de la aplicación de la transversalidad en Vitoria, el equipo que lideró el proyecto concluyó que, para poder llevar a buen término un proceso de transversalidad, las seis condiciones imprescindibles eran:

1) Concepción integral de los ciudadanos
2) Dirección política estratégica
3) Participación y transparencia
4) Coordinación horizontal
5) Trabajo en equipo e interdisciplinariedad
6) Definición de recursos y estructuras

Escasez de recursos y administración relacional

El papel activo que hemos atribuido a las Administraciones locales tiene su talón de Aquiles en la escasez de recursos y de competencias. Las políticas actuales, tanto comunitarias europeas como norteamericanas de contención del déficit público, afectan a las Administraciones locales. En las megaciudades iberoamericanas y asiáticas, la escasez endémica de recursos y capacidades les impide mantener un nivel de igualdad con los centros reales de decisión, sean públicos o privados.

En la región mediterránea, se dan cita los dos fenómenos conjuntamente: las ciudades europeas se encuentran atrapadas entre la necesidad de contención del gasto público y la carencia de infraestructuras y servicios comparativamente con las ciudades centroeuropeas.

En el norte de África y Oriente Medio, las carencias en infraestructuras y servicios se suman a la escasez de recursos y a importantes carencias competenciales, debidas a la actitud tutelar y dirigista de la Administración central. En la cuenca mediterránea existe una mayor necesidad de adaptación del Gobierno local como Administración relacional. Se trata de promover desde los ayuntamientos las relaciones entre los agentes sociales con capacidad de acción y transformación, de aprovechar al máximo las sinergias entre los diferentes elementos del ecosistema económico y social ciudadano.

Para ello, al igual que en el medio natural se debe velar por la biodiversidad, la Administración relacional debe velar por la polifuncionalidad de la ciudad como única garantía de la creación de interrelaciones y oportunidades.

Un proceso de gestión transversal, orientado a la resolución de nuevos problemas y demandas sociales que requieren nuevas soluciones, requiere tener un conocimiento exhaustivo del contexto en el que está inmersa la organización

para contextualizar el proceso de transversalidad en función de sus características. No es igual un contexto con experiencia previa de trabajo en red y de cooperación entre áreas municipales que uno vertical y jerárquico. El éxito o fracaso de un proceso de transversalidad reside en la integración en el proyecto de las 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 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 las TIC; encontrar un equilibrio entre el coste de las acciones y su beneficio, entre todos los agentes implicados. Otro elemento imprescindible es el de un liderazgo político que debe ser 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; 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. 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; cultivar una vocación de servicio, y por último, y no menos importante, potenciar la creatividad como elemento básico para hallar soluciones.

Conclusiones del proyecto de transversalidad del Ayuntamiento de Vitoria

1) La transversalidad como concepto e instrumento organizativo aporta capacidad de liderazgo del cambio social y mejora el abordaje de la realidad compleja y multidimensional de la sociedad actual. Sin embargo, la gestión transversal no debe ser percibida como la panacea para hacer frente a todos los males organizativos.

2) 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 para su puesta en práctica. Muchos de los problemas que plantea la gestión transversal surgen, generalmente, de su deficiente implementación.

3) La organización municipal no puede asumir ilimitadamente grandes programas transversales sin poner en peligro su sostenibilidad y continuidad. Es fundamental que los/as responsables políticos/as 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 muy perniciosos en la organización.

4) 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.

5) El desarrollo de esa "cultura diferente", implícita en la idea de "transversalidad", supone intervenir sobre la organización, potenciando valores ligados a la participación, a la coordinación horizontal, al trabajo en equipo y a la interdisciplinaridad.

Tenemos que tener en cuenta que el planteamiento será más potente o más débil en función del nivel de elaboración del discurso que realicemos. Y será más innovador o más continuista, según marque o no, puntos de inflexión y reorientaciones respecto de concepciones anteriores. Desde esta perspectiva, no cabe duda de que la transversalidad nos 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, se tienen que crear 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 sólo 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.

En definitiva, "la transversalidad" debe aparecer en el contexto de una estrategia municipal con el objetivo de acercarse al modelo de ciudad que pretendemos alcanzar. Una transformación que ha de ser no sólo física y urbanística, sino, sobre todo, humana y social.

Ayuntamiento de Vitoria

Los gobiernos de las ciudades son organizaciones complejas que tienen que satisfacer las necesidades de un gran número de actores, cuyos intereses, en ocasiones, no son coincidentes. Para lograr sus objetivos, tienen que desarrollar y adaptar nuevos modelos organizativos e incorporar nueva información y tecnologías de la comunicación para gestionar el cambio eficazmente. Para convertirse en organizaciones altamente eficaces, los municipios deben desarrollar –y en algunos casos, transformar– su capacidad, de acuerdo con el dinámico contexto mundial en el que operan. En resumen, podríamos agrupar los factores clave, para una Administración de calidad que lidera el proceso continuado de desarrollo económico sostenible, en **tres conceptos básicos**:

1) La **Administración promotora**. Es aquella que asume riesgos, asume un papel de liderazgo activo, su personal tiene en cuenta la importancia de los resultados frente al burocratismo en las relaciones internas y con los agentes económicos y sociales, crea el producto "ciudad" convirtiendo el recurso territorial en un instrumento identificable y "vendible" al exterior, no se reduce a los presupuestos sino que es capaz de buscar todo tipo de financiaciones (la preocupación del responsable no es saber cuál es mi presupuesto, sino cuáles son mis objetivos, e intenta financiarlos) y, finalmente, es la que hace el "guión" del marketing, que servirá de esquema para ser adaptado a los restantes agentes sociales y económicos de la ciudad.

2) La **Administración relacional**. Es aquella que da contenido informativo a todos sus contactos con el ciudadano para asegurar la igualdad de oportunidades; que incorpora a sus servicios el concepto cliente y define las condiciones de difusión y prestación; que articula a los ciudadanos y agentes económicos y sociales con la Administración y entre ellos; que articula a los ciudadanos con los proyectos estratégicos generando valor para ellos y su identificación con

la ciudad; que articula a los distintos actores económicos internos y externos al territorio y que articula todos los niveles de Administración para obtener unos resultados más efectivos.

3) La **Administración estratégica**. Es aquella que asegura el impacto positivo de los proyectos que afectan a la ciudad en la calidad de vida de los ciudadanos; que fija las reglas y normas de funcionamiento de todos los agentes para asegurar la gobernabilidad, la equidad y el bien común; que crea consensos y redistribuye liderazgos y que crea un modelo de futuro compartido y concretado en un conjunto limitado de proyectos clave.