

LA GESTIÓN ESTRATÉGICA DE LAS CIUDADES
Un instrumento para gobernar las ciudades en la era info-global

6

2002

Josep María Pascual Esteve



JUNTA DE ANDALUCÍA

CONSEJERÍA DE GOBERNACIÓN

Dirección General de Administración Local

Edita: Dirección General de Administración Local
Consejería de Gobernación. Junta de Andalucía

© Consejería de Gobernación. Junta de Andalucía. 2002

Diseño: Artefacto

Impresión: Dimograf, S.L.

I.S.B.N.: 84-931892-6-X

D.L.:

Indice

Prólogo.....	7
Agradecimientos y dedicatoria.....	8
Presentación.....	9

I PARTE: LA EMERGENCIA DE LA CIUDAD Y LOS PRINCIPALES CAMBIOS URBANOS

1. Capítulo introductorio. “La ciudad motor del desarrollo histórico y de la civilización”.....	13
1.1. La ciudad en la historia.....	13
1.2. La ciudad, cuna de la civilización.....	15
2. La emergencia de lo urbano en el análisis de la globalización.....	17
2.1. En principio: Globalización, sinónimo de disolución de lo urbano y lo local.....	17
2.2. La sostenibilidad y la cohesión social del planeta: pensar globalmente actuar localmente.....	18
2.3. La cultura global como entramado de culturas locales.....	19
2.4. La globalización se configura en los sistemas de ciudades.....	20
3. Lo global emerge de lo urbano.....	23
3.1. ¿Qué se entiende por globalización?.....	23
3.2. Los condicionantes urbanos de lo global.....	28
3.2.1. La Tierra, un planeta de ciudades: la población se concentra en las ciudades.....	28
3.2.2. La interdependencia territorial se produce en las ciudades: la sociedad mundial como sistema de ciudades.....	29
3.2.3. La universalidad de lo local: la ciudad encuentro de culturas.....	30
3.2.4. La nueva economía necesita un entorno urbano: pensar localmente para actuar globalmente.....	31
3.2.5. La Sociedad del Conocimiento se estructura en ciudades educadoras.....	35
3.2.6. Los problemas globales requieren soluciones urbanas.....	38
3.2.7. La democracia en la sociedad info-global se organiza progresivamente en torno al gobierno de la ciudad.....	39
4. Las transformaciones de las ciudades contemporáneas: los procesos urbanos emergentes.....	41
4.1. El cambio de escala en la gestión de la ciudad.....	42
4.2. Las dinámicas sociodemográficas.....	44
4.3. Nueva estructura y retos sociales.....	48
4.3.1. Nueva desigualdad social y nueva visión de la pobreza.....	49
4.3.2. La individualización de las relaciones sociales y la generación de capital social.....	50
4.3.3. Riesgo y vulnerabilidad social.....	52
4.3.4. Inmigración: identidad y multiculturalidad.....	53
4.3.5. Cambios en la familia: integración en base a la diversidad de familias.....	54

4.3.6. La ciudad a la medida de las mujeres.	55
4.3.7. A la búsqueda de nuevas fórmulas de intervención social y gestión de las prestaciones y servicios sociales.	56
4.3.8. La globalización de lo social.	59
4.3.9. La centralidad de los valores sociales en la organización social.	61
4.3.10. Una nueva visión del tiempo y el espacio.	62
4.4. La Nueva Economía Urbana: la generación de valor sobre la base de proximidad y confianza.	63
4.4.1. La penetración de las TIC en la ciudad.	63
4.4.2. El desarrollo de los servicios avanzados.	64
4.4.3. La presencia de centros de saber en la ciudad.	64
4.4.4. Los factores de atracción de flujos económicos.	65
4.4.5. Los centros logísticos.	65
4.4.6. Las bases espaciales de la nueva economía urbana: la concentración de usos del suelo.	66
4.4.7. Los cambios en la gestión pública local de la economía.	67
4.5. La emergencia de la sostenibilidad y la calidad del medio ambiente.	69
4.5.1. Los pilares de la sostenibilidad.	69
4.5.2. Criterios de actuación para una ciudad sostenible.	70
5. La reformulación de la política local y su relación con los gobiernos regionales.	73
5.1. De la Administración local a los gobiernos urbanos.	73
5.2. El gobierno regional: fortalecimiento del sistema de ciudades de la región y la equidad territorial.	77
5.2.1. La emergencia de los gobiernos regionales.	77
5.2.2. Gobiernos regionales y sistema urbano.	77
5.2.3. Criterios político-administrativos en la relación gobiernos regionales gobiernos locales.	78

II PARTE: LA GESTIÓN ESTRATÉGICA DE LAS CIUDADES

6. La gestión estratégica de la ciudad. Instrumento para dirigir el cambio urbano.	83
6.1. Principales características de la Gestión Estratégica.	83
6.2. Objetivos de la gestión estratégica de ciudades: el progreso humano de la ciudad.	85
6.2.1. La dotación de capital urbano.	85
6.2.2. Fortalecer la capacidad de acción de la ciudad.	86
6.3. Los resultados previsibles de la gestión estratégica para el gobierno local.	95
6.4. La gestión estratégica: un nuevo paradigma para la gestión pública.	96
6.4.1. La formulación tradicional burocrático-administrativa.	97
6.4.2. La modernización de la Administración en los años ochenta y noventa.	97
6.4.3. La reinención del Gobierno: la Administración estudia ciencias empresariales o la transición al nuevo paradigma.	99

6.5. Gestión estratégica y nueva gobernabilidad.	100
7. Los componentes de la gestión estratégica.	103
7.1. La estructura de una estrategia urbana.	103
7.1.1. La opción estratégica.	104
7.1.2. Areas estratégicas de intervención.	105
7.1.3. Los proyectos clave.	107
7.2. El modelo de gestión de redes de actores.	107
7.2.1. Finalidad: la corresponsabilidad.	107
7.2.2. Los objetivos del proceso de creación de la red de actores urbanos.	108
7.2.3. Las etapas de la gestión de redes.	108
7.3. El desarrollo de una política exterior para la ciudad.	109
7.4. La participación ciudadana: democracia local, responsabilización y soporte social.	110
7.5. La gestión de la innovación y el conocimiento.	110
8. El Plan Estratégico como inicio de la nueva gestión urbana.	113
8.1. Introducción.	113
8.2. El proceso de elaboración de un Plan Estratégico.	115
8.2.1. Primera fase: la Organización.	116
8.2.2. Segunda fase: el Diagnóstico.	117
8.2.3. Tercera fase: escenarios de futuro, definición del objetivo central del Plan y líneas estratégicas.	120
8.2.4. Cuarta Fase: la Elaboración de objetivos.	123
8.2.5. Quinta fase: la creación del Plan de Actuación.	125
9. El impulso y seguimiento de la estrategia urbana como dinamizadora de la gestión estratégica de redes de actores.	127
9.1. La necesidad de buscar el impulso de los proyectos estratégicos.	127
9.2. Las fases de la etapa de Impulso y Seguimiento.	127
9.2.1. Primera fase: la elaboración del programa de actuación.	128
9.2.2. Segunda fase: la organización de la ejecución.	129
9.2.3. Tercera fase: el desarrollo y seguimiento de la ejecución.	130
9.3. Del Plan a la Gestión Estratégica Urbana.	130
9.3.1. La evaluación de los proyectos.	131
9.3.2. Evolución del entorno.	133
9.3.3. Evaluación del desarrollo de la ciudad.	134
9.3.4. Generar espacios de pensamiento creativo.	135
III PARTE: BUENAS PRÁCTICAS DE GESTIÓN DE REDES EN LA CIUDAD	
10. La gestión relacional para la rehabilitación de barrios.	141
10.1. Una empresa mixta para la renovación del Centro Histórico de Barcelona: el caso PROCIVESA.	141
10.1.1. Características y composición de la empresa mixta.	141

10.1.2. Proyectos desarrollados.....	142
11. La gestión de redes en el sector logístico	143
11.1. La gestión de redes para garantizar la calidad: la marca de Garantía del Puerto de Valencia	143
11.1.1. Introducción.....	143
11.1.2. Garantías de la marca	144
11.1.3. La organización de la Marca.....	144
11.1.4. Compensación por incumplimiento de las características garantizadas	145
11.2. La colaboración pública y privada en la promoción logística de una ciudad: Barcelona Centro Logístico	146
11.3. Colaboración pública-pública para la modernización de las infraestructuras del “Puerto de Valencia”.....	149
11.3.1. Justificación.....	149
11.3.2. Descripción	150
11.3.3. Objetivos	150
11.3.4. Compromisos	151
12. La gestión de redes en el transporte de viajeros	153
12.1. La Red Integrada de Transporte de Viajeros en Curitiba	153
12.1.1. ¿Qué es la RID?.....	153
12.1.2. Los roles públicos y privados en la RID.....	153
13. Gestión relacional e innovación tecnológica	155
13.1. La colaboración pública-pública en la innovación tecnológica del sector productivo Sevilla Tecnópolis.....	155
13.1.1. Cartuja 93	155
13.1.2. Sevilla Tecnópolis.....	156
13.2. Cooperación pública y privada para la Investigación y Desarrollo: el Parque Tecnológico de Andalucía (Málaga).....	157
13.2.1. Parque Tecnológico de Andalucía.....	157
13.2.2. Asociación de Investigación y Desarrollo en Andalucía	157
14. La gestión de redes en política social.....	159
14.1. Las redes en temas sociales: las Mesas de Solidaridad de Valencia	159
14.2. El Banco de Estudios de Interés Social (Barcelona).....	163
15. Gestión relacional en la organización de eventos populares	165
15.1. El Centro de Coordinación Operativa (CECOP) del Ayuntamiento de Sevilla y su papel en la organización de la Semana Santa	165
15.1.1. El Proyecto.....	165
15.1.2. La puesta en marcha	166
15.1.3. Entidades implicadas	167
15.1.4. Fases del Proyecto.....	168
Bibliografía básica y enlaces electrónicos recomendados en español	169

Prólogo

El libro consta de tres partes claramente diferenciadas. En la primera, que abarca los cinco primeros capítulos, se identifican los factores de emergencia de las ciudades en la Era Info-global o Era del Conocimiento para los países más desarrollados; asimismo, en el capítulo cuatro se especifican las principales transformaciones internas que están aconteciendo a las ciudades como consecuencia del nuevo entorno de la globalización y la Sociedad de la Información. De entre estos cambios, destaca la necesaria reformulación de los Ayuntamientos, que deben pasar de concebirse como administración local a ejercer de gobierno de la ciudad y reestructurar sus relaciones con los actores urbanos y las demás instituciones públicas y, en particular, los gobiernos regionales.

En la segunda parte se describe la gestión estratégica como el instrumento que han empezado a utilizar los gobiernos locales más avanzados para asumir un nuevo rol y desarrollar una política de gobierno relacional o de redes para dirigir, de manera cooperadora con los actores privados, los demás gobiernos del Estado y con la participación ciudadana, los cambios externos e internos que acontecen a la ciudad hacia objetivos de mayor calidad de vida y de desarrollo sostenible. En esta segunda parte, se detallan específicamente las metodologías de planificación estratégica, puesto que un Plan Estratégico liderado por el gobierno local constituye el mejor inicio para desarrollar y profundizar en la gestión estratégica de las ciudades por parte de los Ayuntamientos.

Por último, en la tercera parte se describen buenas prácticas de ciudades de lo que constituye otro de los pilares de la gestión estratégica: la gestión de redes de actores para elaborar e implantar los proyectos estructurantes, físicos o intangibles, del futuro de la ciudad.

Agradecimientos y dedicatoria

Quiero agradecer ante todo a mi esposa Angeles Guiteras Mestres el ánimo, la paciencia y el consejo para poder disponer de las horas, en su gran mayoría extraídas del denominado “tiempo de ocio”, para escribir estas páginas.

Asimismo, agradecer a mis socios de Estrategias de Calidad Urbana, María García Pizarro, Marta Tarragona Gorgorió y José María Gil Suay, por las responsabilidades adicionales que han tenido que asumir para poder redactar estos textos. A Ramon Sanahuja Vélez, por las fuentes de información que me ha proporcionado, y, en especial, a Amelia Fernandez Paricio, por sus tareas de adecuación, corrección y, en no pocos casos, traducción de los textos originales.

Me permitirán que un libro acerca de la gestión de la estrategia de las ciudades, en el que el futuro se hace presente, lo dedique a mis hijas, María y Júlía Pascual Guiteras, cuyo presente-futuro es el principal motor de mi actividad y, en particular, de la intelectual.

Josep Maria Pascual Esteve

Enero 2002

Presentación

Los procesos de concentración urbana y su interrelación han ido dotando a las ciudades de un creciente poder, visible en la aparición de una nueva geografía que, como no podía ser de otro modo, ha obligado a pensar acerca de su gobierno y de sus relaciones con los diferentes niveles administrativos que tienen que ver con la gestión de los asuntos urbanos. Desde esta perspectiva, el imparable proceso de entronización del papel de la ciudad como beneficiario de la descentralización de los gobiernos nacional y regional obliga, entre otros aspectos, a reflexionar y proponer acerca de cómo gestionar las ciudades.

Es cierto que, por lo que se refiere a nuestro país, hasta no hace mucho ha pesado más la administración de la ciudad que su gobierno. No es menos cierto que la paulatina dotación de nuestras ciudades de unos niveles mínimos de infraestructuras y equipamientos ha ido dando lugar a afrontar los desafíos de su gobernabilidad en términos de los nuevos retos: inmigración, consumo, juventud, etc. En ese contexto, la visión planificadora de la ciudad, la construcción de la misma en definitiva con el apoyo de todos, ha ido cobrando una especial relevancia, obligando a un replanteamiento de cómo se gestionan los asuntos públicos, asumiendo una visión de la ciudad que es la suma de diferentes visiones e intereses que deberían converger en el compromiso de la propuesta y de la acción en beneficio, precisamente, de todos. De ahí que ya sea casi tópico recordar cómo, hace ya décadas, ciudades de diferentes continentes iniciaron una senda de planificación estratégica que en estos momentos es un referente obligado no sólo de la iniciativa sino también de la propuesta. El tiempo y los sucesivos cambios sociales han propiciado una evolución en la gestión estratégica de la ciudad, dando lugar a planteamientos más dinámicos y ligados a las estructuras sociales de la misma, revelando, en cualquier caso, cómo éste es un tema de obligada referencia para quienes encaran los asuntos urbanos. De ahí que la edición de este texto sea la oportunidad de brindar una herramienta de reflexión y propuesta, especialmente en lo que se refiere al inventario de buenas prácticas, para quienes se interesan y, sobre todo, tienen que ver directamente con la gestión urbana.

No deja de ser un texto novedoso en Andalucía, pero que aparece en unos momentos en los que los primeros planes estratégicos cumplen un decenio y han servido de referencia para otros que en estos momentos se están desarrollando o poniendo en marcha. Así, de una u otra manera, con una mayor o menor dimensión territorial, la Comunidad Autónoma conoce una proliferación de iniciativas que, respondiendo en términos generales a la misma marcha de estas cuestiones en otros territorios, vienen a reflejar el interés por la dimensión urbana del gobierno territorial y la necesaria respuesta a problemas que sólo desde esa perspectiva los responsables locales pueden encarar exitosamente. No cabe duda de que la trayectoria del autor dota al libro de una dimensión singular, por cuanto su experiencia directa en la dirección de los principales planes estratégicos de este país y en el asesoramiento internacional de estas iniciativas le confiere, además del rigor en la información, el conocimiento, cada vez más próximo a la sabiduría, de las circunstancias que rodean al lanzamiento y desarrollo de los mismos. Pero, sobre todo, es de agradecer que, en un contexto como el nuestro, haga una clara apuesta por un modelo de gestionar las ciudades que nos debe obligar a todos a repensar nuestra concepción de la gobernabilidad de las ciudades andaluzas y, sobre todo, los instrumentos y compromisos que ponemos en liza en pro del bienestar y la cohesión del territorio.

1^a

P A R T E

**La emergencia de la ciudad y
los principales cambios urbanos**

1

La ciudad motor del desarrollo histórico y de la civilización

1.1 LA CIUDAD EN LA HISTORIA

La ciudad, en general, no se está estudiando correctamente. En no pocas ocasiones se la considera un producto de la sociedad en general, cuando, de hecho, la ciudad es la misma sociedad. La ciudad se acostumbra a preconcebir como un resultado del desarrollo concreto de un ente abstracto, como es el caso del modo de producción capitalista en el marxismo o del desarrollo del mercado o de la globalización, como en el caso de los economistas clásicos en el primer caso o de los globalistas¹ en el segundo caso.

La ciudad no es sólo el espacio en donde se desarrollan los modos de producción, o las distintas sociedades sino que la misma ciudad es la que posibilita la aparición de estas mismas sociedades. En especial, debe subrayarse que es de la organización de los procesos urbanos de producción, distribución y consumo de la que dependen las distintas características y particularidades de las diferentes sociedades.

El que se considere la sociedad por encima de las ciudades que la constituyen es sin duda un efecto de la aparición de los estados nacionales como administradores de un territorio y han confundido las sociedades con los límites territoriales en los que ejercen su autoridad. En semejante error caen no pocos de los analistas de la globalización económica y de la sociedad global que reclaman mecánicamente (a mercado nacional, estado nacional; a mercado global, estado planetario) un estado mundial sin analizar con el suficiente detenimiento que la globalización se basa en los diferentes sistemas de ciudades y las relaciones que establecen entre sí.

La perspectiva de la que parte este libro es que las ciudades deben de analizarse, en sí mismas, como un sujeto activo con capacidad de generación de procesos de cambio a la vez urbanos y sociales, puesto que la ciudad es fundamentalmente una densa articulación de relaciones sociales entre los actores con mayor capacidad de transformación social.

La ciudad es un todo interrelacionado de continente, espacio y contenido, redes de actores interactuando en un entorno tecnológico, cultural, económico e institucional dado y en permanente proceso de transformación.

La tesis de que las ciudades y no los Estados son las bases de la civilización y el progreso, en principio, puede aparecer arriesgada o muy propia de la sociedad global contemporánea. Pero a medida que se estudia con perspectiva histórica el tema, se aprecia con toda claridad lo evidente que resulta dicha tesis. Una evidencia que ha sido escondida por la ideología del

¹ Entendemos por globalistas a los autores que opinan que las ciudades contemporáneas no son más que el fruto del desarrollo del mercado mundial.

Estado-nación que surge a finales del siglo XVIII y adquiere una gran fuerza a partir de los inicios del siglo XIX y logra interpretar toda la historia a partir de la legitimación de los territorios que componen, o se aspira que compongan, el Estado-nación.

Se olvida que la historia de Europa se ha forjado a través de sus ciudades. Las ciudades-Estado del Mar Egeo fueron la cuna de la civilización occidental y no Grecia, puesto que ésta no existía como Estado-nación. Parece que el Imperio Romano tenía la capital en Roma y no que fuera un imperio construido a partir de una ciudad. Pocos saben que Roma era un Estado-ciudad, es decir, un sistema político en que la comunidad se identificaba con la ciudad de Roma. La incorporación al sistema romano de los territorios viene dada por la relación que establecen las ciudades con la ciudad de Roma. De ahí que, en el caso del nombre de Hispania, denominación geográfica de la península ibérica, no significara una unidad política. La organización político-administrativa se construyó a partir de las ciudades peninsulares².

El período de mayor decadencia económica, social, cultural y política de Europa es la Alta Edad Media, que coincide con el período en que las ciudades pierden población y actividad económica y comercial. La ruralización de las sociedades feudales y el posterior desmembramiento del sistema romano significó el fin de las innovaciones técnicas y organizativas, el fin del comercio y la aparición de las economías sin mercado basadas en el trueque y en las que falta el dinero y el intercambio generalizado. Al tradicionalismo económico se le asocian unos estamentos rígidos que impiden la movilidad de un estamento a otro. A esta organización le corresponde una cultura que se escapa del mundo exterior y que se subordina a la autoridad de la Iglesia, cuyo poder se basaba en el mismo orden social que sustentaba los intereses de la nobleza³.

A finales del siglo XI vuelven a renacer las ciudades en Europa y se debilitan los vínculos feudales. Aparece el arte Gótico, que es una arquitectura urbana. Las ciudades se configuran como lugar de intercambio de mercancías, más que como centros políticos o administrativos. Las ciudades son la base del nuevo dinamismo económico, social y cultural, y constituyen un nuevo espacio político más libre por la lejanía al autoritarismo feudal de base rural. Los comerciantes unidos en la Liga Hanseática, de las ciudades alemanas en el siglo XII, lo expresaron con rotundidad en su lema “El aire de la ciudad nos da la libertad”.

El Renacimiento también surge en las ciudades septentrionales y centrales de la Península Itálica que hicieron de éstas unas de las regiones más desarrolladas y con mayor nivel de vida de Europa durante el siglo XVI y principios del XVII, previo sobre todo al impulso de la manufactura textil desarrollado en dichas ciudades⁴. El Humanismo y la Democracia de todas las épocas de la historia europea han ido ligados a la vida urbana. A partir de la segunda mitad del siglo XVII se produjo una importante crisis en estas regiones, producida como consecuencia de la competencia manufacturera de las ciudades británicas y de los Países Bajos, que les ganaron el productividad y precios. Esta crisis fue descrita por Caizzi⁵: “Las vides crecen ahora en los lugares donde antaño hubo factorías”.

La Revolución Industrial iniciada a finales del siglo XVIII, como es sabido, también fue un producto urbano. Se originó en éstas, a partir de su tradición manufacturera, y las transformó completamente en su dimensión, organización del espacio y composición social. La ciudad, en la mayoría de los casos, superó los límites administrativos municipales y constituyó áreas metropolitanas y redes de ciudades de carácter no sólo nacional e incluso macrorregional europeo, como es el caso de las ciudades del Rin y del Mediterráneo.

² Ver Parejo Alfonso, L. Derecho Básico de la Administración Local. Barcelona, Ariel, 1998.

³ Ver Hausser, A. Historial Social del Arte y la Literatura. Barcelona. Ed. Península, 1998.

⁴ Cipolla, Carlo. M. La decadencia económica de los imperios. Madrid, Alianza, 1999. (pág. 157 y 55).

⁵ Caizzi, B. Il Comarco sotto il Dominio Spagnolo. Como, 1955. (pág. 83).

El crecimiento de las ciudades industriales norteamericanas y europeas de finales del siglo XIX y del siglo XX, así como las de América Latina en los años 60 y 70 del pasado siglo, provocó una ideología anti-urbana y de exaltación del mundo rural que aún perdura entre políticos y urbanistas a principios del siglo XXI. El hacinamiento de las clases trabajadoras, la proximidad entre industrias contaminantes y viviendas, la malversación de los recursos naturales, la desigualdad social, fueron atribuidos al hecho urbano, olvidando un hecho elemental y es que la inmigración en las ciudades era una huida del campo en el que no era posible encontrar los medios de subsistencia. Ha habido dos tipos de emigraciones del campo a la ciudad, que se han ido simultaneando en los distintos períodos de la historia urbana. Un tipo de emigración que se dirigió a la ciudad en busca de la oferta de trabajo urbano o de los recursos sociales que proporciona. Pero en otros casos, como el del crecimiento de las ciudades latinoamericanas, fue una emigración de la pobreza. El crecimiento demográfico, debido a una baja de la tasa de mortalidad infantil y a un crecimiento de la esperanza de vida, produjo una superpoblación rural que emigró a la ciudad sin que en ella hubiera una oferta de trabajo para absorberla, que impactó en el crecimiento de barriadas de chabolas insalubres, de la pobreza urbana, de la inseguridad ciudadana, de las enfermedades epidémicas... Se olvida que la emigración era una huida de donde la existencia era imposible, en busca de las masas urbanas e incluso del anonimato para poder subsistir.

La ideología antiurbana llevó a priorizar políticas “reequilibradoras” del territorio que, aparte de fracasar estrepitosamente e impedir que se fortalecieran las ciudades y los gobiernos urbanos, retrasaron las respuestas adecuadas en términos de desarrollo económico y social.

Otra modalidad ha consistido en dispersar la ciudad en un territorio más amplio, multiplicando las urbanizaciones unifamiliares y las viviendas adosadas que han “manchado” el suelo y han favorecido la movilidad en automóvil privado. Hoy, el desarrollo sostenible plantea justamente la redensificación de las ciudades centrales y de los centros de las mismas.

1.2 LA CIUDAD, CUNA DE LA CIVILIZACIÓN

La falta de perspectiva histórica del papel de la ciudad arranca desde la consideración de los inicios de la ciudad. La encontramos en la asimilación de la agricultura al mundo rural. Es un tema muy recurrente y extendido el considerar las ciudades como resultado de la revolución agrícola del neolítico. Se argumenta que como consecuencia de esta primera revolución tecnológica se crearon los excedentes productivos para comercializar y en general para crear una masa crítica de hombres y mujeres no relacionados directamente con la producción de alimentos. En definitiva, para la corriente de pensamiento dominante la agricultura es lo primero, y después aparecen las ciudades.

La economista norteamericana Jane Jacobs ha demostrado, por el contrario, que el trabajo agrícola -al que consideramos usualmente como trabajo rural- se ha originado en las ciudades. Para Jacobs, las economías rurales en su totalidad se construyen directamente sobre la base de la economía y el trabajo urbanos. Es decir, de la existencia de una “masa crítica” de población que constituye la base de relaciones sociales creativas.

Jacobs constata, en el ámbito mundial, que la agricultura no sería mínimamente productiva si no incorporase los bienes y servicios producidos en las ciudades: fertilizantes químicos, segadoras, sembradoras, refrigeración mecánica, bombas de agua, etc... La constatación de que son justamente los países predominantemente agrícolas los que tienen la agricultura más improductiva le permite afirmar que al crecimiento de las ciudades le sigue el incremento de la productividad agrícola.

El análisis empírico del crecimiento de las ciudades japonesas en los años 60 le permite demostrar que nunca la productividad agrícola hubiese permitido el crecimiento urbano; el desarrollo urbano fue autónomo y fue éste el que aumentó la productividad rural japonesa. El análisis de la agricultura francesa de los años 1000, la irlandesa en 1840 y la de Estados Unidos en 1935 le permiten ilustrar mejor esta misma tesis. Hasta aquí, el análisis de Jacobs coincide con el efectuado por efectuado por A. Smith en su clásico *La Riqueza de las Naciones*. Para A. Smith, las ciudades eran los centros de innovación y generadoras de la riqueza de las naciones. Pero es el descubrimiento de la ciudad hasta hoy más antigua del mundo: Catal Huyük, en el territorio de la actual Turquía, la que permite a Jacobs ir más allá y señalar que la misma agricultura es un producto urbano. La ciudad data del 7000 a.C., en pleno periodo de economía cazadora y recolectora. Su descubridor, el arqueólogo Meilart, la describe en 1961 como una ciudad muy densa, de unos quince mil habitantes, habitada por mercaderes, artesanos y trabajadores manuales en general. En los alrededores de la ciudad se encontraron restos de una agricultura avanzada para la época.

El conocimiento de la ciudad de Huyük permite a Jacobs afirmar su tesis de que las ciudades eran punto de encuentro para el intercambio de productos y de innovación, como nuevos materiales para la extracción, recipientes para almacenar y transportar grano, etc. En estas ciudades se originó la agricultura y la domesticación de animales como una de tantas actividades productivas que tenían lugar en ellas.

La agricultura, y la ganadería posteriormente, se externalizó dando origen a las aldeas rurales. La externalización se produjo por la necesidad de disponer de grandes espacios para la alimentación del ganado, que además servían como lugar de abastecimiento a comerciantes y nómadas.

La civilización es ciudad y la ciudad es civilización. Ésta es, en última instancia, la tesis de la economista norteamericana. La ciudad como sinónimo de innovación y capacidad de previsión social constituye el telón de fondo de nuestro análisis y reflexión sobre globalización y ciudad que ha concluido en la afirmación de que la globalización emerge de lo urbano; y de la dirección de los procesos de cambio en las ciudades dependerá la configuración de la sociedad mundial.

2 La emergencia de lo urbano en el análisis de la globalización

2.1

EN PRINCIPIO: GLOBALIZACIÓN SINÓNIMO DE DISOLUCIÓN DE LO URBANO Y LO LOCAL

Los estudios sobre la globalización se han centrado en el desarrollo del mercado mundial, en el sistema financiero internacional, en los mecanismos de creación de riqueza y pobreza, así como en el debate sobre si es necesario o no la existencia de una regulación a nivel mundial y sobre la necesidad de asegurar la gobernabilidad a escala planetaria.

En la actualidad disponemos de una amplia y muy actual literatura al respecto⁶. En un principio, dichos estudios ni siquiera solían tratar el impacto de la mundialización en la organización de las ciudades y sus efectos en la calidad de vida de los ciudadanos. En el fondo, existía la creencia en la pérdida de peso, en la era de la globalización, de lo local en general y de la ciudad en particular.

El razonamiento es el siguiente: la mundialización de la economía, apoyada y combinada con la revolución de las tecnologías de la información y la comunicación, haría depender la generación de riqueza de los movimientos internacionales de capitales y de las redes mundiales, de empresas que gestionan la producción y distribución a escala planetaria, lo que significaría la pérdida de peso de la ciudad como unidad de producción y consumo. Por otra parte, las tecnologías de la información harían innecesaria la comunicación basada en la proximidad, lo que significaría una dispersión de la ciudad en el espacio y, en particular, una deslocalización de las actividades laborales, residenciales y de servicios.

⁶ De entre los libros sobre planificación publicados en castellano entre los años 1999 y 2001, destacan:

Beck, U. *¿Qué es la globalización?* Barcelona, Ed. Paidós.

Gray, J. *Falso amanecer*. Barcelona, Ed. Paidós.

Giddens, J. *Un mundo desbocado*. Madrid, Ed. Taurus.

Fukuyama, F. *La gran ruptura*. Barcelona, Ed. B.

Peinado, J.M. *El capitalismo global*. Barcelona, Ed. Icaria.

Luttwak, E. *Turbocapitalismo*. Ed. Crítica.

Sassen, S. *¿Perdiendo el control?* Barcelona, Ed. Bellaterra.

Castells, M. *La era de la información*. Madrid, Ed. Alianza.

Soros, G. *La crisis del capitalismo global*. Barcelona, Ed. Debate.

Dehesa, G. de la. *Comprender la globalización*. Madrid, Ed. Alianza.

Es interesante recordar, al respecto, el análisis de P. Hall⁷ sobre las teorías urbanistas de principios del siglo XX en Gran Bretaña, que señalaban que con la aparición del automóvil y el uso extensivo del teléfono se produciría una deslocalización de las actividades urbanas que supondría la pérdida de peso demográfico de las ciudades y la multiplicación de pequeñas unidades territoriales. En los inicios del siglo XXI sabemos que el teléfono y el automóvil lo que han conseguido es aumentar las comunicaciones entre las personas, pero no han hecho innecesaria la comunicación basada en la proximidad, en el “face to face”.

Estaríamos, pues, ante la reaparición de un falso prejuicio antiurbano. La era de la información, como mostraremos más adelante, significa más comunicación, más información, más conocimiento, mayor densidad e intensidad en las relaciones humanas y, precisamente por ello, más ciudad.

2.2

LA SOSTENIBILIDAD Y LA COHESIÓN SOCIAL DEL PLANETA: PENSAR GLOBALMENTE, ACTUAR LOCALMENTE

La emergencia de lo local como fenómeno complementario e indisoluble del proceso de globalización empezó con gran fuerza a partir del último quinquenio de los años 80 y fue de la mano de la preocupación por la sostenibilidad del planeta. La conservación del medio ambiente a nivel mundial dependía de las acciones que se llevaran a término a nivel local, el tratamiento de residuos sólidos, la contaminación atmosférica y acústica, con el automóvil privado como principal responsable, la contaminación de ríos y mares por las industrias sin regulación efectiva, la tala de bosques y las urbanizaciones salvajes, etc.

La preocupación por la calidad de vida del planeta lleva a dos conclusiones importantes: la mundialización, concebida como interacción de territorios en el contexto global, no podía entenderse considerando sólo los aspectos económicos, sino que era también y fundamentalmente ecológica y, como veremos posteriormente, cultural y social; y en segundo lugar, que las acciones relevantes desde el punto de vista local debían tomarse desde el nivel local. En particular, desde el nivel en el que mayoritariamente vive la humanidad: en las ciudades, el cambio hacia formas de vida y producción de bienes y servicios más sostenibles, debía hacerse desde la proximidad y, prioritariamente, desde la educación y el fomento de la cultura de la sostenibilidad. “Pensar globalmente y actuar localmente”, ésta es la fórmula adoptada por la Conferencia de Naciones Unidas de Río de Janeiro, que reunió en Junio de 1992 a la gran mayoría de gobiernos del mundo en torno a la temática de la sostenibilidad del planeta. En dicha Conferencia se tomó una medida específica: el desarrollo de las agendas XXI. Dichas agendas son un plan estratégico en materia de medio ambiente que deben desarrollar las autoridades locales en sus municipios y, en especial, en las ciudades. Posteriormente, todas las reuniones “Hábitat” organizadas por la O.N.U. han reafirmado los principios de la Conferencia de Río de Janeiro.

El mismo principio se utiliza para enfocar adecuadamente las políticas sociales a nivel planetario. La configuración actual de los procesos de globalización lleva a un fuerte desequilibrio social entre las distintas partes del planeta. La mayor parte del continente africano se encuentra marginado del acceso a las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación. En el África subsahariana, 20 países tienen menor renta per cápita, en términos reales, que a finales de los años sesenta. La distribución de la renta mundial entre el primer y segundo mundo con respecto al tercero no ha dejado de agravarse en los últimos tiempos. La porción de renta global de la quinta parte más pobre de la población mundial se ha reducido del 2,3% al 1,4% entre 1989 y 1998.

⁷ Hall, P. *The World Cities*. London, Weidenfeld and Nicolson, 1984.

A la globalización de los mercados financieros de la tecnología y de la comunicación, se corresponde una pobreza localizada en especial en las grandes aglomeraciones urbanas. Combatir la pobreza sólo se puede hacer con eficacia en el nivel local, generando los instrumentos de creación de renta y calidad de vida. Invirtiendo en educación, sanidad y servicios sociales para aumentar las capacidades humanas en las ciudades. Teniendo muy presente la conclusión del premio Nobel de economía, A. Sen⁸, que señala que la democracia y los derechos políticos y humanos son elementos constitutivos del proceso de desarrollo. A nivel local, es posible integrar los diferentes instrumentos de promoción social en función de las necesidades y demandas de los ciudadanos y corresponsabilizarles a ellos y al conjunto de la sociedad civil en la generación de nuevas oportunidades sociales de libertad y autonomía individual.

2.3 LA CULTURA GLOBAL COMO ENTRAMADO DE CULTURAS LOCALES

En el ámbito cultural también se ha puesto de manifiesto la interrelación entre lo local y lo global como el principal elemento estratégico que asume progresivamente un mayor protagonismo por encima del nivel del estado nacional y de sus relaciones internacionales. S. P. Huntigton⁹, en su paradigmática investigación “El Choque de las Civilizaciones”, demostró que la globalización es un proceso cultural. En un mundo globalizado se produce un encuentro entre culturas en sentido amplio, es decir, contacto permanente en unidad de tiempo real entre civilizaciones. El que este encuentro produzca un mayor enriquecimiento cultural o un conflicto entre culturas depende de las relaciones que se establezcan entre ellas y en particular del grado de exclusión y apertura de sus manifestaciones culturales.

R. Robertson en su obra *Globalization*¹⁰ puso de moda el neologismo *glocal* formado por las palabras globalización y localización, utilizándolo para caracterizar la globalización cultural. Para Robertson la globalización cultural rompe la igualdad entre estado nacional y sociedad nacional al entrar en contacto formas de comunicación y de vida transculturales, con imágenes y símbolos de las propias comunidades locales. Lo local y lo global, afirma Robertson, no se excluyen mutuamente. Lo local debe entenderse como un aspecto integrante de lo global. La mundialización supone un resurgimiento de la identidad local, del sentimiento de pertenencia que no necesariamente debe llevar a la autosegregación, sino que es una forma de incluirse en el mundo de participar en la cultura universal. La globalización significa también acercamiento mutuo de las culturas locales, que se deben redefinir en el marco mundial de las culturas locales.

En la misma línea, Z. Bauman¹¹ señala que del entramado cultural global se aíslan símbolos culturales y se tejen identidades culturales de diversa índole. Para Bauman, la industria de autodiferenciación local se ha convertido en uno de los rasgos distintivos de los últimos años del siglo XX y, a buen seguro, de las primeras décadas del nuevo siglo. Para U. Beck, la sociedad mundial debe entenderse como sociedad plurilocal. La vida en común transnacional significa proximidad social a pesar de la distancia geográfica e incluso distancia social a pesar de la proximidad geográfica.

Para los analistas de la cultura cada vez estamos más lejos de la *McDonalización* o de la *CocaColanización* del mundo, puesto que en la preocupación de los estrategas en *marketing*

⁸ Sen, A. *Desarrollo y Libertad*. Barcelona, Ed. Paidós, 2000.

⁹ Huntigton, S. *El Choque de Civilizaciones*. Barcelona, Ed. Paidós, 1997.

¹⁰ Robertson, R. *Globalization: Social Theory and Global Culture*. Londres, Ed. Sage, 1992.

¹¹ Bauman, Z. *Perspektiven der Weltgesellschaft*. Frankfurt, Suhrkamp, 1997.

de las grandes compañías multinacionales lo que pretenden es convertirse en parte viva de cada comunidad local.

En conclusión, los principales analistas de los fenómenos culturales coinciden en señalar que el redescubrimiento actual de la comunidad local ni es obra de soñadores y románticos, ni es un antídoto a la homogeneización cultural, sino que es a la vez producto y condición de la globalización y, en especial, de sus aspectos culturales.

2.4 LA GLOBALIZACIÓN SE CONFIGURA EN LOS SISTEMAS DE CIUDADES

S. Sassen es la socióloga que en 1991, con su libro *The Global City*¹², inaugura con éxito todo un cuerpo de análisis teóricos y estudios empíricos sobre los efectos de la globalización económica, sobre la estructura social, económica y espacial de las ciudades y sobre los sistemas urbanos de los países. En toda la obra de S. Sassen se demuestra que la economía mundial se articula territorialmente en torno a ciudades.

Los estudios de Sassen pusieron de manifiesto que la importancia de la ciudad aumentaba a medida que se intensificaban los procesos de globalización al menos por las siguientes razones:

1. Las ciudades actúan como puntos direccionales de la economía mundial. Esto no significa que sólo son importantes las ciudades que organizan los flujos a nivel planetario, es decir, que son sedes de los centros direccionales de las grandes multinacionales, de los grandes bancos o de los organismos internacionales. Globalización significa creciente interacción entre territorios y está se produce tanto a nivel planetario como internacional, macro-regional, nacional y regional, y en todos los niveles encontramos sistemas de ciudades articulando los flujos de capitales, de mercancías, de información y de personas.
2. Las ciudades se constituyen en los lugares clave para las finanzas y firmas de servicios altamente especializados que necesitan un entorno de otros servicios competitivos para poder actuar.
3. Las urbes son los lugares de producción de la innovación de dichos servicios avanzados.
4. Las ciudades son los principales mercados para las innovaciones y servicios que en ella se producen.

Esta perspectiva ha logrado desplazar, en buena parte, la atención de las grandes empresas y de los mercados financieros hacia los análisis del lugar; es decir, hacia las condiciones concretas y los requisitos organizativos necesarios para articular los procesos de internacionalización con la pluralidad de actividades e intereses existentes en un territorio determinado que en no pocas ocasiones se encuentran distanciados de los procesos de globalización.

Entre los múltiples autores que han escogido esta perspectiva de análisis: P. Hall, G. Martinotti, J. Van Der Berg, F. Ascher, A. Ziccardi, etc., destaca, sin duda, M. Castells¹³. El análisis de la globalización figura en su trilogía sobre la Era de la Información, la obra de referencia mundial, más completa, documentada, innovadora y sugerente sobre este fenómeno. En ella, la globalización no se reduce a sus aspectos económicos sino que la plantea como un gran cambio social que sólo es comprensible atendiendo a sus aspectos sociales, educativos, culturales, tecnológicos y de gobernabilidad. M. Castells¹⁴ analiza con gran maestría la complementariedad entre lo global y lo urbano y la creación de sinergias sociales y econó-

¹² Sassen, S. *The Global City: New York, London, Tokio*. Nueva Jersey, Princeton University, 1991.

¹³ Castells, M. *La Era de la Información* (3 vol.). Madrid, Ed. Alianza, 2001.

¹⁴ Ver también, Castells, M. *La Ciudad Informacional*. Madrid, Ed. Alianza, 1995.

micas. La ciudad es considerada el entorno que proporciona las condiciones de competitividad a las empresas en el ámbito regional, macro-regional y global; así como las posibilidades de una integración cultural en unas sociedades cada vez más multiculturales.

El libro escrito junto a J. Borja, *Local y Global*¹⁵, es sin duda la más importante sobre la gestión de las ciudades en nuestros días en la era de la información, especialmente por su riqueza propositiva. En dicha obra, Borja y Castells dan un paso más y afirman sin paliativos que la globalización se asienta en el sistema red cuyos puntos nodales son las ciudades y que los gobiernos locales tienen mayores posibilidades que los gobiernos nacionales, regionales y que las instancias internacionales para gestionar lo global y conseguir una mayor articulación entre sociedad y economía en el nuevo contexto tecnológico-económico.

Las ventajas de los gobiernos locales con respecto a los nacionales y regionales son fundamentalmente: la mayor capacidad de representación de los intereses y demandas de los ciudadanos y la mayor flexibilidad y adaptación a los constantes cambios en la oferta y la demanda provocados por la interactividad entre los crecientes flujos entre territorios y sectores económicos y sociales. Es evidente que se refieren a una realidad de los ayuntamientos alejada de la actual configuración político-administrativa de no pocos de los ayuntamientos de buena parte de los países europeos y americanos. Se refieren a gobiernos locales dotados de una plena autonomía política como partes integrantes de la Administración del Estado, con importantes competencias y recursos y con una gestión basada en la cualificación del personal y la modernización tecnológica. Es decir, se describe una capacidad y una oportunidad para la gestión urbana para la que es preciso dotar a los ayuntamientos de mayores instrumentos operativos.

Esta misma perspectiva ha sido adoptada en el año 2000 por el Banco Mundial. En su informe "Entering the 21st. Century", el Banco señala que las dos fuerzas fundamentales para el desarrollo de los territorios en la primera parte del siglo XXI son la globalización y la localización. Ambas constituyen las más importantes oportunidades para la economía mundial, que pueden revolucionar la perspectiva del desarrollo humano, tanto en sentido positivo, pero también, en función de cómo se relacionen, pueden incrementar el sufrimiento humano.

Según el Banco Mundial, las ciudades pueden ser las locomotoras del desarrollo nacional y arrastran al conjunto de la economía sólo si son capaces de crear un clima adecuado para los negocios con servicios atractivos, infraestructuras urbanas y calidad de vida en general; y especialmente si se esfuerzan en buscar la colaboración entre el sector público y privado y las asociaciones y grupos comunitarios.

Desde esta perspectiva, el Banco aconseja el desarrollo de planes estratégicos de los gobiernos locales para las ciudades y se dispone a invertir en estrategias de desarrollo urbano para conseguir el desarrollo de las naciones.

En mi opinión, un desarrollo perverso del papel de las ciudades en el crecimiento de la economía mundial consiste, como veremos más adelante, en entender la relación entre ciudades a partir de las relaciones de competencia entre ellas, lo que significa una perspectiva economicista e insolidaria, tanto en el interior como en el exterior.

Es cierto que las ciudades compiten entre sí para atraer eventos internacionales, sedes de organismos internacionales, de grandes empresas, pero esto es anecdótico en función de las complementariedades que establecen entre ellas en materia cultural, turística, educativa, de creación de empleo y servicios sociales, y en general, de intercambio de experiencias y buenas prácticas. La prueba es la multiplicación de redes y asociaciones internacionales de ciudades en los últimos diez años con fines de colaboración. Pero lo fundamental desde un punto de vista económico de una ciudad, es la creación de riqueza y la generación de valor añadido. El que este desarrollo se plantee de manera sostenible y proporcione nuevas oportu-

¹⁵ Borja, J. y Castells, M. *Local y Global*. Madrid, Ed. Taurus, 1998.

tunidades sociales y vitales para la ciudadanía es la garantía para que globalización y localización incidan en una mejora en el bienestar de las personas en el conjunto del planeta.

El presente libro se considera heredero y, por tanto, se inscribe en la perspectiva abierta por Borja y Castells recientemente adoptada por el Banco Mundial e intenta alimentarla dando dos nuevos pasos: concluir sin ambigüedades que la sinergia entre lo global y lo local no se debe tanto a la relevancia que adquieren las ciudades en una economía y una sociedad globales, sino al hecho de que lo global emerge de lo urbano; que no se puede entender la mundialización y en general la interactividad entre territorios fuera de las ciudades en las que nace y se desarrolla. En segundo, que el principal factor crítico para un gobierno de la ciudad es, sobre todo, la capacidad de los gobiernos locales para gestionar las redes de actores de la ciudad; esto es más importante que su nivel de competencias y recursos. Estos dos puntos tienen como corolario el proceso de globalización que no está predeterminado, sino que su configuración dependerá de las políticas urbanas que se desarrollen y de la coordinación y la colaboración que sean capaces de generar los gobiernos urbanos en la esfera mundial.

3 Lo global emerge de lo urbano

En este apartado vamos a mostrar la tesis de que la globalización no sólo nace en las ciudades sino que se asienta en las mismas y, por tanto, que con el concepto de mundialización expresamos de hecho las redes de flujos económicos, sociales y culturales entre las ciudades. Dicho de otra manera, globalización es el conjunto de relaciones que las ciudades establecen entre sí. Por tanto, no existe una sola configuración del mundo global sino que ésta dependerá en buena medida de la estructura de las ciudades y del tipo de relaciones que establezcan entre ellas.

3.1 ¿QUÉ SE ENTIENDE POR GLOBALIZACIÓN?

El Fondo Monetario Internacional (F.M.I.) la ha definido de la siguiente manera: es “la interdependencia económica creciente de los países del mundo, provocada por el aumento del volumen y la variedad de las transacciones transfronterizas de bienes y servicios, así como de los flujos internacionales de capitales, al mismo tiempo que la difusión acelerada y garantizada de la tecnología”. La definición del F.M.I., además de su importancia institucional y por tanto su contribución a la homogeneización conceptual en todo el mundo, tiene la ventaja de que define la globalización como interdependencia de territorios a nivel internacional de flujos económicos y tecnológicos. De esta definición debe tenerse en cuenta que el proceso de globalización implica una mayor interdependencia, no sólo mundial, sino, y sobre todo, a nivel nacional y de regiones de países de la misma área económica y geográfica. Es decir, por cada nueva transacción de una ciudad a nivel intercontinental, se multiplican sus transacciones en su área geográfica y económica a la que pertenece.

Existe un posicionamiento que niega la novedad del proceso de globalización y sus efectos en la configuración de la economía mundial; a esta corriente se unen el conocido sociólogo francés A. Touraine¹⁶ y el economista español V. Navarro¹⁷ y, en general, es compartida por todos aquellos políticos y universitarios que defienden a ultranza el Estado del Bienestar y admiten pocos cambios significativos en la economía, la sociedad y la política contemporánea.

Para esta corriente, que A. Giddens¹⁸ ha denominado escépticos, la economía apenas ha variado porque la mayoría de los países obtienen sólo una pequeña parte de su renta del comercio exterior, y además buena parte del intercambio se da entre regiones de la misma área geográfica.

¹⁶ Touraine, A. *¿Cómo salir del Liberalismo?* Barcelona, Ed. Paidós, 2000.

¹⁷ Navarro, V. “Gobernabilidad, Desigualdad y Estado del Bienestar”, en Buen *Gobierno y Política Social*, de Giner, S. y Sarasa, S. (comp.). Barcelona, Ed. Ariel, 1997.

¹⁸ Giddens, A. *Un Mundo Desbocado*. (Ob. cit.)

Asimismo, señalan que el primer proceso de internacionalización de la economía acontecido en 1870 y 1914 fue más intenso para algunos países, como el caso de Japón, en que la relación entre el comercio exterior y el producto interior bruto era mayor. Por otra parte, señalan que la economía global dista mucho de estar globalizada, por diversas razones:

1. No existe una convergencia de precios en todos los países por los productos y servicios que son homogéneos.
2. Si hubiese una globalización financiera total, se produciría una convergencia de los tipos de interés que no acontece.
3. Las empresas multinacionales son los motores de la internacionalización y sus estrategias dependen de la localización de su sede central. El Estado-Nación que las alberga es el principal valedor, defensor y garante de los procesos de internacionalización de las multinacionales.

En efecto, los dos grandes períodos de internacionalización de la economía de mercado han acontecido entre 1870 y 1914 -detenido por la Primera Guerra Mundial- y el actual que arranca desde 1950 y se acelera de manera progresiva anualmente, en particular desde los años ochenta¹⁹. Es cierto que hay países, como Japón, que aún hoy no han igualado el porcentaje del comercio exterior sobre el PIB, pero son los menos. La mayoría de los países, Reino Unido, Alemania, Estados Unidos, China, México, Brasil, etc., lo han aumentado notablemente en los últimos años. En el caso de España, el comercio exterior representaba el 24% del PIB en 1918, cayó hasta el 9% en 1959 y en la actualidad sobrepasa el 60%. En su conjunto, el comercio mundial, desde 1950, se ha multiplicado 16 veces, mientras que el PIB sólo lo ha hecho en 5,5 veces. Otra diferencia substancial es que a partir de los ochenta no sólo los países del Este Europeo, sino también China y en general todo el Extremo Oriente, han entrado a formar parte del mercado internacional, es decir, el actual proceso es de una mayor amplitud e intensidad.

Si bien es cierto que el mercado financiero aún no es un único mercado global, está avanzando notablemente en este sentido. Así, las transacciones diarias en el mercado de divisas han aumentado desde quince mil millones de dólares en 1973 hasta tres billones de dólares en la actualidad.

Es incontestable que el nivel de comercio mundial se ha incrementado muy notablemente desde, incluso, la mitad de los ochenta, pero la mayor diferencia está en el nivel mundial de flujos financieros y económicos; en la nueva economía del dinero electrónico, los gestores de empresas, bancos, fondos e inversionistas individuales transfieren desde su ordenador grandes cantidades de dinero de un parte del mundo a la otra. En 1999 se manejaban mucho más de mil millones cada día en los mercados mundiales de capitales, lo que hace que el valor del dinero del que se pueda disponer varía según las fluctuaciones de los distintos mercados mundiales.

En conclusión, el mundo no es un mundo global sino que está en proceso acelerado de globalización. El actual proceso de internacionalización se diferencia del anterior (1870-1914) no sólo por su extensión, número de países implicados y por la intensidad, amplitud y libertad de los movimientos capitales y de los flujos económicos en general, sino que además se asienta en las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) que permiten y consolidan el desarrollo espectacular de las transacciones económicas mundiales.

Es importante retener que las TIC, y muy en especial Internet, no crean los procesos económicos y sociales contemporáneos, sino que constituyen el soporte material y tecnológico en que éstos se expresan y desarrollan. Estos procesos no podrían manifestarse de la forma que lo hacen y con el impacto que producen sin Internet, pero su origen se encuentra en transformaciones económicas, sociales y políticas.

¹⁹ Los datos sobre comercio exterior han sido obtenidos de G. de la Dehesa *Comprender la Globalización*. Madrid, Alianza, 2000.

Otra diferencia a destacar es que hoy el proceso de institucionalización de la internacionalización se encuentra más institucionalizado. La presencia de la OMC, del FMI y de la OCDE, garantiza la continuidad de la globalización y constituyen los inicios de una regulación de la economía mundial que sin duda irá a más y con nuevos criterios de regulación más centrados en la búsqueda de equilibrios económicos y sociales que los actuales.

Estos datos comparables del proceso de globalización son recogidos en la mencionada definición del FMI sobre la globalización, pero lo que no se recoge, y para nosotros es lo esencial, es la emergencia de la nueva economía que surge del proceso de globalización actual y el hecho de que la globalización, la interdependencia, es también cultural, social y, en buena parte, política.

La economía mundial puede ser entendida como aquella en la que el proceso de acumulación acontece en todo el planeta desde la aparición del capitalismo en el siglo XVI. Por ello, M. Castells, en el primer libro de su trilogía *La era de la información*, señala que la economía global se diferencia de la economía mundial en que es una economía con la capacidad de funcionar como una unidad en tiempo real a escala planetaria. La economía mundial se convierte en economía global en base a las infraestructuras proporcionadas por las tecnologías de la información y de las telecomunicaciones. La globalidad, en opinión de Castells, afecta a todos los elementos y procesos del sistema económico.

En este sentido, la empresa multinacional de antaño se está transformando en una empresa global que, entre otras características, cuenta con el hecho fundamental de ser una empresa-red. M. Porter²⁰ coincide con M. Castells en sus análisis sobre la empresa internacional actual. Para Porter la empresa multinacional se diferencia de la global en que, si bien la primera actúa en diferentes países, no coordina sus operaciones, mientras la empresa global coordina, desarrollando sinergias, las operaciones de las distintas empresas localizadas en diferentes países, en una estrategia global.

Castells además caracteriza a la nueva economía surgida del proceso de globalización como aquella que hace depender progresivamente la renta de las naciones, de las empresas y de los ciudadanos de los movimientos de capital, de cadenas de producción y distribución y de unidades de gestión que se interrelacionan escala internacional. Para este autor, al igual que la mayoría de los analistas de la globalización y de la sociedad de la información, U. Beck, A. Giddens, R. Darendhorf, J. Estefanía, M. Carnoy, etc., el territorio definido como el ámbito de autoridad de un Estado pierde especificidad tanto como unidad productiva al desaparecer paulatinamente la importancia de la relación Estado-mercado, puesto que nos encontramos con mercados que funcionan de manera globalizada. Para quién no conozca a estos autores y sospeche que puedan ser unos radicales del municipalismo, que no lo son en absoluto, recordaremos que esta misma tesis es defendida desde la misma U.N.E.S.C.O. por el que fue su director general durante 12 años, F. Mayor Zaragoza. Así, en su importante reflexión contenida en su libro *Los Nudos Gordianos*²¹, señala tanto las tendencias económicas y sociales transfronterizas que escapan del control del estado nación, y no digamos del estado región o federal, como el resurgimiento del ámbito municipal, por ser el lugar más adecuado para poner en práctica las medidas adoptadas por los más altos niveles tanto internacionales como nacionales.

El conocido científico social D. Bell anunció una tesis que se ha hecho mundialmente conocida: “La nación se hace demasiado pequeña para solucionar los grandes problemas y demasiado grande para arreglar los pequeños”. La progresiva inadecuación de los estados nacionales y la emergencia de los organismos supranacionales y de los gobiernos locales no ha sido señalada sólo por los investigadores, sino también por los propios financieros. Así G. Soros, el más importante y reconocido financiero norteamericano, lo señala en su libro *El Capitalismo Global*, y el escritor financiero K. Ohmae lo anuncia de un modo altamente radi-

²⁰ Porter, M. *La Ventaja Competitiva de las Naciones*. Barcelona, Ed. Plaza y Janés, 1991.

²¹ Mayor Zaragoza, F. *Los Nudos Gordianos*. Barcelona, Círculo de Lectores, 1999.

cal: “Los Estados-Nación se están convirtiendo en meras ficciones”. La era de los organismos supranacionales, en los que los gobiernos nacionales ceden progresivamente sus competencias macroeconómicas, se ha desarrollado con fuerza en los años 90: el Tratado de Maastrich de la Unión Europea, la consolidación del Mercosur, la Ronda de Uruguay del G.A.T.T., etc. La emergencia de los gobiernos locales como gestores de redes de actores en el ámbito urbano y de las infraestructuras y servicios que afectan a la ordenación y transformación de la ciudad tan sólo ha dado sus pasos iniciales.

La globalización consiste en un mayor volumen e intensidad de flujos y transacciones entre territorios que los hace más interdependientes y supone la transformación de la economía a escala mundial y la redefinición de las relaciones de funcionalidad y poder entre las administraciones y gobiernos. La globalización, cómo señala A. Giddens, reestructura nuestros modos de vivir en todos sus aspectos, la naturaleza, la tradición, la familia, la democracia, la desigualdad... Derecha e izquierda son palabras, conceptos que ya utilizábamos anteriormente, pero que hoy expresan realidades muy diferentes. Desde otra perspectiva teórica e ideológica, F. Fukuyama coincide en que la globalización y la sociedad de la información están produciendo una gran ruptura social. Tendremos ocasión, más adelante, de referirnos a estos cambios sociales y culturales; el propósito de este apartado es señalar la amplitud del fenómeno que se denomina globalización.

Otra de las importantes diferencias de la globalización con respecto a otras etapas de la historia del mundo es la percepción que tiene la ciudadanía de vivir en un mundo interdependiente. Para R. Robertson, la percepción consciente del mundo como lugar singular se ha convertido en algo absolutamente corriente. Para este investigador, las globalizaciones conscientes y reflejadas en los medios de comunicación son dos caras del mismo proceso. La reflexividad simbólico-cultural de la globalización es la cuestión clave para entender la cultura en las sociedades contemporáneas.

Llegados a este punto, podemos adelantar una definición que, si bien se basa en la definición del F.M.I., incorpora las matizaciones desarrolladas en este apartado. “Por globalización o mundialización entendemos el proceso acelerado de interdependencia económica, demográfica, social y cultural entre los territorios del planeta, basada en el desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación, que conlleva un aumento del volumen e intensidad de los flujos de capitales, información, personas, mercancías y símbolos culturales que están reestructurando la economía, la sociedad, la cultura y la educación y, en consecuencia, la política”.

La globalización es, por tanto, un hecho irrefutable. Negarla es una malversación de la observación de los procesos reales. El oponerse frontalmente a ella es una forma de proteccionismo, ya sea económico, ecológico o político, que significa querer agarrarse a un pasado que ya ha empezado a desaparecer. Pero tampoco tiene sentido el entender la globalización como un proceso determinado que conlleva necesariamente la victoria del mercado sobre cualquier forma de regulación social y política, y que la relación entre territorios estará presidida por la competitividad entre éstos para atraer inversiones a partir de la reducción de los costes de producción.

El sometimiento de la sociedad y la política al desarrollo del mercado como la única alternativa válida en la era de la globalización ha sido la proclama de lo que se ha denominado “el fundamentalismo occidental” (R. Garaudy²²), “la ideología del pensamiento único” (J. Estefanía e I. Ramonet²³), etc. Esta visión de la globalización, desarrollada por los economistas de la Escuela de Chicago, con el matrimonio Friedman, el asesor de R. Reagan, G. Gilder²⁴ y el asesor de M. Thatcher y J. Major, J. Gray, entre otros muchos a la cabeza, si bien este últi-

²² Garaudy, R. Los Integristas. Barcelona, Ed. Gedisa, 1995.

²³ En especial, ver Estefanía, J. Contra el Pensamiento Único. Madrid, Ed. Taurus, 1997.

²⁴ Gilder, G. Riqueza y Pobreza. Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1994.

mo ha rectificado su posición en un excelente libro titulado *Los engaños del capitalismo global*²⁵, fue una de las primeras y más influyentes tesis sobre la globalización. Esto explica que aún hoy no pocos movimientos sociales y culturales pongan en un mismo saco globalización y sometimiento al mercado y se opongan sin distinción tanto al uno como al otro

Sin embargo, en la actualidad, las visiones de una globalización como un proceso abierto están tomado el relevo, como pensamiento hegemónico, a la visión determinista y economista de la globalización. Hasta el punto que de los dieciséis últimos títulos publicados sobre el tema en lengua española tan sólo uno continúa defendiendo la globalización como la victoria del libre mercado. (ver J. García Soler en La Vanguardia 18/08/2000).

U. Beck²⁶ ha aforado una distinción conceptual muy clarificadora. Distingue entre *globalismo*, *proteccionismo* y *globalización*. Por *globalismo* entiende la concepción monocausal y economista que considera que el mercado mundial sustituye al quehacer político y reduce la pluridimensionalidad de la globalización a la dimensión económica. El globalismo da al traste con la distinción entre economía y política, puesto que la única política que entiende es el desarrollo del mercado sin regulación alguna. *El proteccionismo* es la actitud de oponerse a la globalización por entenderla en su visión globalista. De hecho, el proteccionismo es un globalismo negativo pero que parte de sus mismas premisas teóricas de reducir la globalización a su aspecto economicista. Por último, entiende la *globalización* como el proceso realmente existente de interdependencia e imbricación de los estados nacionales mediante actores transnacionales. Beck entiende la globalización de una manera muy similar a la que hemos definido en estas páginas, aunque en su caso resalta la pérdida de peso y poder de la sociedad-estado, en favor de la sociedad mundial y los organismos de gobierno transnacionales.

S. Naïr se ha atrevido a hacer un balance totalmente desapasionado de lo que ha significado el proceso de globalización hasta hoy. Entre las principales ventajas señala:

1. El acceso de todas las sociedades al juego de la renta por la disolución de las trabas a los mercados basadas en los privilegios de grupos.
2. El forzoso avance hacia la modernidad de las distintas sociedades.
3. La apertura al mundo, la creciente densidad de los intercambios internacionales y la necesaria corresponsabilidad que significa la interdependencia que lleva a la interpenetración.

A estos aspectos positivos añadiría:

4. La mayor exigencia de respetar los derechos humanos en todos los países.
5. La existencia de un mayor número de actores transnacionales que dan una dimensión post-internacional y policéntrica a la política.

Entre los aspectos negativos destacan:

1. La amplia y rápida difusión de la pobreza, la desigualdad y de la ruptura de los procesos de cohesión social.
2. La presencia de amplios movimientos especulativos no controlados en los mercados mundiales y financieros en particular.

A estos aspectos negativos habría que añadir:

3. El problema de los atentados ecológicos en los países menos desarrollados y con necesidad urgente de aumentar sus rentas.
4. El problema de los conflictos culturales en un lugar concreto.

5. La globalización del crimen organizado en un contexto de escasa coordinación policial y judicial.

No obstante, lo más importante que debe tenerse en cuenta es que la configuración económica y social de la globalización no está predeterminada. El aumentar las ventajas y reducir los aspectos negativos de la globalización depende de la acción de los actores relevantes en el proceso de mundialización y, en especial, de las políticas urbanas que se lleven a cabo, así como de la capacidad de las ciudades para actuar como actores políticos a escala transnacional.

3.2 LOS CONDICIONANTES URBANOS DE LO GLOBAL

Una vez identificado el proceso de globalización, vamos a mostrar que este proceso emerge de las ciudades y es dependiente de lo urbano. Para ello, utilizaremos los siguientes argumentos:

1. La población mundial se concentra en ciudades.
2. La interdependencia territorial se produce entre ciudades.
3. Las ciudades son el lugar de encuentro de las culturas.
4. La nueva economía necesita un entorno urbano.
5. La sociedad del conocimiento se estructura en ciudades educadoras.
6. Los problemas globales requieren soluciones urbanas.
7. La democracia en la sociedad global y de la información es una democracia organizada en torno al gobierno de la ciudad y basada en el derecho a la ciudad.

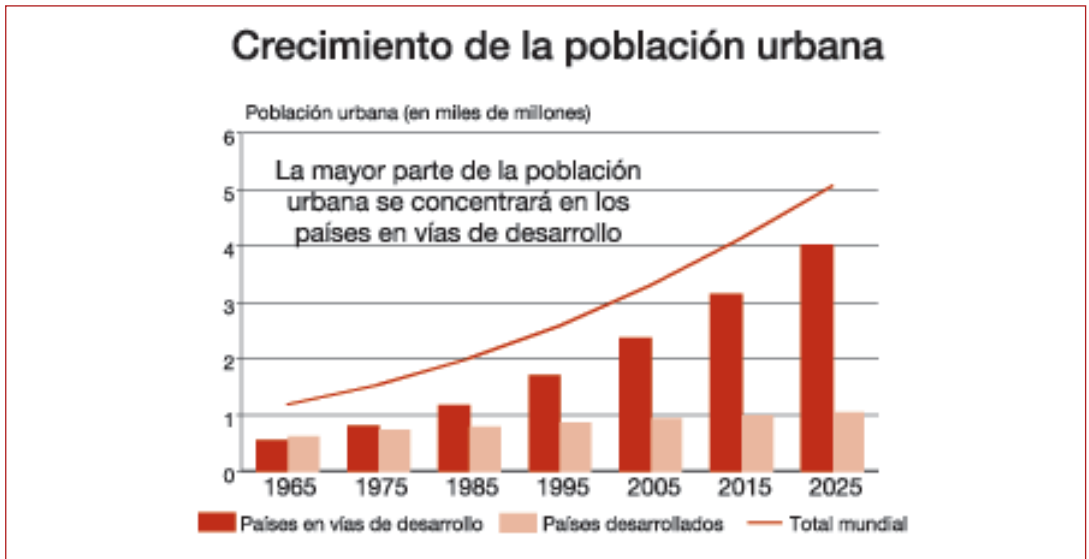
3.2.1. La Tierra un planeta de ciudades: la población se concentra en las ciudades.

Al finalizar el año 2000, el 75% de la población de los países industrializados (es decir, 900 millones de personas) vive en ciudades, mientras en el año 1990 lo hacía el 73%. En los países en vías de desarrollo, la población de las ciudades habrá pasado del 37 al 45% en el mismo período. Es decir, 2300 millones de personas vivirán en ciudades. La población urbana del mundo está creciendo entre dos y tres veces más deprisa que la población rural²⁷.

La tierra será un planeta de ciudades. En el 2025, el índice de población llegará hasta el 85% en América Latina, el 55% en Asia y el 54% en el continente africano.

Existe, sin duda, una correlación entre urbanización y desarrollo económico; por eso, hay un incremento de los flujos migratorios hacia las ciudades. Flujos que no se limitan a la emigración del campo a la ciudad, sino que afectan a zonas rurales y urbanas de países y también de culturas diferentes. El hecho de que sea en las ciudades del mundo en donde se alberga el mayor número de pobres no significa que sea la ciudad la causa de la pobreza urbana, sino que en la mayoría de situaciones los pobres tienen en la ciudad su única esperanza para sobrevivir y por ello acuden y permanecen en ella. Sin entender adecuadamente este hecho, difícilmente podrán diseñarse políticas eficaces de cohesión social a escala planetaria.

²⁷ Datos de la oficina de análisis y previsión de la UNESCO.



Fuente: Informe del World Bank "Entering the 21st. Century" sobre desarrollo mundial 1999/2000.

Las ciudades pueden convertirse en motores del desarrollo nacional, empujando al resto de la economía.

3.2.2. La interdependencia territorial se produce en las ciudades: la sociedad mundial como sistema de ciudades.

La globalización es, fundamentalmente, la interdependencia transfronteriza de territorios producida por el incremento del volumen y la intensidad de flujos de todo tipo entre las distintas partes del planeta. Es obvio, y no requiere ninguna demostración especial, afirmar que estos flujos nacen y, sobre todo, se organizan en las ciudades.

El transporte de mercancías se organiza en el ámbito urbano o en su zona de influencia más inmediata. La misma producción o consumo de mercancías se efectúa en la ciudad central o en el área metropolitana, y la organización de su distribución se efectúa en los centros direccionales y de servicios asentados en la ciudad. En la actualidad, además se requiere la organización del transporte intermodal que requiere puntos de intercambio modal, tren-camiones-barcos-aviones que necesitan una masa crítica de producción y consumo que posibilite y por tanto rentabilice la intermodalidad y la existencia de centros de intercambio modal. Es preciso, además, una coordinación cualificada entre los distintos modos que exige la intervención de servicios especializados que a su vez requieren una masa crítica de contratos para existir que sólo les puede proporcionar la aglomeración urbana.

El transporte internacional no sólo requiere también de la masa crítica urbana para justificarla existencia de infraestructuras de transporte como aeropuertos, estaciones para la alta velocidad ferroviaria, puertos para el tráfico de buques transatlánticos, centrales de autobuses etc., sino que también se requiere la intermodalidad en los modos de transporte internacional de viajeros. Una de las razones que influyeron en el C.O.I. para descalificar a la ciudad de Sevilla para los juegos olímpicos del 2008 fue la inexistencia de una estación del tren de alta

velocidad conectada con el recinto aeroportuario. Sevilla posee alta velocidad y un aeropuerto internacional con capacidad muy superior al tráfico internacional que dispone en la actualidad, pero la no intermodalidad le impidió sacar los frutos apetecidos de la existencia de ambas infraestructuras.

Las tecnologías de la información y los servicios avanzados de telecomunicaciones tienen su origen y principal localización en las ciudades, dadas las economías de escala que requieren estas infraestructuras y servicios. Uno de los principales retos que tiene planteada la sociedad para garantizar la igualdad de oportunidades es que no haya exclusiones territoriales por el acceso material -aunque también por el educativo, cultural y social- a las tecnologías de la información y de la comunicación.

Por otra parte, la información y los conocimientos que circulan por la red tienen su origen en las empresas, en las universidades y, en general, en los organismos de carácter colectivo, ya sean públicos o privados, que se localizan en la ciudad.

En las ciudades se produce una de las características resaltadas de la globalización, que es la combinación del resurgir de la identidad, a través del reconocimiento del patrimonio histórico y cultural, en un entorno de interacción con las culturas y civilizaciones del mundo. De las ciudades emerge la proyección y atracción cultural y turística, en especial del turismo cultural, de congresos y negocios; de este último es de destacar la actividad ferial.

Las ciudades no sólo producen los flujos que recorren el mundo, sino que son las mismas ciudades las que se constituyen en los nodos de infraestructuras y servicios por los que pasan estos flujos. Las ciudades son los nodos de la red de las interdependencias económicas, sociales y culturales que constituyen la globalización.

Este papel de las ciudades lleva necesariamente a que los estados nacionales, regionales y federales, en tanto representantes de un territorio más amplio, ven progresivamente la necesidad de apoyar las estrategias de sus ciudades, puesto que un territorio que no dispongan de ciudades bien situadas en las redes de flujos conlleva la crisis de sus ciudades y la imposibilidad de impulsar el desarrollo en sus territorios. *Las ciudades deben, pues, considerarse como son: la condición para el desarrollo regional y nacional.* Debe descartarse por errónea y contraria a la calidad de vida la ideología antiurbana que las considera como fagocitadoras de un desarrollo territorial más amplio.

3.2.3. La universalidad de lo local: la ciudad encuentro de culturas.

La gran mayoría de las sociedades aún las que parecen más homogéneas como la japonesa o china se han forjado a través de diferentes migraciones étnicas y culturales. La gestión de las tensiones interculturales ha sido uno de los temas claves de la construcción societaria y la convivencia integradora da como resultado la consolidación y la cohesión de estas sociedades, cuyo lugar de encuentro cultural privilegiado siempre han sido las ciudades.

La correlación, es decir, la dependencia mutua entre globalización y urbanización del planeta, puesta de manifiesto anteriormente, se debe en buena parte al crecimiento de los movimientos migratorios hacia las ciudades. Las inmigraciones procedentes de zonas rurales del mismo entorno contribuyen a la diversidad cultural y en países multiétnicos como Brasil, México, Estados Unidos o Sudáfrica generan la diversidad étnica en las ciudades.

Pero la inmigración urbana no sólo procede de los entornos rurales más cercanos o de la misma nación, sino que, cada vez más, se originan en lugares lejanos, tanto desde el punto de vista geográfico como cultural. Las inmigraciones en las ciudades de la unión europea son cada vez más diversas en lo cultural, por la presencia de inmigrantes de los países del Oriente Próximo y Medio, de América Latina y de las antiguas colonias del Africa Subsahariana o del

Oriente Lejano y también de los países ex socialistas del Este de Europa. Las ciudades norteamericanas amplían su ya tradicional diversidad cultural y de nacionalidades, en especial de países de América Latina. Por otra parte, en las ciudades latinoamericanas, que en su mayoría siguen creciendo, se observa una inmigración interamericana y un incremento de la interna procedente de lugares muy apartados de los modos de vida urbana. En el África Subsahariana se incrementa la inmigración urbana procedente de otros países, lo que intensifica el encuentro interétnico.

Sin embargo, lo fundamental es el hecho en que en estas ciudades se produce el proceso intercultural e intercivizador que caracterizamos como propio de la globalización. Es en la ciudad, en sus áreas centrales, en los barrios, en los centros de trabajo, en los mercados y espectáculos deportivos, donde se encuentran los ciudadanos de distinta procedencia cultural y étnica. El conflicto cultural o el desarrollo de la paz y convivencia entre culturas se produce en las ciudades y depende de las características de su estructura social y de la ordenación de su espacio urbano.

Los conflictos interétnicos de los Balcanes han tenido una repercusión internacional y multiétnica. Se han iniciado y desarrollado fundamentalmente en las tensiones interétnicas acontecidas en las principales ciudades de Bosnia y Kosovo. Es a partir de conflictos urbanos (París, Los Angeles, Argel, El Cairo, Jerusalén...) cuando se proyecta el choque entre civilizaciones. Pero también es en la ciudad donde acontecen los matrimonios interétnicos, donde se comparte escuela, entidad deportiva y espacio público en general.

Una ciudad en que los inmigrantes de otra procedencia cultural vivan en espacios segregados y estén sometidos a procesos de marginación económica, social, de acceso a servicios públicos, será una ciudad que interpretará el conflicto social en clave de segregación étnica y racial. Por el contrario, una ciudad que genera una heterogeneidad en sus espacios urbanos, en su equipamientos y servicios colectivos, que reconoce los derechos de ciudadanía a los nuevos residentes, creando nuevas oportunidades de ocupación y promoción social para todos los ciudadanos, y es capaz de establecer una política de enriquecimiento cultural que tenga como exigencia ineludible el cumplimiento de los derechos humanos a cualquier tipo de expresión cultural, será la ciudad de la convivencia.

Es en las ciudades donde se produce el encuentro real entre culturas, no en los medios de comunicación, ni siquiera en la red. Éstos potencian y aumentan la repercusión de lo que ocurre a escala urbana; y lo que es más importante, las políticas capaces de reafirmar la identidad cultural como una forma de participar en la cultura universal serán concebidas y desarrolladas en el ámbito urbano.

3.2.4. La nueva economía necesita un entorno urbano: pensar localmente para actuar globalmente.

Es muy habitual que en los medios económicos se conceptualice la nueva economía en sentido muy restringido y se entienda por nueva economía el sector económico dedicado a la producción de TIC y “software” de Internet. La nueva economía estaría constituida por la tipología de empresas que cotizan sus valores en el Nasdaq. Esta concepción restringida o, mejor dicho, errónea, lleva a no pocos gobiernos a centrar su acción en la creación de un entorno favorable para la promoción o atracción de las empresas relacionadas con las aplicaciones en Internet y entrar así en la nueva economía.

El sector económico relacionado con las TIC constituye tan sólo la “punta de iceberg”. El iceberg en su totalidad es la transformación, en su sentido más integral, de la economía y de la sociedad que posibilita las tecnologías de información y, en especial, Internet. Es como

haber confundido, a finales del siglo XIX y principios del XX, a la sociedad industrial con la “máquina de vapor” y sus aplicaciones en la maquinaria, y creer que entrar en la era industrial consistiría en la localización de empresas productoras de máquinas de vapor y, más tarde, de electricidad. Las máquinas de vapor, la industria del acero y, posteriormente, la electricidad permitieron la transformación de la economía manufacturera en economía industrial, dando origen a una nueva y mayor productividad, a unas nuevas relaciones económicas, a unas nuevas clases sociales, a un nuevo modelo de familia, a una nueva reorganización del espacio urbano. Hoy, Internet constituye el soporte del gran cambio social que no ha hecho más que comenzar, y que, sin duda, no sería posible sin la red.

Las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación están facilitando el paso de una economía de gran empresa industrial basada en cadenas de montaje y en la producción estándar a una nueva economía.

Los términos de Sociedad y Economía de la Información, aparte del equívoco señalado de confundir la nueva sociedad y la nueva economía con la tecnología que singulariza su base tecnológica, a menudo van asociados a una posición determinista. Es decir, que es el desarrollo de las tecnologías de la información y el conocimiento lo que provoca el cambio social. Desde esta perspectiva, hay que tener muy en cuenta que las características más singulares de la nueva economía, innovación y revolución científico-técnica de los procesos productivos y globalización, acontecieron antes que los descubrimientos clave de las tecnologías de la información²⁸.

La globalización, tal como hemos señalado, se inició bajo su forma contemporánea en el siglo XIX y tuvo un estancamiento entre 1914 y 1950. A partir de este año, se desarrolla de nuevo y recibe una gran aceleración a partir de los 80 con la introducción masiva de las TIC.

Debe tenerse en cuenta que el microprocesador se inventó en 1971 y el primer ordenador personal apareció en 1975, pero la característica de innovación científica y tecnológica de la nueva sociedad que tiene en el conocimiento su principal fuente de generación de valor añadido, así como los factores que definen la nueva estructura social, fueron anticipados con anterioridad, por ejemplo, por R. Richta, D. Bell o J.K. Galbraith²⁹, entre otros.

Las TIC no crearon, sino que respondieron a unas necesidades económicas, sociales e institucionales. Su introducción horizontal en todas las esferas sociales ha acelerado y profundizado hasta dimensiones inimaginadas los cambios que originaron su rápida aplicación social y económica.

Las características más importantes de la nueva economía³⁰ de la Era de la Globalización y de la Sociedad de la Información son:

²⁸ Lo mismo aconteció en la Era Industrial. Los inventos que dieron origen a la Revolución Industrial en Inglaterra en los años 20 del siglo XIX fueron descubiertos en Francia 100 años antes, en el período de la Ilustración. Lamb inventó el telar de seda en 1719 y Reamur, en 1710, diseñó el proceso de producción del acero que se aplicó posteriormente cuando ... las condiciones de trabajo y capital.

²⁹ R. Richta en *La civilización en la encrucijada* (1969); D. Bell en *“La sociedad postindustrial”* (1973); J.K. Galbraith en *El nuevo estado industrial* (1967).

³⁰ Para no confundir la nueva economía o economía de la información con las empresas del sector TIC, algunos autores han buscado nuevos conceptos; así, M. Castells ha conceptualizado como economía informacional el cambio económico en profundidad que estamos viviendo. Mi opinión es que resulta más útil, por ser más fácil y comprensible, la explicación social: insistir en la diferenciación del sector económico de las TIC de la nueva economía o economía de la era de la Información o del Conocimiento.

En primer lugar, el proceso anteriormente citado de que las actividades económicas con mayor contenido estratégico como el mercado de capitales, la información, la tecnología y la gestión de las redes de empresas funcionan como una unidad en tiempo real a escala planetaria³¹.

En segundo lugar, la principal materia prima es la información. En la nueva economía, la productividad y la generación de valor añadido depende menos de los factores de producción, capital, trabajo, recursos naturales, utilizados en el proceso de producción y distribución, y más de la información y conocimientos aplicados en la producción de procesos de bienes y servicios³².

La nueva economía se basará en la innovación constante tanto en la producción, distribución y gestión de productos y procesos como en la adaptación de la producción a las exigencias de la demanda, a las expectativas de los clientes.

La centralidad de la innovación en la nueva economía de la información o del conocimiento lleva a un cambio en los métodos de valoración económica. Se valora la idea, la hipótesis, más que el producto. De ahí la proliferación del capital riesgo como medio de financiación en la nueva economía, al permitir financiar la iniciativa antes de que haya un producto concreto susceptible de ser ofertado en el mercado.

Las empresas, para responder tanto a la innovación constante como a los cambios en las necesidades y exigencias de los clientes, se organizan en función del modelo de especialización flexible³³. Las empresas se centran en lo que es su especialidad y externalizan las funciones que no le son propias tanto de servicios (publicidad, servicios de estudios, asesoría fiscal, etc.) como de producción de bienes y se especializan en un aspecto de la producción de bienes, por ejemplo montaje de automóviles, y externalizan todas las demás funciones.

Por ello, una empresa moderna necesita para funcionar de un entorno productivo competitivo en el que poder comprar los bienes y servicios que necesita para poder especializarse.

La quinta característica de la nueva economía es la creación de la empresa red y las redes de empresas. En el primer caso, se entiende un proceso de externalización que es asumido por la propia empresa creando unidades más pequeñas en lugares cada vez más alejados que funcionan de manera semiautónoma y que deben interconectarse para responder a las funciones productivas en su globalidad. En el segundo caso, sin duda el más general, en un territorio dado se crean redes de empresas que se necesitan mutuamente para poder producir de manera innovadora y competitiva.

La nueva economía, así definida, **sólo puede funcionar en un entorno urbano**. Las razones son evidentes:

- M. Porter, en la “Ventaja Competitiva de las Naciones”, ha señalado que las empresas líderes mundiales en un sector lo eran porque habían tenido una **fuerte competencia a nivel local**. Por otra parte, Porter señala que la competitividad de las empresas depende de la dotación y calidad de los factores de producción que se encuentran en el ámbito local. En la actualidad, el papel de lo local en la economía global, y concretamente de la ciudad, es mucho más importante de lo que ha sido tradicionalmente.
- **La ciudad es la que proporcionará el entorno de empresas y servicios para que la empresa de la nueva economía pueda funcionar**. Esto significa que, en las políticas de cualificación, los factores de localización productiva adquieren toda su relevancia, así como la calidad del espacio urbano, las infraestructuras y servicios, la accesibilidad a los espacios urbanos y la movilidad intermetropolitana, para que la nueva economía pueda funcionar.

³¹ Ver Castells, M. *La Era de la Información*. Vol. I. (Ob. Cit.).

³² Freeman, Ch. y Soete, L. *Work for All or Mass Unemployment*. Londres, Pinter, 1994.

³³ Piore, N. y Sabel, C.F. *La Segunda Revolución Industrial*. Madrid, Ed. Alianza, 1985.

- **La innovación productiva y la difusión tecnológica requiere una amplia e intensa relación entre los actores**, Universidad - centros investigadores - empresas - redes ciudadanas, que sólo el ámbito urbano puede proporcionar.
- **Los servicios avanzados, que son la condición para la especialización flexible y la cualificación del entorno productivo, buscan los centros de las ciudades para localizarse** por varias razones: la calidad del espacio urbano, su accesibilidad fácil y el simbolismo de los centros, y la capacidad de articularse en red con otros servicios avanzados.
- **Las ciudades constituyen la masa crítica necesaria para ofrecer una fuerza de trabajo con la cualificación y diversificación que requiere la nueva economía.**
- **Los “clusters” económicos y tecnológicos se configuran en el ámbito local-urbano.** Investigadores como Porter (1990), Van der Berg (2000), Jacobs (1996) y Van Klink (1997), entre otros muchos, han señalado con rotundidad que los “clusters” son el factor crítico de éxito que determina el desarrollo de las regiones y las naciones.

Los “clusters” son un entramado de empresas y organizaciones especializadas en un sector de la producción o de los servicios (sanidad, turismo, textil, cerámica...) cuyos procesos de producción se encuentran vinculados por el intercambio de bienes, servicios y conocimientos. Las firmas y las organizaciones cada vez se insertan más en este tipo de redes para poder ser competitivas en el volátil mercado internacional y en los rápidos cambios tecnológicos.

Estas redes, si bien pueden ser mundiales, lo habitual es que se originen en el ámbito de una ciudad o área metropolitana por varias razones. La principal fuente de información tecnológica e intercambio tácito de conocimientos es el contacto “cara a cara” y obviamente es la proximidad espacial. La cooperación entre actores requiere que se establezca una confianza mutua entre ellos. Ésta es particularmente necesaria en los proyectos innovadores en los que se intercambian informaciones muy valiosas³⁴. N. Piore³⁵ señala, además, que la cooperación es un fenómeno humano que se desarrolla a través de compartir una cultura de proximidad, es decir, semejantes valores y sobre todo pautas de comportamiento.

El desarrollo de un “cluster” se debe, aparte de a condicionantes específicos de cada sector económico, a la existencia de una fuerte demanda local y regional, así como a las condiciones de accesibilidad externa e interna de la región metropolitana. Pero, como ha demostrado Leo Van der Berg³⁶, el desarrollo de un cluster está directamente relacionado con la capacidad de organización del entorno urbano, que se caracteriza por la capacidad de los actores de involucrarse en la definición de una estrategia común para la ciudad, establecer relaciones de cooperación entre ellos y obtener el apoyo social al desarrollo de las políticas y los proyectos estratégicos.

Internet posibilita el establecimiento de clusters a nivel planetario, pero todos estos factores de desarrollo de los clusters son factores urbanos que explican el dato empírico que **los más competitivos clusters de la economía mundial tienen un origen local.**

- A este respecto, el conocido asesor internacional de empresas y analista de tendencias de futuro, J. Nairbitt, señala que lo realmente importante en la actualidad es que hay un nuevo tipo de grandeza, las grandes redes en contraposición a las grandes estructuras. **En este contexto, Nairbitt lanza un nuevo paradigma para los empresarios: “Pensad de manera local, actuad a nivel mundial”.** Con ello se ha invertido totalmente el primer

³⁴ Van der Berg, L. *Growth clusters in metropolitan cities*. Rotterdam, Euricur, 1999.

³⁵ Piore, N. y Sabel, C.F. *La segunda revolución industrial*. (Ob. Cit.)

³⁶ Van der Berg, L. (Ob.Cit.)

impacto de la globalización que consistió en disminuir en la práctica y en la teoría económica el papel de la localización.

- Lo fundamental en la economía de la información es la capacidad de los profesionales de convertir la información en conocimiento. Ello requiere una formación continua y durante toda la vida. **La ciudad es la que proporciona la amplitud y la diversidad de la oferta educativa y cultural en todas las etapas de la vida que demanda la actual cualificación de los recursos humanos.** Es más, las exigencias educativas y culturales del capital humano necesitan que la misma ciudad se haga educadora, es decir, que de manera consciente oriente y dé contenidos educativos a todos los procesos de socialización urbana.
- La economía de una ciudad dependerá de la cantidad y sobre todo de la calidad de estas redes. **La promoción y la gestión de calidad que las redes de actores urbanos requieren sólo es posible a través de la gestión de proximidad.** La gestión de proximidad, de creación y gestión de redes, es propia de los gobiernos de las ciudades. Los gobiernos locales son los que tienen mayor capacidad de gestionar las redes, la nueva economía, porque son los gobiernos de proximidad los que gestionan a partir de una mejor identificación de los intereses y demandas de los ciudadanos y, lo que es más importante, gestionan con y a través de la participación.
- En una economía global en la que los gobiernos de las naciones ponen cada vez más en manos de gobiernos de organismos internacionales (UE, Mercosur, OMC, ...) la gestión de las políticas macroeconómicas, lo que emerge en los territorios son las políticas de promoción y localización de actividades económicas y la gestión de redes. Es decir, **la política de la nueva economía es la política que deben desarrollar los gobiernos de las ciudades.**

La inversión de la relación global-local en local-global no sólo se está produciendo en economía, sino que ya empiezan a percibirse los cambios a nivel político-administrativo y en especial la emergencia de lo local y de las políticas urbanas. Un indicador son las múltiples redes entre ciudades que se están estableciendo a nivel mundial, y en especial aquellas cuyo objetivo es coordinar sus políticas urbanas.

Por otra parte, se desarrolla en todos los países europeos un movimiento descentralizador destinado a reafirmar el papel de los gobiernos locales y mejorar su capacidad de gestión e impulso de los procesos de colaboración pública y privada y participación ciudadana. Estos dos últimos aspectos los analizaremos en detalle en los próximos capítulos.

3.2.5. La Sociedad del Conocimiento se estructura en ciudades educadoras.

La nueva sociedad está emergiendo como consecuencia de tres procesos: la globalización ya analizada, la producción y difusión de las TIC y las transformaciones económicas y sociales, la mayoría de las cuales ya estaban iniciadas o planteadas, que el desarrollo tecnológico y la globalización posibilitan, aceleran, profundizan o redimensionan.

Una de las más importantes es, sin duda, el papel que tiene el conocimiento en la organización económica y social.

En 1969, el sociólogo R. Richta, en su obra "La civilización en la encrucijada", ya había señalado la estrecha relación entre el sistema de ciencia y tecnología con la organización de los procesos de producción, distribución y consenso en las sociedades capitalistas avanzadas. La interrelación entre innovaciones científico-técnicas y producción de bienes y servicios era una de las características básicas de la sociedad postindustrial.

A principios de los 70, científicos sociales como D. Bell, A. Touraine, A. Gouldner o J.K. Galbraith señalaban importantes cambios en la estructura social como consecuencia de la emergencia de una nueva clase o estrato social ligado a la producción o aplicación de conocimientos, denominados de diferentes maneras: Nuevos intelectuales, tecno-estructura, trabajadores de las ciencias y la tecnología... P. Bourdieu y P. Passeron, en su libro "La reproducción", o el socio-lingüista Bernstein, hablaron de la importancia del capital cultural y su papel en la estructuración social, que preveían de mayor importancia que la propiedad y la renta.

Si bien estos procesos ya se estaban desarrollando, con la difusión de las TIC, se acelera el hecho de que la principal fuente de valor añadido sea el conocimiento y la innovación, puesto que lo socialmente relevante ya no es poseer la información sino transformarla en conocimiento.

En la Sociedad de la Información, al ser ésta precisamente abundante y accesible a todos, no puede ser el factor crítico diferencial para generar valor. Lo que produce valor es la transformación constante de esta información en conocimientos.

Si, además, esta generación de conocimientos acontece en un mundo en proceso de competitividad a nivel global, resulta que la innovación constante en los procesos de producción y reproducción social constituye la principal materia prima y la principal fuente de productividad y, por tanto, una prioridad en la organización social.

En la Sociedad del Conocimiento, el capital humano, el capital intelectual, adquiere mayor importancia que la propiedad, el capital físico o las infraestructuras, porque es el ser humano el que produce conocimientos. En la nueva sociedad, los individuos son revalorizados como referentes de las actuaciones sociales y empresariales.

Lo fundamental es la capacidad de creación y el desarrollo del talento entre los profesionales. Esto exige a los individuos autonomía y capacidad de acción, por una parte, y por otra, capacidad de relación para interactuar con otras personas y producir conocimiento e innovación. Estamos ante un modelo organizacional que requiere horizontalidad, flexibilidad y descentralización de los procesos de toma de decisiones.

En esta nueva sociedad, la educación es la clave. No una educación basada en la especialidad, sino una educación que capacite intelectualmente para formarse, crear y adquirir conocimientos de manera constante y a lo largo de toda la vida. Esto significa que la nueva ciudad debe de promover instancias educadoras y formadoras que actúen a lo largo de la vida, pero lo más importante es educar a la población para que esté siempre atenta a su propia educación y a la propia formación, que no siempre ha de depender de actores externos.

Para que las personas puedan disponer de una personalidad capaz de superar los retos de la Ciudad del Conocimiento, M. Subirats³⁷ distingue, a modo analítico, educación de formación. Por educación entiende el proceso de transmisión de valores, normas y actitudes que convierten a una persona en un ser social capaz de vivir en sociedad. La educación crearía la personalidad humana capaz de innovar, elegir y actuar conforme los requerimientos de la nueva sociedad. Por formación entiende el proceso de aprendizaje necesario para poder hacer. Formación significa la adquisición de instrumentos para hacer, actual y transformar. Es un saber técnico, un saber especializado.

La educación surge fundamentalmente de la densidad y la calidad de relaciones interindividuales que surgen de los procesos de socialización secundaria de los individuos. Los cambios en los sistemas organizativos están cada vez más basados en las relaciones personales o, mejor dicho, en crear el entorno adecuado para el buen funcionamiento de las redes de relaciones entre las personas.

³⁷ Subirats, M. "Educació i formació en la Societat del Coneixement", en *Barcelona Metròpolis Mediterrànea: La ciutat del coneixement*, 2001.

La Sociedad del Conocimiento sólo puede ser producto de la ciudad porque exige densidad y calidad en las relaciones personales e interinstitucionales.

La Ciudad del Conocimiento requiere interacción de calidad entre el sistema productivo, el científico, el tecnológico, el educativo y el formativo.

El conocimiento y la innovación se producen a través de un complejo proceso de interacciones en el que intervienen múltiples agentes que aportan conocimientos y “know-how” singulares.

Por otra parte, la Ciudad del Conocimiento requiere, fundamentalmente, de educación. De una educación basada en los tres principios del informe sobre educación elaborado bajo la dirección de Jacques Delors³⁸ para la UNESCO, que bien podrían denominarse criterios para la educación en la Sociedad del Conocimiento: aprender a aprender, aprender a convivir y aprender a ser³⁹.

- Aprender a aprender, porque se requiere una formación constante y permanente, tanto para adaptarse a la innovación permanente, como para producir el conocimiento base de la innovación social, económica y cultural.
- Aprender a convivir, porque sólo con convivencia, con capacidad relacional, es posible conseguir este producto social que es en buena medida el conocimiento.
- Aprender a ser. Las personas con “inteligencia emocional”, con capacidad para asumir responsabilidades, guiadas por valores éticos, son las que generan la confianza capaz de producir el intercambio de conocimientos y experiencias necesarios para la producción de innovación y el buen funcionamiento de las redes.

Para S. R. Covey⁴⁰, la madurez es la interdependencia, paradigma del nosotros (nosotros podemos cooperar, combinar nuestros talentos y aptitudes...), pero en base a la independencia del individuo o paradigma del yo (yo puedo hacerlo, yo puedo elegir...).

Decíamos que la Sociedad del Conocimiento requiere educación amplia e integral, y esta educación base del conocimiento requiere una ciudad educadora. Entiendo por ciudad educadora aquella que es capaz de dar intencionalidad educativa o educadora a los procesos de socialización que se generan en ella.

Ciudad educadora es aquella que produce el entorno urbano capaz de generar autonomía, encuentro, convivencia, colaboración y solidaridad entre la ciudadanía, y proporciona los elementos -culturales y formativos- y las actitudes para posibilitar el desarrollo del talento, la creatividad, en definitiva, el conocimiento y la innovación.

Las personas son, en alguna medida, un producto urbano. La ciudad es construida por la actividad humana, pero a la vez es también una de las instancias de socialización que hacen de los ciudadanos y ciudadanas lo que son. La vida urbana, como señalan Michel y Monique Pinçon⁴¹, es el producto de la interacción permanente entre las dos formas de sociedad, lo social objetivado en las cosas y lo social interiorizado por las personas.

Desde esta perspectiva, optar por una ciudad educadora significará dar una orientación o una visión común a la acción de los principales actores urbanos y movimientos ciudadanos para la construcción social de una ciudad a partir de los valores favorecedores de sostenibilidad, convivencia y generación de talento y conocimiento. Por otra, desarrollar una actitud pro-

³⁸ Delors, J. La educación, un tesoro escondido dentro de ti. UNESCO.

³⁹ La caracterización de estos principios es una adaptación del autor.

⁴⁰ Covey, S. R. Los siete hábitos de la gente altamente efectiva. Barcelona, Paidós (1990)

⁴¹ Pinçon, Michel y Monique. Paris Mosaïque. París, Calman-Levy (2001).

activa para producir el máximo de impactos culturales y educativos de la ciudad “construida” o, mejor, de la ciudad como producto.

Es decir, transformar una ciudad en ciudad educadora significa, por una parte, que el conjunto de agentes urbanos, y no sólo los centros de enseñanza, asuman los retos educativos que exige la Ciudad del Conocimiento (organizar una oferta educativa amplia y flexible para toda la vida, mantener una actitud activa entre todos los grupos sociales y de edad, culturales, etc.) y, por otra, que organicen los procesos urbanos para generar un entorno de alta densidad y calidad de interacción humana y dar valor cultural a la ciudad producida para lograr una interiorización de los valores de conocimiento, convivencia y desarrollo sostenible, en los procesos de socialización urbanos.

3.2.6. Los problemas globales requieren soluciones urbanas.

La cuestión no puede ser más obvia. Si la mayoría de la población mundial se concentra en ciudades -casi tres cuartas partes de la población mundial vivirá en ciudades en el año 2015-, los problemas del mundo se producen en las ciudades y, lógicamente, sus soluciones son también soluciones urbanas.

El que la relación no aparezca como obvia en la conciencia colectiva es fruto de la presencia ideológica de los esquemas del Estado-Nación y de los procesos de supranacionalización basados en los mismos.

Los problemas de la humanidad, aparte de los conflictos bélicos –aunque estos tengan por objeto las ciudades-, son urbanos y requieren soluciones urbanas. Veamos algunos ejemplos:

- La degradación ambiental del planeta es producida por las necesidades de consumo de los habitantes concentrados en las ciudades. Las políticas de sostenibilidad deben ir dirigidas a disminuir el consumo de recursos, recuperar los residuos y promover la educación ambiental que los haga efectivos. Todas estas acciones destinadas a la sostenibilidad se articulan en políticas urbanas o no serán efectivas.
- El problema de la drogodependencia, a excepción del cultivo y recolección de su materia prima, se produce, se comercializa criminalmente y se consume en las ciudades. Sólo una política coordinada de ciudades origen y destino de la droga que contemple los aspectos de represión del tráfico, prevención del consumo y rehabilitación de pequeños traficantes y consumidores, puede tener posibilidades de éxito.
- El paro acontece en las ciudades y son las políticas de desarrollo económico y generadoras de ocupación y de formación que tienen lugar en las metrópolis, las únicas capaces de resolver el tema, ya sea por el papel de las ciudades en la economía global, que hemos analizado, como por la necesaria articulación y coordinación de inversiones privadas y políticas públicas que se requieren para generar ocupación.
- Las estrategias de convivencia intercultural también son, como se ha señalado, un tema urbano, pues es en las ciudades donde se produce el encuentro personal y la copresencia multicultural. Incluso los países que acogen el fundamentalismo cultural como reacción a la marginación de los procesos de desarrollo económico y social que produce la actual globalización, acontece en las ciudades, y unas políticas integradoras y coordinadas en los puntos nodales del sistema global, es decir, en las ciudades, pueden estructurar los actuales procesos de globalización sobre nuevas bases.

Cuando los problemas del mundo se analicen como lo que son, problemas urbanos, la solución será más factible. La razón también es obvia, todos los temas son interdependientes -paro, inseguridad, conflicto cultural, sostenibilidad, ...- y su solución deber ser integral e integradora. Los gobiernos urbanos, al contrario de los nacionales o supranacionales que sólo pueden disponer de políticas sectoriales o especializadas, son los que tienen la gran oportunidad de desarrollar una acción integral e integradora que incida eficazmente en los problemas que tiene planteados la humanidad.

3.2.7. La democracia en la sociedad info-global se organiza progresivamente en torno al gobierno de la ciudad.

La globalización, la mundialización de los mercados y, muy especialmente, el mercado financiero, demandan la formación de organismos supranacionales para regularlos y orientarlos. Este es el caso de la Unión Europea, el Mercosur, pero también de organismos menos institucionales como el caso del G-7, formado por los países con las economías más importantes y globalizadas, o bien las instituciones financieras como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional. En mayor o menor grado, todos estos tienen en común un déficit: el déficit democrático, en el sentido que son órganos ejecutivos supranacionales que no son representativos de un electorado, ni están sujetos a un control parlamentario por los representantes de los electores.

Democracia en el siglo XXI significa avanzar en la construcción progresiva de un marco democrático basado en la representatividad de la ciudadanía en el que se articule la gobernabilidad del sistema mundial. El desarrollo global también debe basarse en la libertad y la democracia.

Avanzar en la construcción de una ciudadanía democrática universal basada en una renovada y más amplia concepción de los Derechos y Deberes Humanos, o Derechos de la Ciudadanía Universal propios de la sociedad globalizada, no es suficiente si no se profundiza en la democracia local y muy en especial en la responsabilización e implicación de la ciudadanía en las políticas de la ciudad. Es más, si la democracia no se asienta y profundiza, decrecerá el interés ciudadano en la misma, generándose una importante paradoja: mientras las democracias se extienden cada vez más en el mundo, más decrece el interés de los ciudadanos en la política en la que están llamados a participar.

La explicación es sencilla. La revolución de las comunicaciones y la extensión de la comunicación está produciendo ciudadanos más activos y reflexivos, que se alejan de la política partidaria y parlamentaria ortodoxa⁴². Los tradicionales mecanismos de poder no funcionan en una sociedad en que los ciudadanos viven y participan en el mismo entorno informativo que los gobernantes.

Por otra parte, una ciudadanía más culta y reflexiva es una ciudadanía más autoorganizada y exigente. Se necesita adoptar la toma de decisiones políticas a las preocupaciones cotidianas de los ciudadanos, mejorar los mecanismos de representatividad de los electos y la cooperación e implicación ciudadana en las políticas públicas, a partir de la construcción de una sólida cultura cívica. Todo ello no es posible sin incrementar la capacidad de decisión y de gobierno de los Ayuntamientos y, muy en especial, su capacidad de relación, de creación y gestión de redes ciudadanas.

Profundizar la democracia en nuestros días significa hacerla más local. Democracia en la sociedad info-global es hacer y fortalecer el gobierno más próximo a los ciudadanos. En opinión de A. Giddens, la descentralización del poder político es la condición de la eficacia polí-

⁴² Ver Giddens, A. Un mundo desbocado. Madrid, Ed. Taurus, 2000. Pág. 81 a 97.

tica por las exigencias del flujo de la información de abajo a arriba y del reconocimiento de la autonomía y las responsabilidades personales y colectivas de quienes se ven afectados por políticas o programas específicos⁴³.

⁴³ Giddens, A. "Un mundo feliz: El nuevo contexto político", en Defensa de la Sociología. Madrid, Ed. Alianza, 2000. Pág. 79 a 94.

4

Las transformaciones de las ciudades contemporáneas: los procesos urbanos emergentes

En los capítulos se ha analizado el papel de las ciudades como motor de los procesos de globalización, y desarrollo de la sociedad del conocimiento, En este capítulo observaremos cómo estos procesos condicionan la transformación de las ciudades. Las ciudades de la era de la globalización y del conocimiento serán muy distintas a las ciudades de la era industrial, su composición social, la estructuración del espacio urbano, la economía, la significación cultural cambiará en función de su capacidad de articular y promover los nuevos procesos urbanos.

Dicho de otra manera, las ciudades que no dispongan de estrategias urbanas para adaptarse a los cambios difícilmente podrán asegurar la cualificación necesaria para responder a los retos de la nueva era, y la calidad de vida de la ciudadanía se verá seriamente comprometida, en especial en comparación con las ciudades que hayan logrado no sólo adaptarse a dichos cambios, sino promoverlos y dirigirlos hacia metas de mayor sostenibilidad, calidad, integración y pluralismo cultural.

En este capítulo vamos analizar los cambios más importantes que están reestructurando la economía, la composición social y el valor de uso de las ciudades, así como su configuración espacial. Estos cambios son:

- El cambio de escala en la gestión de la ciudad.
- Las dinámicas sociodemográficas.
- La nueva estructura y retos sociales.
- La nueva economía urbana: la generación de valor sobre la base de la proximidad y la confianza.
- La emergencia de la sostenibilidad y la nueva visión del espacio urbano.
- La reformulación del Estado y las políticas públicas: de la Administración local al Gobierno urbano.

4.1 EL CAMBIO DE ESCALA EN LA GESTIÓN DE LA CIUDAD

El cambio de escala en la gestión de la ciudad se correlaciona con la transformación de las realidades urbanas.

Hasta el desarrollo de las ciudades industriales a partir de la segunda mitad del siglo XIX, la aglomeración urbana constituida por casas, calles, plazas públicas y otros tipos de edificios se localizaba en el interior de los límites de los municipios, de tal modo que la gestión de la ciudad le correspondía a la Administración municipal.

El crecimiento de la urbanización impulsado por la revolución industrial significó que la aglomeración urbana superara los límites territoriales del municipio y se extendiera a otros municipios colindantes o simplemente próximos. El desarrollo de la urbanización polimunicipal ha adquirido diferentes formas:

- La extensión de la urbanización “en mancha de aceite” a través de los municipios colindantes, creando un continuo urbano en el espacio.
- La suburbanización de las periferias, desconcentrando desde el municipio central viviendas o industrias en municipios próximos, pero sin continuidad territorial de la urbanización, y estableciéndose entre ellos una relación de dominación (subordinación entre el municipio central y los periféricos o suburbanizados).

El crecimiento plurimunicipal de una misma urbanización puso sobre la mesa o bien la extensión de los límites territoriales del municipio central o la creación de nuevos gobiernos que abarcaran todo el territorio metropolitano, como es el caso de la institucionalización de las áreas metropolitanas. La absorción de los municipios periféricos por el municipio central predominó en la segunda mitad del siglo XIX y la configuración de gobiernos metropolitanos predominó durante casi todo el siglo XX, hasta que perdió valor estratégico, sobre todo en los años 60.

La ampliación de los municipios centrales fue progresivamente abandonada porque el proceso de urbanización cada vez se intensificaba más y abarcaba a más municipios, y estos incrementaban su oposición al ser absorbidos por el municipio central tanto por la pérdida de identidad como por la subordinación política que ello significaba.

En el siglo XX, los años 60 y 70 son las décadas de eclosión de los gobiernos metropolitanos en Europa, entendiéndose por éstos las áreas metropolitanas que se dotan de una estructura de poder para gestionar con mayor eficacia los servicios públicos y planificar territorialmente una aglomeración urbana constituida por varios municipios en los que uno de ellos tiene un papel central y generador del Área Metropolitana como realidad socioeconómica y urbanística.

La pérdida de relevancia de los gobiernos metropolitanos en Europa se debió a múltiples razones. En primer lugar, a la insatisfacción de la gran mayoría de los gobiernos metropolitanos con respecto a sus límites territoriales y a las competencias que tenían atribuidas⁴⁴.

En segundo lugar, al fortalecimiento en no pocos países europeos de los gobiernos federales o regionales que cuestionaban la existencia de una administración entre la municipal y la regional, disponiéndose los gobiernos autonómicos a asumir las competencias de la administración de las áreas metropolitanas.

⁴⁴ Esta es una de las principales conclusiones del estudio elaborado por la extinta Área Metropolitana de Barcelona (Corporación Metropolitana de Barcelona) y publicado en la revista *Fórmules i tractaments dels problemes metropolitans* (1989).

En tercer lugar, la misma extensión del hecho urbano trajo consigo la creación de lo que se ha denominado regiones metropolitanas. Caracterizadas por su carácter policéntrico, en que, junto al municipio central, encontramos otros subcentros metropolitanos que tienen a su vez un ámbito de influencia y centralidad en el mismo ámbito territorial y que interactúan entre sí, y con el principal centro organizador del territorio metropolitano. Estas dinámicas urbanas integran espacios urbanos muy alejados físicamente y sin solución de continuidad en la aglomeración urbana. La consecuencia de ello es que cada vez más el territorio regional o federal actúa como una gran ciudad en que no sólo ha desaparecido la contradicción rural –urbano, sino que las dinámicas urbanas se difunden en los ámbitos rurales más alejados de los municipios generadores de las realidades metropolitanas. Todo ello significa una mayor complejidad en la gestión territorial, puesto que, junto a las relaciones de jerarquía, encontramos cada vez más relaciones de complementariedad entre los municipios. El hecho mismo de encontrarnos con una realidad urbana más extensa y más compleja significa que nos hallamos ante un mayor número de áreas funcionales en correspondencia a los servicios metropolitanos que se consideren. Así, si nos referimos al abastecimiento de agua potable, el área territorial a considerar quizás sea el estado o la región; si nos referimos a la movilidad, quizás sea la región metropolitana; si nos referimos a los servicios de policía local, el ámbito territorial posiblemente será el del continuo urbano; si nos fijamos en los servicios sociales, el área será el municipio o el barrio.

A finales de los 90, la tendencia en política metropolitana en Europa es dotar al área metropolitana de una estrategia territorial más que de una planificación territorial o urbanística clásica. Una estrategia que se define en función de los grandes retos dinámicos y opciones de desarrollo integral, económico, social, cultural y territorial, y que tiende a equilibrar o coordinar los intereses de los diferentes actores públicos y privados que actúan en el territorio⁴⁵.

Gestionar una ciudad o una realidad metropolitana significa considerar muchos ámbitos territoriales, de tal modo que resulta imposible definir una delimitación precisa de las ciudades entendidas como unidades espacio-temporales. Asimismo, resulta poco útil el intentar identificar ámbito territorial adecuado de la aglomeración urbana en el que definir las estrategias de gobierno y las políticas públicas. En la actualidad no debe pensarse en el territorio adecuado en el que definir las políticas, puesto que son las estrategias urbanas las que definen los territorios.

Así, por ejemplo, los ámbitos de actuación e influencia de la estrategia de un Palacio de Congresos como los de Sevilla y Valencia o el Museo de Arte Contemporáneo de Madrid son, sin duda, superiores a sus áreas metropolitanas y sus comunidades autónomas y alcanzan el nivel de los países de la Unión Europea.

Si consideramos los procesos de globalización, el intercambio de flujos económicos, sociales y culturales que tienen su base en la ciudad, los ámbitos territoriales que deben tenerse en cuenta son muchos más y el paradigma de definir el gobierno de la ciudad en un espacio delimitado aparece como totalmente caduco.

En efecto, una ciudad es el conjunto de relaciones que establece con sus entornos territoriales, socioeconómicos y culturales. Como señala D. Harvey, la ciudad, más que una forma espacialmente configurada, es un proceso de producción de espacios específicos y muy heterogéneos implicados en diversos tipos de acción colectiva. En una economía de flujos, el espacio de una ciudad es el que está implicado en la producción, organización y consumo de estos flujos. El ámbito idóneo para definir la estrategia turística de negocios y congresos es, sin duda, internacional, incluso intercontinental, lo mismo con respecto a su papel como centro logístico. El ámbito funcional de un puerto o un aeropuerto será como mínimo macrorregional. Una sociedad mundial de flujos se estructura en redes y las ciudades constituyen los puntos nodales de estas redes.

⁴⁵ Ver el estudio sobre 18 metrópolis europeas de Belil, M. y Espinos, M. “Aproximación a la gobernabilidad de las áreas metropolitanas europeas”, en *Elements de debat territorial*. Diputación de Barcelona, 2001.

La ciudad es, pues, un espacio que se configura a través de las relaciones que establece entre los distintos puntos de una red. Una ciudad se define, en la medida que avanzan los procesos de globalización, por la posición que ocupa en la estructura reticular de ciudades y municipios en la que se inserta. Una estructura de red que se caracteriza por su asimetría y por una configuración muy variable que depende de la estrategia de posicionamiento y resignación de “roles” y funciones entre las ciudades en los diferentes sistemas urbanos.

Gobernar una ciudad consiste en incidir en las redes en las que se configura y, de este modo, poder incidir en los procesos económicos y sociales que impulsan su desarrollo y en las consecuencias de los mismos en la articulación del territorio. Gobernar una ciudad es intervenir en todos los ámbitos territoriales en los que se desarrollan las estrategias urbanas municipal, regional, macrorregional, e internacional. El gobierno de una ciudad es un gobierno-red con diferentes niveles de acción territorial, que debe contar con la presencia y la concertación de los distintos actores con capacidad para poder impulsar las estrategias económicas y sociales de la ciudad. El gobierno de la ciudad es un gobierno multinivel poco formalizado y flexible cuyas relaciones de poder entre los actores que en él participan son variables y también vulnerables. En estas condiciones, asegurar que la dirección de los procesos de cambio responda a los intereses y demandas de la mayoría de los ciudadanos, es decir, que la democracia funcione, dependerá en gran medida tanto de la capacidad del gobierno local de gobernar estas redes como de la de representar a la ciudadanía y articular un proyecto colectivo de ciudad.

La ciudad es cada vez más un proyecto estratégico integral. Dicho proyecto contempla la ciudad en su totalidad y en todos sus ámbitos estructurantes económicos, sociales, educativos y culturales e integra a los principales intereses y expectativas de la mayoría de los actores urbanos y sectores ciudadanos. Un proyecto que deberá gestionarse su realización en todos los ámbitos y niveles territoriales que defina su estrategia.

Gobernar una ciudad es crear todas las mesas de actores necesarias para gestionar sus intereses y expectativas con respecto a la ciudad de manera complementaria, creando relaciones de confianza entre ellos y compromisos de acción para desarrollar los proyectos estratégicos.

Desde esta perspectiva, lo importante no es crear instituciones de gobierno en todos los ámbitos territoriales en los que definen las estrategias y los servicios de la ciudad porque esto es del todo imposible, sino dotar de autonomía, recursos y capacidad de dirección a los gobiernos locales, en tanto gestores de los nodos y subnodos de las realidades urbanas para poder participar activa y efectivamente en todas las redes que configuran las ciudades.

En la segunda parte del libro analizaremos con detalle las características del proyecto colectivo que hoy necesitan las ciudades y la gestión relacional o de redes para que los gobiernos locales puedan conducir los cambios hacia objetivos de progreso humano y sostenibilidad. La finalidad de este apartado es mostrar que el cambio de escala de la ciudad, la eclosión de sus limitaciones burocrático-territoriales, implica la ruptura de los paradigmas de gestión político-administrativos clásicos, basados en el desarrollo de estrategias y políticas públicas competenciales en unos espacios previamente delimitados en los que se ejerce la autoridad administrativa, y la necesidad de gobernar a través de las redes que configuran una ciudad flexible y de composición territorial variable.

4.2 LAS DINÁMICAS SOCIODEMOGRÁFICAS

Las dinámicas demográficas son un buen ejemplo de la particularidad en la evolución de cada ciudad, pero por ello no es menos cierto que existan unas tendencias generales que influyan la dinámica demográfica urbana.

En el periodo de la ciudad industrial encontramos dos subperiodos dignos de resaltar. En primer lugar, un crecimiento en mancha de aceite de las aglomeraciones urbanas y muy en especial de los centros históricos y administrativos. La industria se localizaba en los centros de la aglomeración buscando la cercanía de la fuerza de trabajo, así como del mercado que era un mercado fundamentalmente local.

Era, y aún es para muchas ciudades de países en vías de desarrollo, una época en que el coste de la fuerza de trabajo y de su reproducción eran relativamente baratos con respecto a las infraestructuras de accesibilidad externa y transporte. El sistema económico exige aglomeración y se mezclan en un mismo espacio los usos industriales, de vivienda obrera, y comerciales, dando lugar a un gran hacinamiento y a unos barrios altamente contaminados con una pésima calidad de vida, al coexistir la industria contaminante con viviendas sin los adecuados servicios públicos domiciliarios. Era una época en que la esperanza de vida cayó de manera muy notable, y los barrios obreros se catalogaban como barrios peligrosos. Fue una época de crecimiento demográfico y deterioro de la calidad de vida de los municipios impulsores del desarrollo económico.

Debido a la presión social y política y los movimientos obreros y urbanos en general, ayudados por una baja relativa de los costes de infraestructura del transporte, en especial por la introducción del tranvía y de los trolebuses, la ciudad se expandió por un territorio más extenso, y emergió con fuerza la teoría funcionalista para la ordenación del espacio urbano, que segregaba las funciones residenciales de las industriales y productivas en sentido amplio, así como de las comerciales y administrativas.

En este subperiodo se abandonan los centros históricos de las ciudades, sufriendo un proceso de degradación no sólo arquitectónica, sino también en sus funciones como centro urbano. Las capas sociales de renta alta y media abandonan la ciudad en busca de zonas que consideran con mayor calidad de vida y el traslado de la industria de la ciudad hace desarrollar, demográfica y económicamente otros núcleos de población. Es una época de descentralización productiva y demográfica del municipio central en favor del crecimiento de las áreas metropolitanas. Es una época presidida por una fuerte ideología antiurbana. La imagen de degradación de la ciudad industrial en su primer periodo está muy presente en todos los ambientes sociales, políticos y académicos. Se critica la alta densidad de las ciudades, la masificación de los barrios, la contaminación de las ciudades, la promiscuidad de las grandes unidades vecinales, y se valora la vida familiar en un entorno lo más rural posible. Es la ideología legitimadora del crecimiento de las residencias unifamiliares.

La consecuencia de este periodo es que se produce un empobrecimiento relativo de la composición de la ciudad.

En el proceso de transformación de la ciudad industrial a la ciudad de la información, periodo en el que viven la mayoría de las ciudades españolas y europeas, encontramos un tercer periodo que podemos denominar postindustrial, en el que el proceso de producción se adapta al paradigma de la producción flexible. Las empresas industriales externalizan las funciones que no constituyen el núcleo de su especialización en la generación de su valor añadido, como son la logística, los servicios jurídicos, la publicidad etc. El proceso de externalización genera la multiplicación del sector servicios y, en especial, los servicios avanzados que por la cualificación y la modernización de sus procesos productivos son claves en la difusión de la innovación y en la competitividad del conjunto del sector productivo metropolitano.

Los servicios avanzados se localizan en los centros de las ciudades, no necesariamente el centro histórico, por su accesibilidad, dotación de infraestructuras, y simbolismo que les proporciona prestigio. Además, al poseer dichos servicios una estructura muy ligera, la incidencia de los costes de localización en su estructura de costes es pequeña. La localización de estos servicios en los centros urbanos genera un alza en los precios del suelo que repercute en el precio de la vivienda. El aumento del precio de la vivienda está en la base del proceso

de emigración interna de los ciudadanos del municipio central a los municipios metropolitanos y en caso de coexistir con un débil crecimiento vegetativo produce la disminución de la población que encontramos en las más avanzadas ciudades europeas en la década de los 80.

Las consecuencias sociales de esta fase de evolución son que la estructura social se dualiza. En la ciudad quedan los que pueden financiar los costes de la vivienda y los que no poseen los mínimos recursos económicos o laborales para poder fijar una nueva residencia, jóvenes sin trabajo, jubilados, parados de larga duración, etc.

En la actualidad nos encontramos ante un nuevo periodo de cambio en la estructura social de las ciudades, que denominamos proceso de gentrificación social⁴⁶. Es decir, un proceso de progresiva localización de categorías sociales altamente cualificadas y con un nivel de renta medio y alto. Como se ha señalado, el avance hacia la sociedad del conocimiento, lleva implícita la necesidad de un mayor uso de la ciudad por su valor educativo y cultural, que incide fundamentalmente en los empresarios y profesionales del conocimiento y de la cultura de la innovación. Por otra parte el aumento de prestigio de la ciudad desde un punto de vista cultural y ambiental, como analizaremos mas adelante, sirve para reforzar esta tendencia.

En el cuadro siguiente, elaborado por el sociólogo estadounidense E. Schmitt con los datos del censo del año 2000, se muestra que las grandes ciudades de EE.UU. han aumentado su población o la han estabilizado o han reducido drásticamente sus perdidas demográficas con respecto a los últimos periodos. Las ciudades que han aumentado su población son aquellas que disponían de una composición social más cualificada y justamente las que más población han perdido son las que tenían una población más empobrecida.

Ciudad	1970	1980	1990	2000
Nueva York	7.894.862	7.071.636	7.322.564	8.008.278
Chicago	3.366.957	3.005.072	2.783.726	2.896.016
Indianápolis	744.624	700.807	741.952	791.926
San Francisco	715.674	678.974	723.959	776.733
Ciudad	1970	1980	1990	2000
Philadelphia	1.984.609	1.688.210	1.585.577	1.517.550
Detroit	1.511.482	1.203.339	1.027.974	951.270
Ciudad	1970	1980	1990	2000
Los Angeles	2.816.061	2.966.850	3.485.398	3.694.820
Houston	1.232.802	1.595.138	1.630.553	1.953.631
Phoenix	581.562	789.704	983.403	1.321.045
San Diego	696.769	875.538	1.110.549	1.223.400
Dallas	844.401	904.078	1.006.877	1.118.580

Fuente: USA Census 2000.

⁴⁶ La gentry era la capa social que en la Inglaterra victoriana seguía a la nobleza. Estaba formada por las clases cultas y acomodadas que vivían en las ciudades. Hoy, este término da cuenta del proceso de “ocupación” de los centros de las grandes ciudades por las capas profesionales altamente cualificadas.

El proceso de gentrificación constituye también un proceso de dualización social, entendido como crecimiento de las capas más altas y las más bajas en la estructura social, pero es diferente al anterior. En efecto, en el proceso de transición, el peso de las capas altas y bajas aumentaba por la pérdida de las capas medias, que emigraban de la ciudad al área o región metropolitana, mientras que en la ciudad del conocimiento se produce un aumento en términos absolutos de la población con mayor nivel de cualificación.

Esta nueva capa social altamente cualificada cuyos miembros trabajan como profesionales o empresarios de la sociedad del conocimiento, está recomponiendo la situación de no pocos barrios en las principales ciudades europeas y ha sido especialmente estudiado en la ciudad de París. Esta nueva categoría social propia de la sociedad del conocimiento tiene unas características culturales específicas⁴⁷ al combinar la racionalidad, dedicación y disciplina en el trabajo, características de la ética calvinista tal como fue descrita por Max Weber, con la imaginación y la creatividad propia de la bohemia y del ideal de la contracultura norteamericana y el Mayo del 68 francés. Una nueva capa social que está revolucionando la manera de entender la política y las relaciones sociales e institucionales en las ciudades al no responder a los estereotipos tradicionales de conservador y progresista, de derecha e izquierda⁴⁸.

Las ciudades españolas más avanzadas como Barcelona, Madrid y Valencia perdieron en la década de los 90 importantes contingentes de ciudadanos; Sevilla estabilizó su población, debido al crecimiento de los servicios avanzados en los centros urbanos del que resultó un alza de los precios de la vivienda, que provocó el cambio de residencia hacia municipios del área metropolitana con mejor relación calidad/precio. Por otra parte, en las ciudades de Barcelona y Valencia ha sido estudiado e identificado un importante proceso de mayor cualificación en la composición social de la ciudad⁴⁹. En el año 2001 se ha detectado en todas las ciudades españolas un aumento de población en las rectificaciones padronales. Este aumento se explica más por la regularización de la situación de inmigrantes de terceros países provocada por la aprobación de las leyes de extranjería que por la incidencia de las capas más cualificadas en la demografía de las ciudades.

Es de prever en un futuro inmediato un crecimiento de las ciudades centrales de las áreas metropolitanas españolas debido tanto al proceso de gentrificación como a la inevitable inmigración de personas de terceros países: es obvio que la localización de estos grupos de población se producirá en barrios diferentes con el consecuente peligro no sólo de dualización social, sino de polarización social⁵⁰, que es un proceso mucho más excluyente y conflictivo. Este proceso es perfectamente evitable si los gobiernos locales disponen de mayores capacidades para promover un desarrollo generador de ocupación y mayores recursos para cualificar los barrios más receptores de inmigración.

⁴⁷ David Brooks ha denominado esta capa social Bo-Bo (Bourgeois Bohemians). Ver, *Bobo's en el paraíso*. Barcelona, Ed. Grijalbo, 2001.

⁴⁸ Se ha analizado que el nuevo Alcalde de París, procedente de la izquierda (en París hacía casi cien años que no ganaba la izquierda), de origen norteafricano y de declaradas tendencias bisexuales, ha sido elegido por el cambio social producido en París dada la emergencia de esta nueva clase social.

⁴⁹ En Barcelona, ver el artículo de A. Alabart "La gentrificación social de Barcelona", en *Barcelona Sociedad* núm. 3. Para Valencia, ver el *Diagnóstico del Plan Estratégico de la Ciudad* (www.valencia2015.org).

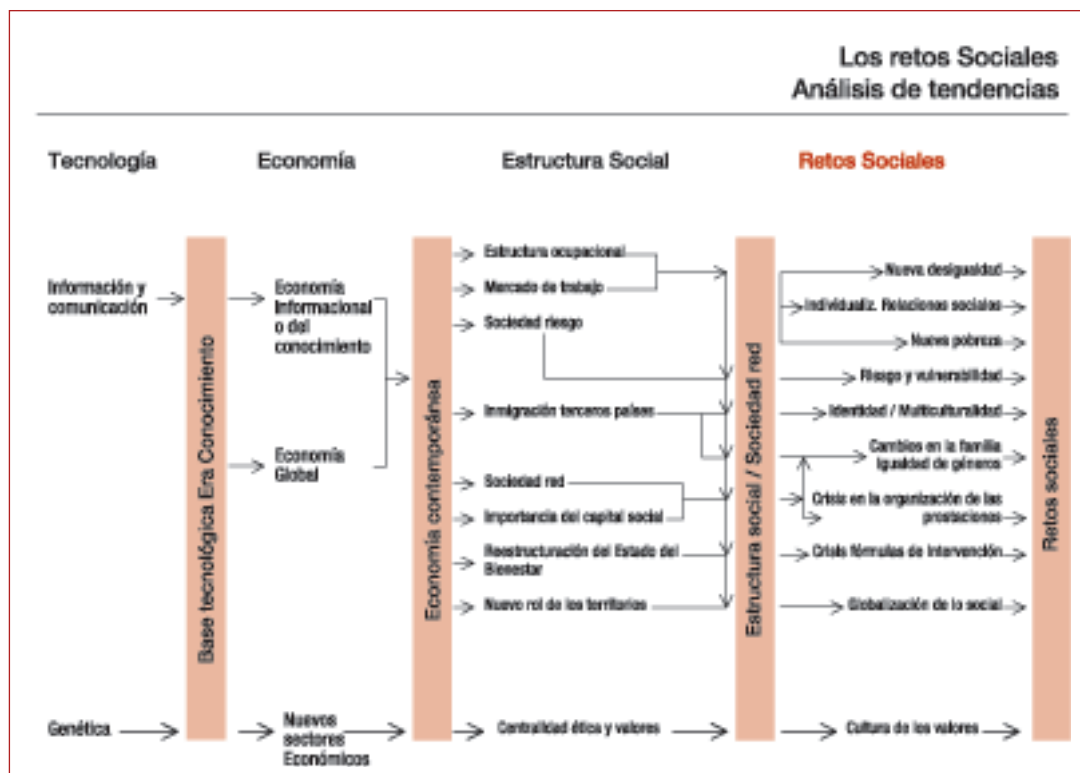
⁵⁰ Por dualización social se entiende el crecimiento relativo de las capas más altas y más bajas de la sociedad en detrimento de las clases medias. Por polarización se entiende el fenómeno en que la capa más alta se apodera de mayor renta y la clase más baja se hace más pobre.

4.3 NUEVA ESTRUCTURA Y RETOS SOCIALES⁵¹

En este apartado recogemos las principales tendencias del cambio en la estructura social de las ciudades. Tendencias que no acontecen de la misma forma, ni con la misma intensidad, ni en el mismo periodo temporal. Las tendencias de cambio estructural se insertan en las dinámicas históricas, demográficas, espaciales, institucionales y culturales de cada ciudad, dando una configuración social concreta y singular para cada ciudad, que los análisis deben identificar con claridad, no tanto para prever el futuro, sino para poder orientar la transformación de la ciudad por parte de las fuerzas urbanas en presencia.

En el siguiente cuadro observamos las interdependencias entre los cambios tecnológicos, los económicos y los sociales. De esta interdependencia, y muy especialmente de las transformaciones sociales, identificamos los principales retos sociales que debe plantearse la gestión estratégica de las ciudades; es decir, aquella cuyo objetivo es conducir la ciudad hacia objetivos de mayor calidad de vida en la sociedad global de la información y el conocimiento.

Para simplificar, en el cuadro sólo hemos diseñado la influencia de la tecnología en los retos sociales y hemos omitido el impacto de los retos sociales en la tecnología. No obstante, debe tenerse presente que existe una interdependencia entre los distintos ámbitos estructurales y variables que lo conforman.



⁵¹ Apartado basado en una ponencia dictada por el autor en el "I Congreso Mundial sobre Política Social Urbana", organizado por la Asociación del Plan Estratégico de Valencia en mayo del año 2000.

A continuación, se describen los retos sociales a partir de los cambios que se están produciendo en la estructura social de las ciudades.

4.3.1. Nueva desigualdad social y nueva visión de la pobreza.

Lo fundamental para entender los nuevos procesos de dualización y polarización social en las ciudades anteriormente mencionados es entender que cambia el principal factor generador de las desigualdades en renta y poder en relación a las ciudades industriales. En estas ciudades era el acceso a la propiedad del capital el factor fundamental para organizar los procesos de producción y distribución social de los bienes y servicios en la ciudad y, en especial, para acceder a una mayor renta económica. De la renta dependía en buena medida el acceso a una mejor educación, sanidad, cultura y ocio. De ahí que las prestaciones sociales del estado del bienestar se dirigieran tanto a asegurar la universalización de los servicios sociales, educativos y sanitarios básicos y a garantizar unos niveles de renta a sectores de población vulnerables, como jubilados, parados, personas con disminuciones físicas o psíquicas, como la mejor fórmula para luchar contra la pobreza y la desigualdad social.

En la actualidad, la Unión Europea considera la pobreza en términos relativos de desigualdad. En el II Programa de Lucha contra la Pobreza definió ésta como la situación en que se encuentran los hogares que perciben menos de la mitad de la renta media de la sociedad de referencia. Esta definición continúa hoy vigente en el ámbito comunitario.

En la ciudad de la información es el acceso al capital cultural el que se está constituyendo en el principal factor, aunque no el único, que genera desigualdad social. En la ciudad del conocimiento, lo fundamental es la capacidad de transformar la información en conocimiento. Este es el principal generador de valor añadido. El capital cultural no son conocimientos concretos sobre arte y ciencias. El capital cultural es esta capacidad adquirida socialmente de producir conocimiento partiendo de un acceso universal a la información. El capital cultural lo proporciona el dominio del lenguaje, el conocimiento de conceptos, de las técnicas de raciocinio, la facultad de crear e imaginar: es conocimiento y es actitud positiva hacia la innovación y al aprendizaje constante durante toda la vida⁵².

El capital cultural es fruto de una educación en sentido amplio que se aprende en la familia, en la escuela, en las interacciones sociales; depende de la intencionalidad educativa que se dé a los procesos de socialización primaria y secundaria que acontecen en la ciudad.

Ni la igualdad de oportunidades ni tan siquiera la reducción de la pobreza pueden alcanzarse garantizando el acceso a los servicios básicos y unos niveles mínimos de renta; ello será una condición necesaria, pero no suficiente. Para garantizar unas capacidades sociales educativas y culturales básicas será preciso desarrollar una acción social global. Sólo así se podrán dar oportunidades a la equidad en la sociedad del conocimiento.

La creación de conocimiento está siendo el primer factor que genera renta, y se consolida por esta vía el dominio social y empresarial ya detectado por los sociólogos y economistas como J. K. Galbraith, A. Gouldner, N. Bentham, A. Touraine, de la tecno-estructura, los nuevos intelectuales, la inteligencia, o como se quiera designar a una nueva clase dirigente cuyo instrumento de poder es la capacidad de crear y gestionar conocimientos.

Junto a este nuevo factor diferencial de los procesos de desigualdad contemporáneos, encontramos otras singularidades específicas. En primer lugar, la dualización de la estructura ocupacional urbana. La terciarización de las ciudades se desarrolla en dos polos muy diferentes: el crecimiento de los servicios avanzados, que requiere una fuerza de trabajo muy cua-

⁵² Bernstein, B. *Clases, Códigos y Control*. Vol. I y II. Madrid, Ed. Akal, 1988 y 1989.

lificada, y el incremento del terciario de baja cualificación, muy relacionado con los empleos poco cualificados en el sector del ocio y la hostelería, pero también empleos conectados con lo que se denomina nuevos yacimientos de empleo caracterizados por ser intensivos en personal. Este es el caso de los servicios de ayuda a domicilio, asistencia doméstica, lavandería, mensajería, etc. Los empleos intermedios disminuyen su peso relativo, correlacionados con la reducción del tamaño de la industria, de la incidencia de las tecnologías de la información, y de las técnicas de gestión basadas en la reingeniería de procesos que son reductoras de puestos de trabajo intermedio.

La oferta poco cualificada constituye un atractivo para inmigrantes de terceros países en las ciudades españolas europeas y norteamericanas y un incentivo para los empleadores de abrir el mercado ocupacional al sector exterior.

4.3.2. La individualización de las relaciones sociales y la generación de capital social.

La innovación constante en procesos y productos exige flexibilidad en la estructura ocupacional, para lo que se requiere una fuerza de trabajo con una amplia formación de base polivalente que le permita adaptarse a los cambios en el sistema de producción.

La individualización de las relaciones laborales es otra de las características de la era de la información y el conocimiento, la especialización flexible y la tendencia señalada de las empresas de formar redes locales e internacionales reduce el tamaño de cada una de las unidades productivas tomadas individualmente. Asimismo, el trabajo con las tecnologías de la información, de la comunicación y también de la robótica individualiza los procesos de trabajo y, contrariamente a los trabajos mecánicos de la sociedad industrial, los trabajadores en la era del conocimiento no se someten a las máquinas, sino que controlan el proceso productivo de manera individual y no colectiva.

Ello supone que las organizaciones sociales laborales, y muy especialmente los sindicatos, cuyas estructuras y objetivos surgieron de la era industrial están en un proceso de crisis de adaptación para dignificar las condiciones de trabajo de unos nuevos trabajadores con una más amplia y diversificada tipología de puestos de trabajo. Más fragmentados en un mayor número de empresas, con mayor autonomía en el proceso productivo y formación e insertos en un entorno en el que está cambiando el proceso de formación de las clases sociales.

Esto no quiere decir que no existan desigualdades sociales, incluso desigualdades crecientes, pero las desigualdades basadas en la organización en clases sociales, y en especial la conciencia de clase, han perdido su posición principal o central en la sociedad.

La individualización en las relaciones laborales se articula con una mayor individualización de las relaciones familiares, consecuencia de la revolución social en las prácticas sociales y en los valores que las legitimaban, producida por el proceso de autonomía de la mujer, con su plena incorporación a la educación superior, al mercado laboral y a la actividad política. Una sociedad más individualizada no significa necesariamente una sociedad más egoísta con mayores niveles de soledad, sino simplemente menos determinada por las acciones colectivas y más sujetas a las acciones de cada una de las personas que forman una sociedad concreta.

Individualización significa, por un lado, un proceso de desvinculación de las instituciones y grandes organizaciones sociales y, por otro, un proceso de nueva vinculación a unas formas de vida social en que los individuos adquieren un mayor protagonismo en el desarrollo de sus propias biografías.

El florecimiento de las O.N.G. en las ciudades lo podemos relacionar con la labor de intermediación que ejercen entre la persona y la sociedad. Es decir, una intermediación más flexible a las particularidades o singularidades personales, de carácter más voluntario y menos

coercitivo que las grandes organizaciones tradicionales, partidos, sindicatos e iglesias. La ciudad es cada vez menos un sistema basado en grandes organizaciones y más un conjunto de redes de actores institucionales y personales que se forman en los ámbitos de la economía, la cultura, la política y la acción comunitaria.

Las transformaciones sociales urbanas sitúan al individuo, en tanto que tal, en el centro de las interacciones y relaciones sociales, y esto representa la crisis de los modos de vida urbana tradicionales.

En unas ciudades que se definen más por su cambio permanente que por un orden social, no existe, como ha observado A. Touraine⁵³, ningún otro lugar fuera del individuo mismo, en el que sea posible conjugar estrategias económicas e identidades culturales. Un nuevo derecho específico emerge en nuestras sociedades caracterizadas por la globalización económica y el encuentro de culturas: el derecho a la individuación que, según el citado sociólogo, tiene que fortalecer la capacidad de cada actor individual o colectivo a la individuación, es decir, dar un sentido general y propio al conjunto de condiciones, de las interacciones y de los comportamientos que forman su existencia y, por tanto, la transforman en una experiencia.

En este sentido, las ciudades contemporáneas, al basarse más en los individuos y menos en las grandes organizaciones (Iglesia, sindicatos, partidos...) y agrupaciones sociales (clases, cooperaciones profesionales, grupos de "status"...), facilitan las relaciones horizontales entre la ciudadanía y, con ello, la creación de capital social.

Por capital social se entiende "la expectativas de cooperación sostenidas por redes institucionales – las asociaciones – que cristalizan en pautas de cooperación continuadas"⁵⁴.

La generación de capital social, según el estudio de D. Putnam⁵⁵, es lo que explica el mayor avance económico y social, y la calidad de la vida política democrática. La ventaja colaborativa es una de las principales fuerzas motrices del desarrollo social, económico y político, con un valor superior a la disposición del capital económico y de la oferta de infraestructuras y servicios.

Generar capital social hoy, en las ciudades del conocimiento, significa, en primer lugar, capacidad para crear los espacios en los que cristalice el movimiento asociativo. Pero el florecimiento de asociaciones y su fortalecimiento es una condición necesaria aunque no suficiente. Para generar capital social en una ciudad es preciso que exista ayuda mutua entre los asociados y muy en especial que las finalidades asociativas faciliten la cooperación para la producción de bienes públicos. Una ciudad llena de asociaciones con finalidades únicas o exclusivas para sí mismas será una ciudad con una denominada sociedad civil organizada pero incapaz de cooperar y promover confianza⁵⁶.

La ampliación y el fortalecimiento del tejido asociativo de una ciudad para la generación de capital social es un reto ineludible para los gobiernos locales que pretenden desarrollar su ciudad en la Era del Conocimiento.

Decir ciudades de la información y del conocimiento, es decir, ciudades de la educación, en que la educación general aumenta notablemente y, sobre todo, un grupo social cada vez más numeroso dispone de educación superior que se recicla necesariamente en periodos temporales cada vez más cortos. Esto significa un aumento de lo que A. Giddens ha denominado, reflexividad social de la ciudadanía. En estas condiciones, la política democrática más válida es, sin duda, la que se basa en la autonomía de los ciudadanos, en su libertad no sólo de elegir, sino también de producir la opción más interesante. La clave consiste en la educación y la cultura

⁵³ Ver Touraine, A. *Igualdad y Diversidad*. México, F.C.E., 2001.

⁵⁴ Ver Boix, C. Introducción al libro *Para que la democracia funcione*. Barcelona. Ed. Proa, 2000.

⁵⁵ Ob. Cit.

⁵⁶ Ver Boix, C. Ob. Cit. Págs. 20 a 29.

de valores y solidaridades que permita articular la autonomía como base de una interdependencia generadora de confianza, colaboración y sentido comunitario, potenciando equilibradamente el reconocimiento de derechos y de deberes o responsabilidades ciudadanas.

Una sociedad educadora difícilmente es compatible con una visión de una gestión pública alejada de las preocupaciones y demandas de los ciudadanos, como tampoco es compatible con un sistema de garantías de Derechos y Responsabilidades organizado en base al Estado-Nación y concebido de arriba a abajo. La democracia no sólo no pelagra en un mundo global en la era del conocimiento, sino que ésta puede fortalecerse y profundizarse si se concibe el gobierno democrático como un gobierno de proximidad capaz de articular intereses y generar colaboración y corresponsabilización. Es decir, democracia en la nueva ciudad significa descentralización de competencias y recursos en los gobiernos locales para, como veremos, inaugurar una nueva forma de gobernar basada en la gestión de las redes ciudadanas.

4.3.3. Riesgo y vulnerabilidad social.

El desarrollo de la sociedad del riesgo incide en la nueva estructuración de las relaciones sociales. Por una parte, la vulnerabilidad es consecuencia de la individualización de las relaciones sociales en un tiempo de flexibilización de la estructura ocupacional y en el que el cambio económico y tecnológico es una constante. Pero, por otra, crea una nueva cultura de provisionalidad que está favoreciendo tanto las respuestas de tipo intimista que buscan la seguridad en el propio “yo”, ya sea de tipo espiritual como el budismo, como las interpretaciones subjetivistas del cristianismo, o psicológico-terapéuticas tipo autoayuda o apoyo emocional. O bien de tipo social, creando culturas positivas hacia el cambio y la innovación de tipo personal y en especial creando o participando en organizaciones sociales de carácter sectorial o territorial que están en el origen de la emergencia de las teorías sobre el capital social y el nuevo impulso comunitario tan en boga en la sociología actual. Ésta, sin duda, es una perspectiva que debe incorporarse en las políticas sociales urbanas que tienen por objetivo fortalecer la sociedad civil y que son las que pueden ser más eficaces en una ciudad contemporánea.

La vulnerabilidad social se asocia directamente a otra de las características de la vida urbana actual, que es el riesgo. El hecho de entender nuestras sociedades como sociedades de riesgo se debe fundamentalmente a las investigaciones y reflexiones de U. Beck⁵⁷. Este profesor de la Universidad de Munich considera el riesgo como una característica propia de una ciudad que se orienta al futuro y que rompe efectivamente con el pasado, con sus tradiciones y sus costumbres. No se trata de un riesgo externo a la ciudad, sino de riesgos producidos por la misma ciudad en transformación, como el cambio en las relaciones familiares, en la producción, en nuestra incidencia en el medio ambiente, en los sistemas de protección y seguridad social, en la ruptura con las tradiciones. Se trata de un riesgo producido por la propia ciudad (desarrollo de la industria genética, insostenibilidad, nueva pobreza...).

Sociedad del riesgo significa que los conflictos sociales dejan de ser tratados como problemas de orden y seguridad y empiezan a tratarse como problemas de riesgo. Lo que significa que no tienen soluciones preestablecidas e inequívocas, sino que se distinguen por su ambivalencia y pueden expresarse sus “soluciones” en términos de probabilidad.

Asumir socialmente el riesgo significa optar por la innovación⁵⁸ y la creación y buscar la seguridad, asumiendo los riesgos y abandonando las certezas de la sociedad industrial, afrontando e intentando dirigir los cambios.

⁵⁷ Beck, U. La sociedad del riesgo. Madrid, Ed. Paidós, 1992.

⁵⁸ El responder a los nuevos retos, riesgos, a partir de las visiones y certezas de las políticas propias de la sociedad industrial y el Estado del Bienestar contribuye al colapso social.

Es decir, se trata de construir un proyecto colectivo para dar intencionalidad a las acciones de los actores urbanos que son las generadoras de riesgo. No optar por un proyecto de futuro integral e integrador significa dar más posibilidades al desarrollo en nuestras ciudades de las opciones negativas de afrontar el riesgo, como el fundamentalismo entendido como defensa de unas tradiciones inadecuadas -en el sentido de no funcionales- para garantizar la calidad de vida en la ciudad o el racismo como forma de culpabilizar a terceros de los riesgos por la pérdida de costumbres y tradiciones supuestamente autóctonas.

4.3.4. Inmigración: identidad y multiculturalidad.

El bajo crecimiento vegetativo de la población autóctona en las ciudades europeas, unido al incremento de la oferta ya señalada de puestos de trabajo poco cualificados y al fuerte incremento de la población activa sin posibilidades de ocupación en los países poco desarrollados explica el importante fenómeno inmigratorio de población de países no comunitarios que está aconteciendo en las principales ciudades europeas.

Para entender este fenómeno y disponer de una perspectiva adecuada de su tratamiento, es preciso entender cuatro cuestiones clave:

- La inmigración será una solución más que un problema siempre que coincida con la existencia de suficientes puestos de trabajo que ofrecer a la población inmigrante y que no exista una competencia por los mismos entre la población autóctona e inmigrante. La competencia por los puestos de trabajo es la principal fuente de conflictividad y segregación que se expresa no pocas veces en términos racistas por parte de la población autóctona con menor nivel de cualificación. La relación, que ponen constantemente de manifiesto los estudios sociológicos, de que, a mayor nivel de estudios, menores actitudes xenófobas, se explica porque la población cualificada no entra en competencia con la población inmigrante, que en su gran mayoría es una fuerza de trabajo de baja cualificación.
- En segundo lugar, los bajos niveles de ingreso y la necesidad de encontrar colectivos lo más afines posibles para poder relacionarse, implica que en todas las ciudades sean siempre unos determinados barrios los efectivos receptores de inmigrantes. Si la situación de una buena parte de los inmigrantes es de pobreza o extrema pobreza y los gobiernos locales no disponen de los recursos para invertir en renovación urbana, en servicios y equipamientos, los barrios se degradan y la población autóctona residente atribuye a la inmigración tanto la degradación de sus condiciones de vida y renta de sus inmuebles como de la segregación social del mismo si existe presencia de actividades ilícitas y el barrio es etiquetado de peligroso. En no pocas ocasiones se clasifica un conflicto social vecinal de racista, con lo que se segrega el barrio en dos grupos antagónicos, se intensifica y amplía el mismo y, lo que es más importante, se lo conceptualiza de un modo inadecuado que dificulta el encontrar una solución basada en el acuerdo.
- Algunos sectores de la sociedad receptora consideran a la inmigración de terceros países y, en especial, a la que procede de lugares con idioma y religión mayoritaria diferente al del país receptor, como factor que contribuye a la pérdida de identidad, de las tradiciones y costumbres de la sociedad receptora. Dicha argumentación adolece de debilidad histórica y sociológica, puesto que las configuraciones culturales e idiomáticas de un país en un momento dado acostumbra a ser producto de la interacción de realidades culturales plurales a lo largo de su historia. Es cierto que hoy, como consecuencia de la globalización y el encuentro cultural a nivel planetario, así como de la individualización de las relaciones sociales, nos encontramos con una reafirmación de la identidad o singularidad territorial y cultural.

- Esta identidad, entendida como sentimiento de pertenencia, como una expresión de singularidad cultural que interactúa el interior de la cultura universal en constante cambio, conduce a la modernidad y a la convivencia y creatividad cultural, y a la globalización de la diversidad según los expertos⁵⁹. Pero, sin una política activa respetuosa del pluralismo y la tolerancia cultural⁶⁰, fácilmente puede unirse en una misma visión segregadora la reafirmación de la identidad con una defensa fundamentalista de las tradiciones, costumbres y una intolerancia hacia las expresiones culturales, respetuosas con los Derechos Humanos de los nuevos ciudadanos.

En resumen, la verdadera globalización cultural acontece en los municipios, en las ciudades, que son el espacio de relación de encuentro, de formación de amistades y enemistades entre personas de diferente origen cultural. Las ciudades se encuentran ante un fenómeno con nuevas dimensiones, y del tipo de acción colectiva que triunfe en cada una de ellas, así como de las posibilidades de actuación por parte de los gobiernos locales, no sólo dependerá el futuro de la ciudad, sino de la convivencia del planeta que es cada vez más un sistema de articulación de ciudades.

4.3.5. Cambios en la familia: integración en base a la diversidad de familias.

En las ciudades, el prototipo de hogar formado por dos cónyuges y su descendencia es cada vez más uno de los distintos prototipos de familia que encontramos en la ciudad actual. Resalta el incremento de familias monoparentales por diferentes motivos:

- El envejecimiento de la población da lugar a que existan cada vez más hogares monoparentales por fallecimiento de uno de los dos cónyuges, mayoritariamente el varón, debido a la mayor esperanza de vida de las mujeres. Este hecho se vincula con la separación espacial de padres e hijos en el territorio metropolitano. Ello dificulta la ayuda mutua en el seno de las familias y, por tanto, una mayor dependencia de los servicios sociales.
- El aumento de familias monoparentales con cabezas de familia jóvenes debido a la ruptura del matrimonio. Destaca la presencia estadística de las mujeres con hijos. Este tipo de hogares monoparentales son consecuencia directa del proceso de emancipación de las mujeres.

A un nivel estadístico inferior de los hogares monoparentales, pero en aumento, encontramos hogares polinucleares en los que conviven cabezas de familia de diferentes núcleos familiares. Ello es consecuencia de la pobreza en el que viven no pocos inmigrantes que se ven obligados a reagrupar distintas familias o miembros de distintos núcleos familiares en un sólo hogar.

La existencia de parejas de hecho, aunque en no pocas ciudades, aún es un fenómeno con escasa relevancia estadística. Es, sin duda, un fenómeno con tendencia al desarrollo, en especial si tomamos como referencia lo ocurrido en los países del Norte de Europa.

Esta eclosión de la tipología familiar tiene consecuencias muy importantes que sobrepasan a las evidentes implicaciones en el mercado de la vivienda y enlazan con la programación de nuevos servicios de asistencia y, muy en especial, en favorecer los procesos de ayuda mutua extrafamiliares, en particular vecinales y sectoriales.

⁵⁹ Ver, por ejemplo, Beck, U. *La democracia y sus enemigos*. Madrid, Ed. Paidós, 2000, y Castells, M. *La era de la información*. Vol. II. *El poder de la Identidad*. Madrid, Ed. Alianza, 2001.

⁶⁰ Ver Sartori, G. *La sociedad multicultural*. Madrid, Ed. Taurus, 2001.

Por otra parte, el pluralismo convivencial en nuestras ciudades conduce a que, desde una perspectiva de apoyo social ciudadano, que tenga en cuenta a la gran mayoría de los ciudadanos, se tenga que hablar más de políticas de familias, más que de política de apoyo a la familia.

4.3.6. La ciudad a la medida de las mujeres.

Hemos señalado la importancia de la emancipación de las mujeres al referirnos al proceso de individualización de las relaciones sociales y a los cambios en la tipología de familias en la ciudad contemporánea.

Pero es necesario dedicar un capítulo específico a lo que, sin duda, es el proceso más importante de cambio en las relaciones sociales que está aconteciendo en las ciudades contemporáneas de Occidente: la llamada revolución de las mujeres.

Es una revolución pacífica, profunda y perseverante que está trastocando las relaciones de autoridad y poder que se asientan y se reproducen en la amplitud de la vida cotidiana en nuestras ciudades.

La aparición de la ciudad está intrínsecamente ligada al papel de la mujer, como se señala al principio de este libro, las primeras ciudades aparecieron hacia el año 7000 a.C. Catal Huyuk, que se situaba cerca de Irán e Irak, y Jericó, actualmente en Palestina, se consideran las primeras. En la ciudad, zona de intercambio entre nómadas y cazadores de objetos como obsidiana, puntas de lanza, pieles... nació la agricultura que asentó a la población y los productos fueron también objeto de comercio. La ciudad crea la agricultura y, por tanto, la civilización. Pero el origen de la agricultura, y por tanto, de la ciudad como promotora de civilización es la mujer.

Ellas, que se dedicaban a la recolección y conservación de alimentos, empezaron a plantar, inventaron la agricultura, y eso es lo que permitió sostener el crecimiento demográfico de las primeras ciudades. En las ciudades originarias no hubo patriarcado y la principal protagonista fue la mujer⁶¹.

La mujer dejó de tener un papel protagonista cuando la agricultura se extendió fuera de las ciudades y se convirtió en la actividad dominante en las sociedades rurales agrarias. Fue entonces cuando apareció el patriarcalismo, contemporáneo en muchas sociedades elementales, con la aparición de la explotación. Desde entonces, la historia del autoritarismo, la represión y la explotación se relacionan con la dominación de la mujer. Las sociedades, o las etapas sociales de una misma sociedad, más represivas y explotadoras coinciden con una mayor intensidad en la dominación de la mujer. Es difícil conocer si fue la represión general la que supuso la dominación de la mujer o dicha dominación es la clave para entender la generación de autoritarismo.

Lo cierto es que en Occidente, en los países del primer mundo insertos en la era info-global, el proceso de emancipación de la mujer está significando la quiebra de las relaciones de autoridad y dominación establecidas en la sociedad industrial, está cambiando la estructura del mercado de trabajo y sostiene la aparición de nuevas relaciones sociales y familiares.

La ciudad info-global está suponiendo la entrada masiva de la mujer en el mercado laboral. En la mayoría de los países del primer mundo, el número de mujeres en la Universidad es superior al de los hombres desde hace más de un lustro. La población femenina tiene un mayor éxito escolar que la población masculina. Esto, evidentemente, no excluye que, en la mayoría de las ciudades, las desigualdades de género y el dominio masculino en los puestos directivos de empresas e instituciones públicas aún sea notorio, pero lo que ningún analista de lo urbano puede dejar de resaltar es el proceso de cambio.

⁶¹ Ver Soja, E.W. "La mujer dominó las primeras ciudades". Entrevista en La Vanguardia, 8/8/2001.

Los cambios urbanos señalados anteriormente, como la individualización de las relaciones sociales, la emergencia de nuevos tipos de familia, la creación de capital social, etc., están intrínsecamente ligados al proceso de emancipación de la mujer.

Pero lo que resulta más interesante es que el movimiento de mujeres se haya fijado recientemente en la ciudad y analice ésta, desde su morfología a sus contenidos, desde las infraestructuras a la cultura, desde el pasado hasta el futuro, y todo el análisis urbano y las perspectivas de acción las haga desde el punto de vista de la mujer.

El punto de vista de la mujer recorre la ciudad en su totalidad⁶². Los espacios públicos, la vivienda, la movilidad, la atención social y sanitaria, la educación y la cultura, el turismo... todo es repensado desde su punto de vista. Estamos ante la toma de posición más amplia e integradora que ningún movimiento social haya hecho sobre la ciudad, justamente por la amplia diversidad de "roles" que adoptan las mujeres en la ciudad: estudiante, trabajadora, madre, cuidadora de familiares, ...

Por otra parte, la visión de la ciudad -desde la perspectiva de las mujeres- integra otros puntos de vista sobre la misma, que se formularon anteriormente. Este es el caso de la ciudad de los niños formulada por la pedagogía activa. En su condición de madre y educadora, la mujer asume los planteamientos de hacer la ciudad desde la condición de los niños y niñas. Asimismo, asume los planteamientos de ciudad accesible del movimiento urbano protagonizado por las personas con disminuciones físicas, al coincidir temporalmente las necesidades de movilidad de todas las mujeres en período de gestación y maternidad con las de las personas con disminuciones. A su vez, asume las políticas por un mayor bienestar, por la autonomía de la gente mayor, por la comprensión surgida del papel de protectora de la familia, que la división social de tareas le ha hecho asumir.

La emancipación de las mujeres y, en especial, los avances en la igualdad de género en que el hombre también asume nuevos roles y perspectivas, contribuirán, sin duda, al hecho de que tanto mujeres como hombres asuman los planteamientos de un proyecto de ciudad más equilibrada, accesible, sostenible y equitativa, es decir, un proyecto de ciudad de todos.

La Ciudad del Conocimiento puede cerrar el ciclo que se truncó poco después de que las mujeres inauguraran las civilizaciones, el fin de la era patriarcal, pero lo que es una certeza es que hoy, gracias a las mujeres, ya se están reestructurando las relaciones sociales y los modos de concebir la vida cotidiana.

4.3.7. A la búsqueda de nuevas fórmulas de intervención social y gestión de las prestaciones y servicios sociales.

En las ciudades es preciso reorientar la intervención de las políticas sociales, debido, aparte de los retos ya mencionados, a la necesaria reestructuración del Estado del Bienestar y de la ineludible potenciación del capital social en las ciudades.

A pesar del ruido de polémicas ficticias sobre el Estado del Bienestar desarrollado en Europa al finalizar la II Guerra Mundial, en que cada posición se busca un fantasma para aparecer como progresista y equilibrada, son pocas las opciones críticas sobre el necesario papel del Estado democrático en la promoción, defensa y garantía de los derechos sociales de los ciudadanos. Las principales críticas al Estado del Bienestar que están en la base de la exigencia de una profunda reestructuración las podemos agrupar en los siguientes apartados:

⁶² Ver las conclusiones del I Congreso de las Mujeres de Barcelona. Ayuntamiento de Barcelona.

- Críticas a la realización de sus objetivos de garantizar la igualdad de oportunidades y luchar contra la pobreza.
- Críticas a la gestión poco eficiente de los recursos públicos.
- Críticas a la irresponsabilización social que provoca en la ciudadanía.
- Críticas a la organización política y administrativa de tipo centralista.

Las críticas a la realización de los objetivos surgieron al aparecer en los servicios del Estado del Bienestar el denominado Efecto Mateo: "se da más a los que más tienen", al constatarse que servicios gratuitos proporcionados por el Estado gratuitamente o a unas tasas mucho más bajas que su precio en el mercado, puesto que no pocos de estos servicios eran ofrecidos por el mercado, sólo eran utilizados por las capas sociales de renta alta y media, por ser estas las que disponían de información sobre la existencia de estos servicios y los beneficios sociales y sanitarios que proporcionaban a los usuarios⁶³. La oferta centralista a nivel del estado nación de servicios programados por profesionales de un determinado nivel cultural y social estaba en el origen de esta redistribución, que incidía más en las desigualdades sociales. Por otra parte, en la mayoría de los Estados de Bienestar predominaba la concepción que los servicios públicos debían dirigirse a todos los ciudadanos sin excepción y su financiación mayoritaria procedería de un sistema impositivo redistributivo, quién más tiene, más paga, basado en el impuesto progresivo sobre la renta. En los estudios fiscales de la mayoría de los países, y muy en especial en España⁶⁴, se ha demostrado que el impuesto sobre la renta es el menos distributivo de los impuestos puesto que empresarios, profesionales liberales y rentistas disponen de mecanismos y artimañas legales para pagar por debajo de su renta real, y los que están sujetos al mismo son los trabajadores asalariados y los pensionistas. Reestructurar significa cambiar el modo de programar los servicios a partir de las necesidades sociales, garantizando el pleno acceso de todos a la información sobre la oferta de servicios, así como adecuando objetivamente, y no ideológicamente, las formulas de financiación.

Con respecto a la gestión de servicios, se ha criticado la ineficiencia de la gestión de estos servicios, ejercida directamente por parte del Estado a partir de funcionarios o trabajadores públicos, en general por su rigidez e inflexibilidad para adaptarse a métodos de gestión más eficientes, a la innovación de nuevas formas de intervención y a los cambios en las expectativas y demandas de los usuarios. En este caso, reformas como la gestión indirecta de servicios mediante concursos públicos allí donde haya una oferta no monopolística de proveedores, la introducción de las técnicas y procedimientos de la gestión de calidad y servicios en que sea posible garantizar una demanda no cautiva, establecer progresivamente los procedimientos para que se subvencione al usuario y sea éste quien pueda pagarlos directamente y tenga la máxima capacidad de elección sobre los mismos. Estas formas de gestión pueden, sin duda, mejorar notablemente la eficiencia de la provisión pública de dichos servicios.

La ideología, más que la realidad de que el estado debía garantizar como sector público la satisfacción de las demandas de los ciudadanos y que la tarea fundamental y prioritaria de los mismos se reducía a pagar impuestos, tuvo como consecuencia que se disparara hacia el estado todo tipo de demandas y, lo que es más importante, se irresponsabilizaba al ciudadano para participar en las actividades de solidaridad y ayuda mutua en su ciudad, barrio, e incluso con respecto a los miembros de su familia. Por otra parte, la introducción de trabajadores públicos en actividades sociales y culturales que proporcionaba directamente y de forma voluntaria la comunidad provocó que ésta se retirara de la actividad voluntaria, generándose un mayor déficit social.

⁶³ Ver Pascual Esteve, J.M. *Crisis y nueva política social*. Barcelona, Ed. Hacer, 1987.

⁶⁴ Alcaide, A. "Análisis estadístico del impuesto general sobre la renta", en *Hacienda Pública Española* (1980), núm. 64.

A este respecto, autores tan diferentes como D. Putnam y F. Fukuyama⁶⁵ demuestran que la mayor fuente de progreso social y desarrollo económico es el capital social. Se entiende como capital social la capacidad de una sociedad para crear asociaciones para la ayuda mutua y el desarrollo de proyectos para la satisfacción de sus intereses y necesidades de una manera colaboradora con otras entidades de la sociedad civil. Es obvio que la concepción estatista del bienestar no sólo no ha favorecido, sino que ha dificultado la creación de este capital social.

Por último, las críticas a la organización política y administrativa son las que sintetizan las mas importantes deficiencias del estado del bienestar que se han señalado anteriormente y que, sin duda, impiden su necesaria reestructuración. El bienestar social organizado de manera centralista desde el Estado-Nación tiene su justificación por el momento en que nació y se desarrolló pero, en los parámetros socio-económicos y políticos actuales, está del todo injustificado. En efecto, en el actual proceso de globalización en que progresivamente los Estados delegan sus políticas macroeconómicas en organismos internacionales, en que lo fundamental es la capacidad de organización de los “clusters” económicos y los “distritos industriales” a nivel local y en que la gestión pública se entiende como gestión relacional, la tendencia es dar un mayor protagonismo a los gobiernos regionales y, en especial, a los locales, en la gestión de las políticas de bienestar social, y, de este modo, superar los déficits sociales de una actuación centralista y burocrática de los Estados del Bienestar que se caracterizan por:

- 1) No contemplar la amplitud de las problemáticas sociales y su interrelación económica, social, espacial y cultural, que llevó a diseñar medidas fragmentadas con muy reducido impacto social e incluso con efectos perversos, al condicionar una actitud en los usuarios de las políticas sociales orientada en sumar marginaciones. G. Gilder observó que en EE.UU., a finales de los 70, habían aumentado notablemente las madres solteras con más de un hijo y sin trabajo, dado que la suma del manto económico de prestaciones por madre soltera, por hijo y por estar desempleada alcanzaba una cifra superior al del trabajador medio empleado en la industria.
- 2) Otro grave problema de unas prestaciones pensadas desde el Estado central es que no pueden condicionarse a favorecer una actitud positiva del usuario “yo hago, tú haces”, adecuada a sus posibilidades, y en no pocos casos ayudan más a reproducir la marginación social que a encaminar su autonomía personal.
- 3) Una política centralista en bienestar impide el desarrollo de políticas de colaboración pública con la iniciativa social y privada en proyectos concretos en los que se suman, y en no pocos casos adquieren un valor sinérgico, los diferentes recursos económicos y de voluntariado social.
- 4) El Estado-Nación tiene grandes dificultades en desarrollar una importante participación e implicación social en la resolución de los problemas sociales que acontecen a nivel local, y es del todo imposible lograr la responsabilización de los usuarios en la superación de su situación de dependencia o exclusión social.

Garantizar la responsabilidad pública en el desarrollo de los derechos sociales de la ciudadanía, significa repensar y reestructurar el Estados del Bienestar. En esta reestructuración aparece fuera de toda duda razonable la emergencia de la autonomía local y el refuerzo a su capacidad de formular políticas y gestionarlas. La colaboración, participación y responsabilidad social que son abordables desde el ámbito local y urbano sólo podrán asentarse si existe la autonomía y la capacidad política y técnica para elaborar políticas y recursos, poder de decisión para priorizar y “know-how” para gestionarlas a través de las redes ciudadanas.

⁶⁵ Putnam, D. *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton, Princeton University Press, 1993. Fukuyama, F. *La gran ruptura*. Barcelona, Ediciones B, 2000.

4.3.8. La globalización de lo social.

Sin duda, uno de los principales retos de futuro que tienen planteados los gobiernos urbanos es la mundialización de las políticas sociales, de las políticas urbanas de impacto integrador.

Como hemos señalado, la globalización es económica pero también tecnológica, informativa y cultural. Los cambios que nos afectan no se reducen a una zona del planeta sino que se extienden a todas las partes de él, aunque su influencia en las estructuras económicas, sociales, culturales y familiares es diferente en función de las coordenadas geográficas y culturales de los países.

La globalización tiene, por supuesto, aspectos positivos como son el crecimiento de la riqueza, la innovación y el desarrollo tecnológico, la superación de las fronteras y las nuevas posibilidades de encuentro entre culturas. Pero bien es verdad que los efectos de la mundialización son muy desiguales, y globalización significa nuevas formas de exclusión y pobreza para muchos países. La globalización ha significado una mayor marginación para el África subsahariana, que está sufriendo el derrumbamiento de sus economías y la desintegración de sus estructuras sociales y tribales. La extrema pobreza del África subsahariana -consumo por debajo del equivalente a un dólar USA- alcanza en la actualidad a 215 millones de personas, en Asia alcanza a 550 millones y en América Latina a 150 millones de personas⁶⁶.

La globalización, en sus aspectos económicos y tecnológicos, está cambiando el concepto mismo de pobreza. Ésta ya no se entiende como asociada al paro, sino a la misma estructura de ingresos. Así, se estima que de cada diez hogares urbanos pobres en América Latina, siete son pobres debido a los bajos ingresos laborales, dos lo son por desempleo de algunos de sus miembros y uno por estar integrado por un elevado número de menores⁶⁷.

Es erróneo considerar que sólo hay una vía o un solo camino predeterminado en el desarrollo de la globalización y que ésta inevitablemente genera más desigualdad y exclusión. Hay una pluralidad de vías para organizar la creciente interdependencia entre las distintas partes del mundo. Las estrategias de acción son hoy posibles y deben estar encaminadas hacia la transformación necesaria y eficaz de la organización social del mundo. Uno de los principales actores de esta transformación son las ciudades y, muy especialmente, las políticas y estrategias urbanas.

Hemos señalado que lo global emerge de lo urbano. Por ello, con la organización de la ciudad y con el modelo de desarrollo que escojan nuestras ciudades, se contribuye de manera decisiva a la sociedad mundial del futuro. Las ciudades forman una red de nodos urbanos, con distintos niveles, con distintas funciones, que se extienden por todo el planeta y que funcionan como centro neurálgico de la nueva sociedad mundial.

Desde este punto de vista, es un error de graves consecuencias sociales fijarse sólo en los aspectos de competencia entre las ciudades, como tantas veces se hace, y no contemplar y fortalecer las relaciones de complementariedad y colaboración entre ellas.

Las ciudades, y en especial los gobiernos urbanos responsables, deben asumir de manera progresiva la gestión de los procesos de cambio en sus propias ciudades y, de manera coordinada entre ellas, el avance hacia una mayor cohesión social a nivel continental e intercontinental. Los gobiernos de las ciudades deben articular la acción local con la global.

En este sentido, en la primavera del año 2000, las principales federaciones y asociaciones internacionales de ciudades, reunidas en Valencia por el gobierno local de la ciudad en el marco de su Plan Estratégico, crearon las bases de un movimiento internacional de ciudades que incluye las citadas asociaciones o redes mundiales de ciudades existentes con el objetivo

⁶⁶ Datos del PNUD (Proyecto de Naciones Unidas para el Desarrollo)

⁶⁷ Datos del CEPAL (1998)

común de asumir como prioridad de su acción la globalización de lo social, para que las ciudades asuman todo su protagonismo en la construcción de la solidaridad mundial.

Construir una globalización más integradora desde las ciudades significa que cada ciudad se dote de una visión amplia del desarrollo urbano, tecnológico, económico, social, cultural y educativo, guiado a través de los valores de sostenibilidad, equidad y pluralismo y basado en la colaboración y confianza entre los actores urbanos y la implicación ciudadana.

Los retos sociales urbanos que un movimiento internacional y pluralista de ciudades debería priorizar son los siguientes, por ser los más comunes:

- La política de vivienda y en especial la rehabilitación y revitalización de los barrios urbanos.
- La seguridad ciudadana que contemple aspectos de prevención y promoción social.
- La generación de oportunidades de empleo.
- La convivencia en la diversidad cultural.

Según la Oficina de Análisis y Previsión de la UNESCO, dar un techo digno a todos significaría construir en los próximos 40 años el equivalente a 1000 ciudades de tres millones de habitantes o reconstruir buena parte de las ciudades existentes.

Es necesario desarrollar políticas de vivienda a precio reducido y para todos y hacerlo del modo más sostenible desde el punto de vista del medio ambiente. Hay que crear espacios públicos de calidad que actúen como lugar de encuentro, convivencia y colaboración entre los ciudadanos y en los que se practique la democracia ciudadana y el respeto a la diversidad como forma de enriquecimiento cultural.

Los gobiernos locales deben contribuir a reducir y superar el “apartheid urbano”. La polarización social de muchas ciudades y la segregación social del espacio urbano están en la base del surgimiento de los “enclaves privados” protegidos por cuerpos de seguridad propios. Estos enclaves son social y culturalmente homogéneos, al igual que los suburbios pobres, y la extensión de unos y otros significa la desaparición de los espacios públicos que son la base de la ciudadanía⁶⁸.

Superar estos enclaves de exclusión significa proporcionar seguridad ciudadana. La seguridad urbana tiene tres componentes -Las tres “P” de la seguridad-: **Protección** a los ciudadanos, pero en un sentido amplio. Que los ciudadanos se sientan seguros ante el delito y la violencia, pero también ante catástrofes, ante las enfermedades, ante el envejecimiento... etc. Para ello, es necesaria la **prevención**, el sentido de anticipación, pero también de **promoción social** de los socialmente segregados. Debemos tener siempre claro que son los procesos de marginación y exclusión social los que explican en gran medida la delincuencia urbana.

Reducir las condiciones de exclusión significa además generar nuevas oportunidades de ocupación y generar cohesión en el tejido social para insertar a las personas en la comunidad. Para lo primero se necesita generar inversión productiva y desarrollar la educación. Educación permanente a lo largo de toda la vida para todos los ciudadanos y ciudadanas, basada en los cuatro aprendizajes que señalaba el informe Delors para las Naciones Unidas: aprender a hacer, aprender a conocer, aprender a ser y aprender a convivir juntos.

Este último aprendizaje es el que permite que la agrupación de personas de diferentes procedencias geográficas y orígenes culturales construyan la nueva cultura urbana, transformando con creatividad y pluralismo cultural, y en convivencia con la diversidad, lo que podría ser un choque entre culturas.

⁶⁸ Mayor, F. Un mundo nuevo. UNESCO, 2000.

Los retos sociales urbanos son interdependientes, se condicionan unos a otros, por lo que es preciso, como se señaló anteriormente, darles una solución integral en un proyecto de desarrollo urbano. Este proyecto debe aglutinar y coordinar los esfuerzos de todas las administraciones implicadas, de todos los actores privados y de toda la iniciativa social que incide en la transformación de la ciudad. Lógicamente, la dirección de este proyecto debe llevarla el gobierno democrático más cercano a los ciudadanos, que es el que puede organizar mejor la red de actores implicados.

4.3.9. La centralidad de los valores sociales en la organización social.

La emergencia de la ética de los valores, incluso por encima de la ética de las normas, es otra de las características de la sociedad contemporánea.

La emergencia de la ética en la gestión pública y privada y, en general, en la revalorización social de la misma, no es consecuencia de una reacción social a la ausencia de ésta en los comportamientos económicos, sociales y políticos – que es por lo demás un tema muy discutible – sino que, fundamentalmente, se debe a dos temas estructurales:

- La innovación social.
- El desarrollo de la industria genética.

El intenso y extenso proceso de innovación económica y social rompe los hábitos y las normas de comportamiento estables para generar un activo, o incluso pro-activo, proceso de adaptación permanente a los cambios y a los nuevos retos sociales. El cambio, aunque pueda parecer una contradicción “in terminis”, es la constante de las nuevas ciudades. Por ello, sus reglas y las normas son un inadecuado instrumento para los comportamientos sociales, económicos y políticos. De ahí que se ponga énfasis en los valores que inspiran y son marco de referencia para la constante generación y readaptación de los sistemas y normas de comportamiento social y gestión empresarial e institucional.

En el ámbito empresarial ha surgido un nuevo tipo de gestión⁶⁹: la gestión a través de valores, que tiene por finalidad dar un nuevo marco de referencia, para lograr la estabilidad y continuidad a los empleados, directivos, accionistas, proveedores y clientes en el entorno de los cambios tecnológicos, culturales y personales. Cambios que, sin disponer de referencias, provocan inseguridad y ansiedad en todos los grupos que forman la empresa.

La formación en valores es lo que mejor puede orientar a unos ciudadanos cada vez menos insertados en las grandes organizaciones sociales a renovar sus procesos de socialización.

La educación aparece otra vez como el nuevo factor crítico para la nueva sociedad, pero esta vez la educación en valores. La pregunta que sigue es obvia: ¿Qué valores hay que promover?, ¿Cómo promover valores sin evitar los conflictos éticos y culturales en países cada vez más multiculturales?. La respuesta aún es más obvia que la pregunta. Los valores a promover son, sin duda: tolerancia y respeto al pluralismo, solidaridad, conocimiento y racionalidad, libertad y equidad. Es decir, fortalecer los Derechos Humanos y los valores que los fundamentan, pues son, como ha demostrado A. Sen⁷⁰, entre muchos otros, una aspiración verdaderamente universal. Una sola prohibición: prohibido prohibir. Una sola intolerancia: no tolerar la vulneración de los Derechos Humanos⁷¹. Todos los demás: lenguas, religiones,

⁶⁹ Blanchard, K. O'Connor, M. *Dirección por valores*. Barcelona, Gestión 2000, 1998.

⁷⁰ Sen, A. *Desarrollo y Libertad*. Barcelona, Ed. Destino, 1998.

artes, vestimentas, acciones... son factores de conocimiento y enriquecimiento cultural. la educación, o mejor dicho la socialización a través de valores estructurados a partir de la tolerancia entre diferentes grupos sociales y culturales, debe ser objeto de un gran pacto social entre todos aquellos que actúan en el espacio de las interacciones sociales cotidianas: la ciudad.

La reafirmación en valores viene a su vez motivada por el desarrollo de la investigación genética humana y, en especial, de sus aplicaciones, el desarrollo de una nueva industria y con ello un nuevo mercado global: el de los productos genéticos aplicados a los hombres. Este nuevo sector económico plantea, en este caso, en una perspectiva global, el establecimiento de los valores que fundamenten un comportamiento ético y unos códigos de conducta que permitan diferenciar las aplicaciones beneficiosas en sanidad y agricultura, de las perversas: creación de subespecies humanas. El desarrollo de esta industria condiciona la centralidad de los valores como guía consciente de la acción humana en el ámbito local y global.

4.3.10. Una nueva visión del tiempo y el espacio.

El progresivo avance hacia una ciudad de la información y el conocimiento significa la ruptura de los modelos de referencia espacio-temporales propios de la ciudad industrial.

Entre los cambios espacio-temporales destacan:

- Se rompe la separación a lo largo de la vida del tiempo de aprendizaje, tiempo de actividad laboral y de jubilación. El aprendizaje durará a lo largo de toda la vida y se combinará con el tiempo de trabajo y también con el de jubilación. A su vez, el tiempo laboral se combina con el ocio y la calidad de vida. La jubilación rompe los rígidos condicionantes de la edad y se extiende o se reduce atendiendo cada vez más a situaciones concretas sociales e incluso individuales.
- Todos los tiempos de la vida se hacen presentes en un momento dado y se transforman en interdependientes.
- Aparece una nueva relación tiempo/distancia. Las tecnologías de la información permiten el funcionamiento en tiempo real de la economía, de las relaciones sociales... La comunicación se hace inmediata y las distancias se acercan a través de la comunicación escrita, sonora y visual.
- El trabajo tiene una continuidad permanente a lo largo del espacio. Los cambios de horario entre continentes permiten una continuidad en los trabajos, en las empresas de conocimiento que trabajan en red, puesto que un mismo proyecto puede ser continuado al finalizar la jornada laboral en otro país con diferencia horaria.
- El fin de la división entre el espacio de trabajo y el espacio del hogar, debido a que las Tecnologías de la Información y de la Comunicación permiten trabajar en red a los equipos en espacios diferentes y conectarse desde cualquier lugar y en cualquier momento.
- Las TIC permiten en buena medida crear un entorno del "allá" en el "aquí", siguiendo las noticias, creando un entorno de música y de comunicación, de tradición, permite la vivencia de culturas diferentes en el mismo espacio.

⁷¹ Kymlicka, K. explica cómo coexisten los derechos de las minorías con los derechos humanos y también cómo los derechos de las minorías están limitados por los principios de libertad, democracia y justicia social. Ver su libro *La ciudadanía multicultural*. Madrid, Ed. Paidós, 1995.

Estas rupturas espacio-temporales sólo han comenzado y aún es pronto para identificar con claridad los cambios en profundidad que serán capaces de introducir en las relaciones sociales y en la dinámica de las ciudades. Pero cualquier estrategia urbana debe estar atenta a dichos cambios y su impacto social para conducir la ciudad hacia las metas de la autonomía de los ciudadanos y el progreso social.

4.4

LA NUEVA ECONOMÍA URBANA: LA GENERACIÓN DE VALOR SOBRE LA BASE DE PROXIMIDAD Y CONFIANZA.

En los capítulos anteriores hemos señalado que la economía info-global emerge y se estructura en el sistema de ciudades. En este apartado trataremos de identificar el cambio que provoca en las ciudades este papel emergente en la economía mundial. O, dicho de otra manera, las principales transformaciones económicas urbanas en su transición de ciudades industriales a ciudades del conocimiento.

Estas transformaciones se refieren fundamentalmente a:

1. La penetración de las TIC en la ciudad.
2. El desarrollo de los servicios avanzados.
3. La presencia de los centros de saber en la ciudad.
4. Los factores de atracción de los flujos económicos.
5. Los centros logísticos.
6. Las bases especiales de la economía.
7. Los cambios en la gestión pública local de la economía.

4.4.1. La penetración de las TIC en la ciudad.

La Ciudad del Conocimiento, a diferencia de la ciudad industrial que tuvo en las máquinas de vapor primero y en la electricidad después su base tecnológica principal, se asienta en las Tecnologías de la Información y la Comunicación.

El desarrollo de las TIC supone una nueva opción infraestructural urbana: la apuesta por el cableado de fibra óptica, la presencia de antenas parabólicas y repetidores en la ciudad, que plantean nuevos retos de contaminación de la estética urbana. Sin duda, estas nuevas infraestructuras se han convertido en el principal factor necesario para el desarrollo de la economía del conocimiento, factor superior incluso a las infraestructuras de transporte de viajeros y mercancías.

Una característica específica de las TIC es su penetración en todos los niveles y espacios sociales y, muy en especial, en las empresas. Una penetración que está significando una reestructuración organizativa y de las pautas de producción y consumo, tanto de las empresas como de los hogares. El éxito de una ciudad en la Era del Conocimiento depende justamente del grado de penetración y del uso de las TIC por parte de la ciudadanía y, en especial, de los sectores productivos, educativos y culturales. De ahí que las ciudades que disponen de una estrategia de desarrollo de la economía del conocimiento estén atentas a los indicadores que revelan el nivel de penetración y uso de las TIC en la ciudad⁷². Entre estos indicadores resaltan los que miden las siguientes variables:

⁷² Ver Encuesta sobre Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación en la ciudad de Valencia, años 2000 y 2001 (Asociación Plan Estratégico Valencia 2015). Y Encuesta sobre Percepción y Actitudes de la ciudad de Sevilla en relación a las TIC, año 2001. (Oficina del Plan Estratégico de Sevilla 2010).

- Conocimiento e interés ciudadano por las TIC.
- Actitudes ante los avances de dichas tecnologías.
- Penetración del hardware y software informático en hogares y empresas.
- Acceso y uso de Internet.
- Expectativas de futuro de la ciudadanía con respecto a las TIC.

4.4.2. El desarrollo de los servicios avanzados.

Los servicios avanzados son tipologías de servicios catalogados por el CNAE como Servicios a las Empresas. Pero, de hecho, son servicios con personal altamente cualificado que actúa con los medios de producción más modernos para realizar una actividad con un alto contenido técnico muy especializado.

Los servicios avanzados a las empresas permiten a éstas la externalización de aquellos servicios que no son los propios, es decir, los que generan mayor valor añadido favoreciendo poco a un sistema económico basado en la economía flexible y son un medio de innovación y difusión tecnológica y de gestión para el conjunto del sistema empresarial. Además, son elementos catalizadores para la formación de clusters y redes económicas. En definitiva, son factores clave de la economía global.

Entre los subepígrafes de la clasificación del CNAE de los Servicios a las Empresas, destacarían como servicios avanzados los siguientes:

Servicios jurídicos, servicios técnicos (arquitectura, ingeniería, urbanismo...), servicios de publicidad y relaciones públicas, estudios de mercados y explotación electrónica para terceros.

Los servicios avanzados son altamente cualificados y, en general, son de reducidas dimensiones y buscan para localizarse suelo urbano que tenga valor simbólico, accesible y bien dotado de infraestructuras y equipamientos.

Los servicios avanzados son plenamente compatibles con la actividad residencial, lo que constituye una ventaja desde el punto de vista del desarrollo sostenible y la calidad urbana. El peligro en que se encuentran no pocas ciudades mediterráneas es que la ubicación masiva de los servicios avanzados en los centros de la ciudad provoca la subida de los precios del suelo y vacía de residentes los centros de estas ciudades. El desarrollo de los servicios avanzados y su ubicación equilibrada en nuevas centralidades urbanas, donde coexistan funciones productivas con residenciales y comerciales, es la solución a este problema.

4.4.3. La presencia de centros de saber en la ciudad.

La Ciudad del Conocimiento implica la multiplicación de la presencia de centros de saber como Facultades o Escuelas Universitarias, tanto públicas como privadas, nacionales o foráneas; Centros de Investigación y Desarrollo privados, públicos o público-privados; Centros de Innovación y Difusión Científico-Tecnológica, tanto al sector productivo como a la ciudadanía y Centros de Formación Permanente altamente cualificados.

La Ciudad del Saber o del Conocimiento es promotora de la cualificación formativa y educativa de la ciudadanía, de la ampliación de graduados y titulados tanto en Ciencias y Tecnología como en Ciencias Sociales y Humanidades. Fortalece la presencia de estudiantes universitarios tanto nacionales como internacionales -estos últimos son un buen indicador de la capacidad de proyección y atracción de la ciudad como ciudad del conocimiento- y desarrolla la ubicación de centros de I+D en el territorio metropolitano.

Un aspecto relacional de primer orden en la Ciudad del Conocimiento es la articulación del sector productivo con el formativo y educativo, el sector de investigación y desarrollo y el tecnológico. Una buena coordinación es garantía de innovación, difusión de la ciencia y la tecnología y de una alta cualificación de los recursos adecuada a las necesidades presentes y futuras del mercado de trabajo.

4.4.4. Los factores de atracción de flujos económicos.

La estrategia de atracción de los flujos económicos de la Ciudad del Conocimiento, al contrario de lo acontecido en la ciudad industrial, no sólo es compatible sino que es complementaria con la estrategia de mejoras de la calidad de vida en la ciudad.

Los servicios avanzados, los centros de saber y de investigación, las empresas relacionadas con la producción de software y hardware informático, exigen un entorno de calidad en el que ubicar sus empresas y extender sus relaciones en el entorno económico. Por otra parte, los empresarios de la nueva economía, los trabajadores cualificados de la economía del infoconocimiento son atraídos por la oferta cultural y educativa y por la calidad del entorno.

En una economía global, basada en la interdependencia de flujos, la capacidad de atracción y retención de empresas y profesionales en el territorio incrementa su importancia de manera progresiva. Es decir, la capacidad de elección de las empresas y de los profesionales cualificados aumenta. El corolario es que la ciudad debe cualificar su oferta en un sistema de ciudades que, en este aspecto, son competidoras.

En la ciudad de la economía info-global, lo fundamental no es generar economías de aglomeración por la concentración de personas, actividades y mercados en un territorio reducido, sino convertirse en centro o subcentro direccional de la economía de flujos. Una ciudad direccional es aquella que alberga sedes de empresas, instituciones y entidades que tienen como ámbito de acción un territorio más amplio que el espacio urbano o metropolitano.

Esta nueva vocación económica de las ciudades refuerza el vínculo entre dinamismo económico y calidad de vida. Por ello, las variables que se utilizan en los estudios de atraktividad de inversiones y de actividad económica de las ciudades, en la actualidad, figuran de manera sobresaliente las siguientes⁷³:

- La calidad del medio educativo y cultural y la formación de los recursos humanos.
- La sostenibilidad del desarrollo y la calidad ambiental.
- La accesibilidad al entorno natural.

4.4.5. Los centros logísticos.

Las ciudades que, por su situación geográfica o por ser nodos de infraestructuras de transporte, se preparaban para cualificar sus infraestructuras y los servicios complementarios de logística para poder articular, en su territorio urbano o metropolitano, el máximo de flujos de mercancías que circulan en la actualidad o pueden hacerlo en el futuro en el interior de la macrorregión internacional en la que se inscribe la ciudad, como es la zona del Atlántico sur europeo, el Arco Mediterráneo europeo, el Mercosur...

⁷³ Ver Van Der Berg, L. y otros. *The attractive city*. Rotterdam, Euricur, 2000.

Para que una ciudad o área metropolitana pueda optar a ser un centro logístico, se precisan, como mínimo, los siguientes requisitos:

- a) **Intermodalidad.** Un centro logístico debe conseguir articular el máximo de modos de transporte de mercancías en el menor tiempo posible y al menor coste. De ahí la necesidad de zonas intermodales, en las que en un mismo espacio confluyan distintos modos de transporte para el intercambio. En especial, se precisa la confluencia del modo viario y ferroviario (terrestre) con el acuático (puertos) y el aéreo (terminales de mercancías) con el terrestre, aunque un factor crítico de éxito es el fácil intercambio entre el acuático y el aéreo al ser el factor que las áreas metropolitanas tienen menos resuelto.
- b) **Servicios con valor añadido al intercambio.** Una ventaja competitiva de primer orden es disponer de los servicios que añadan valor al intercambio de mercancías de un modo a otro. Este hecho ha pasado de ser una ventaja competitiva de primer orden a una condición necesaria para que un área metropolitana pueda ser un centro logístico. Un ejemplo son las Zonas de Actividades Logísticas portuarias que, entre otras actividades, posibilitan que las mercancías de los contenedores de los grandes barcos sean clasificadas, ordenadas según destino e incluso empaquetadas del modo más idóneo antes de ser transportadas por camiones. O los Centros Integrales de mercancías terrestres que efectúan actividades que generan valor en el transporte tierra-tierra.
- c) **La cooperación pública-pública, pública-privada y privada-privada.** Imprescindible para desarrollar eficientemente los centros logísticos, al estar implicada una multitud de empresas de transporte terrestre, navieras, compañías aéreas, así como las competencias de todas las administraciones del Estado en el diseño, ordenación y financiación de estas infraestructuras y equipamientos que en sí mismas tienen una baja rentabilidad comparativa, pero con un alto impacto y beneficio económico para el conjunto de la metrópolis o región metropolitana.
- d) **Coordinación de las actividades de investigación, formación, difusión tecnológica, producción y comercialización propias del sector logístico.** Esta es una actividad propia del sector logístico en la economía info-global y del conocimiento. Es preciso la innovación permanente y la rápida difusión de los nuevos conocimientos en todo el sector para mejorar la atractividad del centro logístico.

Asimismo, es necesario coordinar las políticas formativas para lograr una gestión de calidad de todos los subsectores que intervienen en el proceso desde que una mercancía producida en origen llega a su destino final.

Por otra parte la proyección común de las ventajas comparativas del centro logístico es imprescindible para situar la ciudad y el área metropolitana en el mapa de los operadores públicos y privados en materia de logística y transporte.

4.4.6. Las bases espaciales de la nueva economía urbana: la concentración de usos del suelo.

La ciudad industrial optó por un modelo funcionalista o segregador de las distintas funciones urbanas en el espacio. La inolvidable experiencia de industrialización de finales del siglo XIX y principios del XX en las ciudades norteamericanas y europeas, caracterizada por la caída de la esperanza de vida consecuencia del empeoramiento de la salud, el hacinamiento, la insalubridad de las viviendas, unidos a la coexistencia en un mismo espacio de la industria con-

taminante y la vivienda, contribuyó, sin duda, a las pésimas condiciones de vida de los ciudadanos y, en especial, de las familias obreras en los centros de las ciudades⁷⁴.

Como respuesta a esta polivalencia degradante de los usos del suelo en las primeras ciudades industriales, se optó por un modelo funcionalista que segregaba no sólo la industria de la vivienda, sino la actividad económica de la residencia y ambas de los centros administrativos y de servicios. Este modelo de ciudad, hoy insostenible, tuvo esta base social y su promoción no sólo fue debida al sector automovilístico, al que sin duda favorecía el incrementar las distancias como piensan urbanistas con pocos conocimientos históricos. Las ciudades de Europa no implantaron el modelo funcionalista a rajatabla. En algunos casos, por concepción, los ensanches permitían la actividad de pequeños talleres y servicios logísticos; en otros, por falta de inversión pública para construir la estructura viaria y ferroviaria que implicaba el modelo funcionalista, o por ambos a la vez.

La construcción de polígonos industriales a las afueras de la ciudad dio origen en no pocos casos a la metropolización de las ciudades.

La concepción funcionalista segregadora siguió operando y también se crearon fuera de las ciudades los parques tecnológicos o científicos e incluso parques de negocios (oficinas) cuando dichas actividades son compatibles con el uso residencial.

El desarrollo de los servicios avanzados y la industria relacionada con el sector de la informática, hardware y software, que son actividades no contaminantes, así como las exigencias educativas y culturales de la Ciudad del Conocimiento favorecen unas nuevas estrategias destinadas a concentrar en el suelo urbano las actividades productivas, residenciales, culturales, educativas y de investigación. Es una nueva polivalencia de usos del suelo pero, en este caso, incrementa la calidad de vida y cualifica e intensifica las relaciones humanas.

Cada vez son más las ciudades -Los Angeles, San Francisco, París, Rotterdam, Lisboa, Barcelona...- que promocionan la ubicación de la nueva industria en sus centros y barrios antiguos e históricos y consiguen así rehabilitarlos o, mejor dicho, revitalizarlos.

4.4.7. Los cambios en la gestión pública local de la economía.

La progresiva transición de las ciudades industriales y post-industriales a ciudades del conocimiento implica una nueva orientación de la política económica de los gobiernos locales.

Tradicionalmente, el gobierno local ha asumido las siguientes acciones con incidencia directa en la economía de la ciudad:

- a) A través de la planeación urbanística ha ordenado el espacio urbano, señalando los lugares en los que localizar los polígonos industriales, las zonas comerciales y los principales equipamientos. Por otra parte, ha diseñado el paso de las infraestructuras para conectar las zonas de actividad económica.
- b) Los gobiernos locales han efectuado las tareas de promoción de zonas industriales y comerciales y han urbanizado los espacios correspondientes.
- c) Desde los años 80, los gobiernos locales han destinado fondos para el fomento de la ocupación a proyectos generadores de empleo en el propio municipio. Asimismo, han organizado talleres y cursos de formación profesional no reglada con estos mismos fondos. A su vez, han promovido y organizado el desarrollo de prácticas de jóvenes en las empresas de la ciudad.

⁷⁴ Ver Hall, P. *Las ciudades del mañana: Historia del Urbanismo del Siglo XX*. Barcelona, Ed. Serbal, 1996.

- d) Los gobiernos locales más avanzados han promovido y financiado con fondos de diferente procedencia, incluida la municipal, el autoempleo y la creación de viveros de empresas, donde proyectos empresariales con posibilidades de rentabilidad futura podían encontrar, por tiempo determinado, oficinas y servicios auxiliares a la empresa sin coste o con un coste inferior al mercado.
- e) Los gobiernos locales también han promovido la actividad económica con subvenciones a la inversión, ya sean subvenciones directas o mediante reducción de impuestos. Esta es una práctica en desuso por su discutida legalidad y, en particular, por los problemas de equidad que plantea.

Estas actividades económicas son del todo insuficientes ante los retos y las transformaciones económicas que están teniendo las ciudades del conocimiento. En especial, el gobierno local debe:

1. Promover todas aquellas infraestructuras y servicios que, a pesar de no ser de su competencia, son del todo necesarios para lograr incidir en todas las oportunidades económicas y reducir los peligros de la economía local.
2. Debe fortalecer la capacidad de acción del conjunto de la economía y de los principales clusters y sectores económicos por su carácter innovador y de futuro, o por su impacto en el PIB local. Para ello, debe intervenir en la gestión de las redes locales, siendo la capacidad de recepción y de respuesta de los gobiernos locales uno de los principales generadores de confianza y compromiso social en el empresariado.
3. Se necesita un gobierno local capaz de catalizar la articulación de las relaciones de los sistemas innovador, formativo, educativo, productor y tecnológico para mejorar la competitividad de los sectores estratégicos.
4. El gobierno local necesita garantizar que en la ciudad haya el suficiente capital riesgo para que existan posibilidades de financiación de los proyectos empresariales innovadores.
5. El gobierno local se ve en la necesidad de promover proyectos complejos y estructurantes en base a la cooperación pública y privada y la colaboración interinstitucional para adecuar positivamente a su ciudad en la red de flujos del espacio económicos en el que se ubica la ciudad en la economía global, macro-regional o regional.
6. Asimismo, es preciso desarrollar operaciones de “city-marketing” para proyectar la ciudad al interior, pero sobre todo al exterior, para situarla en el mapa del sistema urbano que configura la economía global.

En definitiva, el desarrollo de la economía del conocimiento requiere gestión de relaciones interempresariales y público-privadas; exige, como hemos tenido ocasión de señalar, de la existencia de redes. La economía del conocimiento es una economía red. De ahí que sea una gestión basada en la proximidad más adecuada para promover y fortalecer dichas redes. En conclusión, la gestión económica de proximidad es un elemento clave para la generación de valor añadido.

4.5 LA EMERGENCIA DE LA SOSTENIBILIDAD Y LA CALIDAD DEL MEDIO AMBIENTE

4.5.1. Los pilares de la sostenibilidad.

Al contrario de lo que acontecía en la ciudad industrial en que el desarrollo económico se oponía a la calidad del medio ambiente, en la ciudad del conocimiento, el desarrollo sostenible es condición para el desarrollo económico.

La conocida tesis de Antonio Gramsci de que las sociedades solo se plantean los retos que están en condiciones de resolver, parece cumplirse de nuevo en las ciudades avanzadas de Occidente. Una economía que se basa en la información como principal materia prima y menos en el consumo de recursos permite a las ciudades plantarse nuevas metas de sostenibilidad. Una mejor información reduce el consumo de materias en la producción de bienes y reduce los costos de producción.

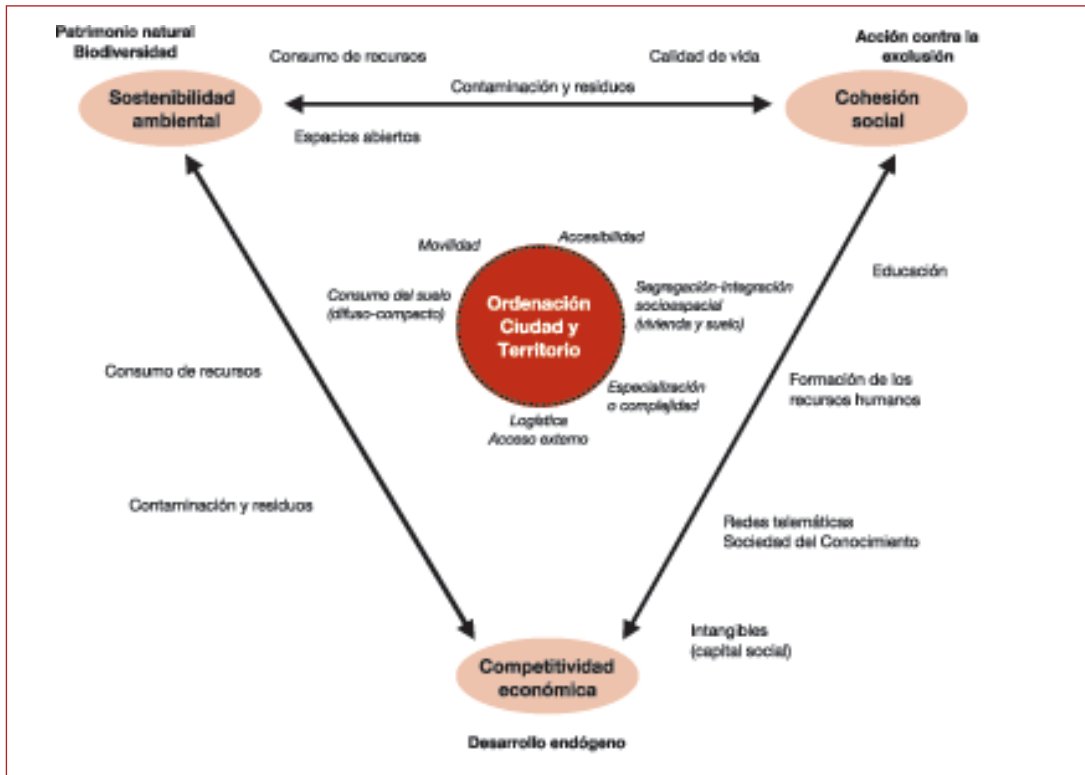
Por otra parte, la aplicación de los sistemas de información como la gestión de residuos, la movilidad, el control de la contaminación atmosférica y acústica permite la reducción del consumo de energía y la recuperación de materiales contribuyendo directamente a la sostenibilidad. En este sentido, el especialista en ecología urbana, S. Rueda⁷⁵, señala que el “control intencionado sobre los ecosistemas, en el límite de la regularización que estos mismos poseen, permite que su desarrollo permanezca en el tiempo con un nivel de complejidad suficiente para su propia regeneración”.

En el apartado dedicado a la transformación de la economía urbana, se ha señalado que la calidad de vida, la calidad del medio, es uno de los principales factores de atracción de las inversiones en la nueva economía, y de los profesionales y empresarios más cualificados. Una de las características de los nuevos profesionales urbanos, que se han denominado Bo-Bo, es su opción por un desarrollo sostenible y una alta calidad de vida en la ciudad. Asimismo recuperar la calidad del medio ambiente, la descontaminación de los ruidos, la recogida, tratamiento selectivo de los residuos, el amortiguamiento de los ruidos del tráfico, y en las viviendas, el control de la contaminación, las campañas de educación ambiental... requiere importantes inversiones que no pueden obtenerse sin desarrollo económico.

Esta complementariedad entre dinamismo económico y sostenibilidad exige un proyecto de ciudad del conocimiento integrador. No solo modernización económica, sostenibilidad y calidad ambiental, sino también de equidad y justicia social. Sin una base social cohesionada es imposible asentar las bases de un proyecto de futuro de la ciudad. La segregación social supone la aparición de zonas urbanas caracterizadas por fuertes problemáticas sociales y una importante degradación que impiden la sostenibilidad ambiental. En el ámbito de ciudad, se reproduce lo que acontece en el ámbito planteado: la coincidencia en el territorio entre desigualdad y segregación social e insostenibilidad ambiental. A. Torroja⁷⁶ construye un esquema de ordenación de ciudad sostenible basado en los pilares de sostenibilidad ambiental, la competitividad económica y cohesión social que por su interés se reproduce a continuación:

⁷⁵ Ver Rueda, S. "La información una estrategia urbana para competir" obra citada en [Barcelona-Metropoli](#) (2001).

⁷⁶ Torroja, S. "para un discurso socio-ambiental en las estrategias de desarrollo del territorio" en [Elements de debat territorial](#) (Diputació de Barcelona).



4.5.2. Criterios de actuación para una ciudad sostenible.

El planteamiento de ciudad sostenible⁷⁷ que se requiere en la era de la información y el conocimiento difiere sustancialmente en sus contenidos estratégicos del esquema de desarrollo de la ciudad industrial. Las bases del nuevo modelo urbano de desarrollo sostenible que deben promover y fortalecer los gobiernos urbanos son:

1. Densificar los centros urbanos. La densidad ya no es el anatema de los urbanistas en la sociedad industrial. Hoy la densidad se observa desde un punto de vista positivo porque:

- Significa densidad de relaciones y contratos diversos que enriquecen la personalidad y desarrollan el conocimiento, la cultura y la tolerancia.
- La densidad es necesaria para poder rentabilizar las infraestructuras y equipamientos colectivos que precisan, las ciudades para garantizar calidad de vida y sostenibilidad. (Ej.: el transporte público sólo es posible a partir de una masa crítica de población en sus itinerarios; las redes de saneamiento y equipamientos culturales y legislativos también exigen densidad).
- La densidad en los centros urbanos se opone a una urbanización dispersa en el territorio que lo mancha en espacios construidos segregados sin los equipamientos culturales, educativos, deportivos y de encuentro y que favorecen el transporte privado sobre el público. Las urbanizaciones con una composición homogénea de la población, dejan de ser ciudad, pues ésta,

⁷⁷ Se recomienda el libro de Rogers, R. *Ciudades para un pequeño planeta*. Barcelona, Gustavo Gili, 2000.

como decía Aristóteles, está necesariamente compuesta por diferentes clases de personas: “...si la población se asemeja mucho no hay ciudad”, decía el gran clásico.

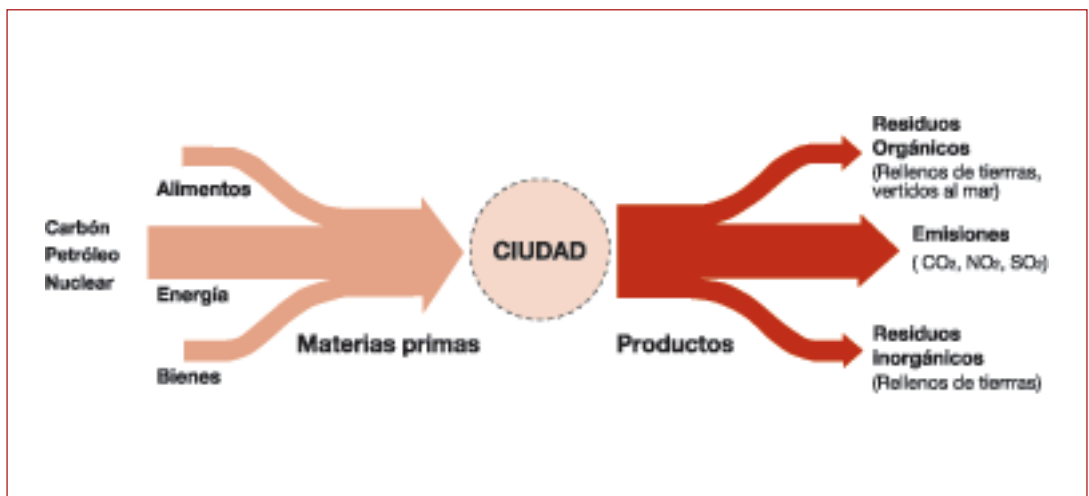
- La redensificación de los centros urbanos es un criterio de sostenibilidad, si se concibe la ciudad como un proyecto integrador del espacio público urbano, espacio construido, zonas verdes y espacio natural, de tal modo que la ciudad sea la gente, en acertada expresión de Sócrates, es decir que se produzca una real apropiación del conjunto del espacio urbano por parte de la ciudadanía.

2. Conseguir la diversidad de usos en el conjunto del espacio urbano. Se trata de no fragmentar la ciudad ni con urbanizaciones dispersas, ni especializando los usos del suelo. La diversidad de usos económico, residencial, cultural y de encuentro permite una intervención ciudadana de mayor calidad e impide la agregación de los barrios y la formación de zonas marginales. Una planificación urbanística destinada a dotar de polivalencia de elementos de centralidad urbana y que los centros direccionales sean espacios para residir.

3. Priorizar el transporte público sobre el privado es una alternativa viable si se cumplen las dos anteriores bases. La priorización del transporte público significa:

- Concebir el transporte público como transporte de calidad, dirigido a todos los ciudadanos.
- Planificar y gestionar el sistema de transporte colectivo como una unidad a nivel metropolitano y concebirlo como un sistema de intermodalidad.
- Concebir el acceso radial al centro urbano desde los distintos barrios y municipios metropolitanos por transporte público o colectivo prioritariamente.
- El transporte público o colectivo es la principal medida para reducir tanto la contaminación atmosférica como la acústica en la ciudad, lo que constituye otro de los importantes objetivos de la ciudad sostenible.

4. Dotar a las ciudades de un “metabolismo circular”⁷⁸. En la medida en que las ciudades aspiran a ser sostenibles, deben cambiar su “metabolismo” lineal, que consume y contamina en grandes proporciones, por el circular, en que el consumo se reduce mejorando el rendimiento y aumentando la reutilización de los recursos.



⁷⁸ Ver Girardet, H. *Atlas Gaia de las ciudades*. Madrid, Ed. Celeste, 1993



El esquema abarca el conjunto de consumos o inputs que necesita una ciudad para funcionar y, por tanto, debe aplicarse a todos ellos.

1. **Apostar por la arquitectura sostenible**⁷⁹ que aproveche al máximo los elementos naturales; luz, energía solar y renovables en general y sea capaz de utilizar en sus edificaciones los materiales reciclados y de menor consumo de recursos.
2. **Entender la ciudad en su conjunto como espacio de apropiación ciudadana**; es decir, concebir los espacios públicos, las calles, las plazas, las áreas comerciales, los equipamientos culturales, deportivos, suministro, etc., como “espacios de uso que permiten la movilidad sostenible y el encuentro que ordenan la ciudad y le dan sentido, que son el ámbito físico de la expresión colectiva de la diversidad social y cultural”⁸⁰.

El espacio público abierto, de encuentro, como generador de cultura ciudadana activa con sentimiento de pertenencia y comprometida con el civismo, es una condición necesaria para la sostenibilidad.

⁷⁹ Ver Rojas, R. Ob. Cit. Pág. 67 a 101.

⁸⁰ Ver Borja, J. y Muxí, Z. El Espacio Público: Ciudad y Ciudadanía. Barcelona, Ed. Diputación de Barcelona, 2001.

5

La reformulación de la política local y su relación con los gobiernos locales

La transformación de las ciudades incluye también un cambio en la forma de gobernarlas y, muy en especial, de los ayuntamientos y de su relación con los gobiernos regionales o gobiernos de las comunidades autónomas en España.

Los cambios en el gobierno de las ciudades se justifican tanto como consecuencia del nuevo rol de las ciudades en la economía de flujos interterritoriales (globalización) y en la sociedad real, de la transformación interna de las ciudades en sus aspectos económicos, sociales, espaciales y culturales, como de la crisis de la gestión pública propia del estado protector llevada a cabo durante el siglo XX y en especial en las décadas de los 50 a los 80, basadas en el crecimiento del gasto público y su gestión por parte del gobierno del Estado-Nación. La era de la globalización y de la información implica la emergencia de los gobiernos locales, dada la necesidad de que estos asuman un nuevo protagonismo y garanticen una nueva gobernabilidad para poder guiar la transformación de las ciudades a través de los valores de la democracia, equidad social, progreso económico y sostenibilidad.

5.1 DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL A LOS GOBIERNOS URBANOS

En este aspecto, señalaremos los principales criterios de actuación que están en la base de la reformulación de las políticas locales de los ayuntamientos:

1. *Asumir a fondo el “rol” de gobierno.*

El gobierno local debe asumir a fondo el conjunto de las aspiraciones de la ciudad y las demandas y expectativas y deseos racionales de la ciudadanía independiente de las competencias legales, de recursos que se le asignan, y buscar su viabilidad a través de distintas vías:

- Diseñando planes, programas y proyectos a partir de una visión estratégica del conjunto de la ciudad y no sólo de las posibilidades de actuación municipal.
- Promoviendo proyectos para su inclusión en la agenda de los actores públicos o privados que correspondan.
- Implicando recursos públicos y privados, en el caso que proceda, para la realización de proyectos complejos.

- Proveyendo los recursos para la gestión directa o indirecta de los proyectos que sean plenamente competenciales.

El gobierno de las ciudades debe dejar de ser visto como administración local, en el sentido de que es una administración subordinada y cuya gestión se centra en dar cumplimiento a unas competencias prefijadas y asumir, como gobierno democrático más próximo a los ciudadanos, la responsabilidad pública sobre el destino de la ciudad y la calidad de vida.

2. Ejercer el liderazgo político como gobierno democrático.

La responsabilidad democrática sobre la ciudad y ejercer a fondo el liderazgo político como gobierno escogido por los ciudadanos, que tiene que garantizar el interés general, implicando al máximo de actores urbanos en su realización. Dicho en otras palabras: se trata de politizar los gobiernos locales o, lo que es lo mismo, dotar de contenido político la actuación municipal de los gobiernos locales.

Los gobiernos locales deben prestar con eficacia y eficiencia las prestaciones y servicios a los ciudadanos, pero no pueden confundirse con una organización prestadora de servicios o una empresa, asimilando la gestión empresarial a la gestión pública.

El caso más moderno y también más perfeccionado de entender a la administración pública local como prestadora de servicios es la **administración de calidad**. Basándose en la gestión y el control de calidad empresarial a partir de las normativas I.S.O. (International Standard Organisation) o en la gestión de excelencia europea, se ha desarrollado una visión de la administración que presta servicios a partir de las necesidades de los clientes-usuarios y que rige su gestión en base a las sugerencias y reclamaciones de los clientes-usuarios.

Este tipo de gestión pública supera la ineficiencia de una gestión jerárquica-burocrática-administrativa propia de la administración decimonónica que ve al ciudadano como a un súbdito. Pero ve al ciudadano sólo como cliente o usuario y no como ciudadano propiamente dicho, es decir, como depositario de derechos y deberes, y carece de la perspectiva de dirección democrática sobre el destino de la ciudad que tiene que ejercer el gobierno local y tampoco entiende la principal tarea de los gobiernos actuales, que es gestionar las redes de actores urbanos para la realización de proyectos estructurantes para la ciudad. La administración de calidad es la culminación de la visión de la administración clásica, prestadora de servicios, no es el gobierno red, el gobierno relacional.

3. Aprovechar la proximidad para vertebrar la ciudad: promover proyectos estructurantes.

La proximidad no es un argumento que justifica la descentralización de competencias y servicios en la administración local. En la era de la información, la administración más próxima es aquella en que con mayor facilidad y comodidad el ciudadano puede solicitar y solucionar sus trámites y percibir los servicios que requiera. De ahí, la tendencia es a coordinar a través de internet la prestación de servicios entre las distintas administraciones públicas.

Por tanto, el fortalecimiento de los gobiernos locales no puede proceder de una visión de la administración como prestadora de servicios. La proximidad es una de las principales claves que legitima el protagonismo de los gobiernos locales, pero desde dos perspectivas:

- La creación y gestión de redes que generan riqueza y cohesión social.
- La generación de una gobernabilidad democrática propia de la nueva sociedad info-global.

La proximidad permite una mayor y mejor identificación de los intereses concretos de los diferentes actores; posibilita una mayor capacidad para buscar complementariedades y alianzas a partir de su integración en proyectos estructurantes para la ciudad. La proximidad es esencial para generar relaciones de confianza surgidas del conocimiento mutuo y la comprensión de estrategias, y la confianza es condición indispensable para el compromiso y la cooperación, para desarrollar los proyectos que generan conocimiento, riqueza y cohesionan socialmente la ciudad. En definitiva, la proximidad es la base para la gestión propia de la sociedad del conocimiento, la gestión de redes que cohesionan los “clusters” económicos, articulan la denominada sociedad civil y permiten la colaboración pluriinstitucional y la cooperación pública y privada.

4. Inaugurar una nueva forma de gobernar.

Los gobiernos locales no pueden basar su adecuada reclamación de una mayor autonomía y unos mayores recursos en hacer lo mismo que las otras administraciones desde el nivel más bajo y próximo a los ciudadanos, porque, en la actualidad, de lo que se trata es de inaugurar una nueva forma de gobernar.

La nueva sociedad es una sociedad de redes y éstas rechazan los principios políticos de jerarquía, entendida como circulación de órdenes de arriba a abajo, de segregación de la esfera pública y privada y civil en general, de organización burocrático-administrativa, de poder impersonal y de soberanía⁸¹.

La gestión relacional exige, por el contrario, horizontalidad, confianza en base al conocimiento personal, colaboración pública-pública y público-privada (conforme a la actual segmentación institucional y búsqueda de nuevos recursos para la inversión), participación e implicación ciudadana, interdependencia territorial e institucional (as organizaciones supranacionales rompen con el concepto clásico de soberanía) y que la ciudad sea entendida más como proyecto que como territorio. Esta nueva gobernabilidad, o “governance”⁸², es una estructura que no se puede imponer, sino que es el resultado de una multiplicidad de instituciones y actores dotados de autoridad que se influyen entre sí. Esta “governance” o “buen gobierno” exige un mayor protagonismo, autonomía y capacidad de decisión de los gobiernos locales.

5. Fortalecer la democracia en las ciudades.

Fortalecer unos gobiernos locales es, como hemos señalado en capítulos anteriores, desarrollar la democracia en la era de la información, en la sociedad del conocimiento en la que se produce una emergencia y una mayor autonomía del individuo con respecto a las organizaciones, en la que la ciudadanía es más culta y reflexiva que en ninguna otra época y dispone de la misma información que los dirigentes políticos y, en consecuencia, se adapta mal a la estructura de mando centralizado de los partidos políticos.

Una ciudadanía más autónoma, culta e informada exige dejar a un lado las “cosas de la política” y centrarse en la “política de las cosas”: sanidad, educación, cultura, seguridad, etc.

Su interés por la política, por la participación democrática, por su implicación y responsabilización social, debe acompañarse necesariamente de la mejora de las condiciones de representatividad de los electos y, por tanto, de la influencia ciudadana en las decisiones políticas.

⁸¹ Entendida como ejercicio de un poder independiente que rige la Comunidad como único sujeto de decisión en el ámbito de sus competencias.

⁸² Ver Koiman, J. y Van Vilet, M. “Governance and Public Management” en Eliassen, K. y Koiman, J. (dir) *Managing Public Organizations*. Londres, Ed.Sage,1993.

Esto sólo se puede garantizar dotando de mayor poder a los gobiernos locales, descentralizando el poder de decisión.

La consolidación de la democracia, tanto en su faceta de representatividad como de participación, exige la nueva gobernabilidad que tiene en los gobiernos locales su máximo exponente.

6. Reivindicar el derecho a la ciudad.

Dada la creciente importancia de las ciudades para la calidad de vida de la humanidad, debe promoverse como un nuevo derecho de la ciudadanía que garantice el derecho, el pleno uso de la ciudad por todos los ciudadanos, disponiendo de una ciudad accesible para todos, con calidad ambiental, espacios públicos para el encuentro y la convivencia, la seguridad vial y ciudadana, etc.

El derecho a la ciudad permitirá diferenciar efectivamente lo que es una ciudad propiamente dicha de una aglomeración urbana o urbanización, entendiendo por ciudad un espacio de concentración humana, por supuesto, pero también un espacio de convivencia de diferentes grupos sociales, de usos y funciones urbanas, dotado de una cierta calidad material y sostenibilidad⁸³.

El derecho a la ciudad debe contemplar el derecho de la ciudadanía a disponer de unos gobiernos locales democráticos basados en la proximidad con autonomía y capacidad de decisión, y con amplias competencias y recursos.

Al igual que a finales el siglo XVIII y principios del XIX, en Europa se reconocían los derechos del hombre y del ciudadano, a medida que se configuraban los estados nacionales democráticos y se desarrollaba la sociedad industrial, estos derechos garantizaban la protección y la participación de la ciudadanía en los nuevos estados. La era de la globalización y de la información debe proceder a una reformulación de los derechos de la ciudadanía acorde con la emergencia tanto de los organismos supranacionales como de las ciudades y los gobiernos locales.

Como es sabido, la Unión Europea esta promoviendo la definición de los derechos de la ciudadanía europea⁸⁴. Esta es una oportunidad para que los gobiernos locales europeos puedan introducir el derecho a la ciudad, que signifique un gran paso adelante en el importante camino que inauguró la aprobación de la Carta Europea de Administración Local en la que se reconoce el principio de subsidiariedad en la organización política y administrativa de los estados de la Unión Europea.

En conclusión, construir ciudadanía hoy significa también universalizarla y ello necesita recuperar la política. Una política que vincule lo local con lo global y genere los marcos de colaboración entre redes de actores públicos y privados capaces de regular y conducir el desarrollo a través de los valores de libertad, equidad y seguridad de la ciudadanía⁸⁵.

⁸³ Ver Ludovina, F. "Algunas consideraciones sobre la ciudad difusa". *Documentos de Análisis Geográfico*, núm. 33 (1998). Y también Nel-lo, O. *Ciutat de ciutats*. Barcelona, Ed. Empúries, 2001. Pág. 45 a 53.

⁸⁴ Para el conocimiento de este tema, se recomienda el libro de Borja, J. y otros, *La Ciudadanía Europea*. Barcelona, Ed. Península, 2001.

⁸⁵ Ver Prats, J. "La dimensión local de la gobernabilidad democrática y el desarrollo humano" en *Instituciones y desarrollo*. Instituto Internacional de Gobernabilidad, Noviembre 2000.

5.2.1. La emergencia de los gobiernos regionales.

La mundialización económica y social y la creación de organismos políticos supranacionales, como el Mercosur y, muy en especial, la Unión Europea, significa una pérdida de importancia y de centralidad para los países del Estado-Nación y una emergencia de los gobiernos regionales y locales.

Como consecuencia de la necesaria coordinación de las políticas macroeconómicas de los países asociados son los organismos supranacionales los que se hacen cargo de este tipo de políticas, lo que constituye la pérdida de una de las más importantes competencias de los gobiernos del Estado-Nación.

Por otra parte, como es el caso de la U.E., ésta asume la creación de unos nuevos derechos ciudadanos en el marco comunitario, así como la coordinación de la política de seguridad exterior, la regulación de la competencia, etc., es decir, se asumen contenidos políticos que anteriormente se encontraban exclusivamente en las competencias del Estado-Nación.

Globalización significa tendencia hacia la emergencia de gobiernos supranacionales y territoriales -regionales y locales- y resituación progresiva a la baja de las competencias y el papel de los gobiernos del Estado-Nación.

La emergencia de los gobiernos regionales, puesto que la de los gobiernos locales ya ha sido ampliamente analizada, viene dada por tres elementos de gran importancia:

- a) A nivel económico, al coordinarse paulatinamente las políticas macroeconómicas del Estado y al eliminarse las ayudas públicas a la empresa privada, los territorios y las empresas localizadas en los mismos sólo disponen de las políticas de infraestructuras y de grandes servicios y equipamientos, que son fundamentalmente competencias de los gobiernos regionales, lo que les otorga un papel más relevante en el gobierno de los territorios.
- b) Hemos señalado que la globalización tiene como contrapartida una afloración de las particularidades históricas, culturales, lingüísticas, folclóricas e institucionales que proporcionan identidad a una ciudadanía y le permiten interactuar con personalidad en el mundo global. Buena parte de los elementos simbólicos que identifican a una colectividad se encuentran a nivel regional, lo que sin duda confiere relevancia cultural, patrimonial, educativa y turística a los gobiernos regionales.
- c) Pero, sin duda, el papel más importante que tienen los gobiernos regionales en una perspectiva de futuro es fortalecer el sistema de ciudades regionales.

5.2.2. Gobiernos regionales y sistema urbano.

Los Estados-Nación acostumbran a ser demasiado grandes para promover eficazmente la articulación del sistema de ciudades. Los gobiernos regionales pueden, sin duda, lograr con mayor flexibilidad y agilidad fortalecer el sistema de ciudades con una política de movilidad, de complementación cultural y de apoyo turístico cuya finalidad sea que la(s) ciudad(es) central(es) de su sistema regional disponga(n) de la calidad, de los servicios y equipamientos con capacidad de atraer flujos económicos al territorio regional, en competencia con otras ciudades.

Las principales funciones del gobierno regional son:

- Generar flujos en su propio territorio.
- Buscar y apoyar las complementariedades de las redes entre la ciudad central y los municipios interconectados a ella y entre sí.
- Equilibrar el sistema de ciudades potenciando la difusión del desarrollo generado por la ciudad central o las áreas metropolitanas al conjunto de los municipios que articula el sistema regional de ciudades.

En la sociedad de la información y el conocimiento, los territorios se estructuran en un sistema de redes locales, en el que las ciudades constituyen sus puntos nodales. Y sólo una estructura territorial articulada por nodos poderosos, por su masa crítica poblacional y por la complejidad y diversidad de sus funciones urbanas, puede garantizar el crecimiento económico, la preservación ambiental (por lograr una menor movilidad territorial y encauzarla por medios menos costosos en términos monetarios), la cohesión social (por el más fácil acceso a las oportunidades sociales y culturales de toda la población) y, lógicamente, el desarrollo integral del territorio.

En definitiva, invertir en la región es invertir en su sistema de ciudades; o, si se prefiere, no existe una política regional por encima de las ciudades y de sus relaciones necesariamente asimétricas⁸⁶ con los municipios de su entorno que configuran el subsistema urbano.

Debe tenerse muy en cuenta que el fortalecimiento de la ciudad(es) central(es) del sistema regional no tiene que ser considerado una amenaza por el resto de ciudades, sino una garantía para la competitividad y el acceso a la economía global del conjunto del territorio regional del que constituyen el buque insignia, y, en especial, si se dispone de una política de sistema urbano que permita distribuir con equidad los resultados de una mejor integración de la región a la economía y a la sociedad global.

5.2.3. Criterios político-administrativos en la relación gobiernos regionales-gobiernos locales.

En la experiencia del autor en materia de estudios y planificación urbana y regional en España y América Latina aparecen una serie de criterios de actuación del gobierno regional que facilitan la integración y el fortalecimiento del sistema regional de ciudades:

1. Respeto a la autonomía local.

El mayor peligro de un gobierno regional es querer hacer de Estado-Nación en un territorio más reducido. Este es un peligro real, dado que la referencia de gobierno es el gobierno del Estado-Nación tradicional y la razón de su fracaso es la tendencia del gobierno regional a imitarlo en buscar sus insignias “patrióticas” y en algunos casos de soberanía que cierran su territorio, y la repetición de criterios de jerarquía vertical, gestión burocrática e invención arbitraria del supuesto de homogeneidad de todo el territorio o “mercado” regional. Los gobiernos regionales deben asumir que se encuentran en una región-red en la que deben potenciar, articular y coordinar los diferentes puntos de la red, a partir de una gestión horizontal y relacional con los gobiernos locales y en base a la complejidad y heterogeneidad de la realidad económica y social de su territorio y de los gobiernos locales.

⁸⁶ Asimétricas debido a que los municipios no son iguales y, por tanto, las relaciones no pueden ser simétricas entre la ciudad central y los municipios de su subsistema.

2. Flexibilidad de la organización político-administrativa de la región: gobierno integrador.

El gobierno regional y los gobiernos locales son las únicas entidades político-administrativas a partir de las que se debe organizar el territorio regional. Las ciudades, como hemos señalado, son cada vez menos un territorio y más un proyecto cuyas estrategias se desarrollan en múltiples ámbitos territoriales. Esto significa que no se puede cerrar la organización política ni en comarcas, ni en gobiernos metropolitanos, ni en subregiones, y mucho menos generar instituciones administrativas por cada necesidad en concretar actuaciones en ámbitos territoriales, pues llevaría a multiplicar los organismos administrativos y a disparar el gasto público en órganos administrativos. Reducir para simplificar, y no ampliar los órganos estables político-administrativos, debería ser el criterio de actuación guía en la era de la información.

Se precisa disponer de la más amplia flexibilidad para la formación de entes, mancomunidades y asociaciones, en base a la gestión de proyectos y a la libre asociación de municipios. Es básico identificar primero los proyectos y luego el órgano gestor, y no al revés, puesto que los hace ineficientes y facilita su multiplicación y permanencia en el tiempo a pesar de ser no funcionales.

Los gobiernos locales deben potenciar y promocionar, no decretar, la colaboración municipal. Las redes se construyen, se amplían, se cualifican y se integran a partir de un desarrollo autónomo y necesariamente asimétrico de sus mallas, en proceso constante de cambio y adaptación.

En la actualidad es particularmente válida la distinción de ciudad que hacían los romanos entre “urbs” y “civitas”. “Urbs” se refería al espacio construido por la ciudad y “civitas” se refería a las relaciones sociales y políticas de la ciudad. En la actualidad, la “urbs” se inscribe en un territorio regional y nacional. En cambio, las relaciones socio-políticas de la ciudad requieren muchos ámbitos territoriales y, en especial, el ámbito internacional.

3. Subsidiariedad y asimetría.

Las políticas de supresión de municipios para efectuar posteriormente una descentralización de competencias y recursos constituyen un despropósito. En primer lugar, porque la conflictiva experiencia europea de concentración municipal desaconseja esta medida. Plantearla es sinónimo de una voluntad negativa a la descentralización. En segundo lugar, porque la descentralización no puede ni debe ser homogénea, dada la amplísima diversidad de situaciones locales y de capacidades de gobierno en los municipios.

Parece más razonable que, a partir de la aplicación del principio de subsidiariedad, los gobiernos reclamen las competencias que quieran y garanticen debidamente que pueden gestionar con igual o mayor eficacia que otras instancias de gobierno.

En conclusión, el buen gobierno regional es aquel que se ejerce a través de redes autónomas de actores que se rigen a sí mismas con voluntad de que los proyectos se desarrollen en base a la colaboración y complementación y no en la jerarquía administrativa y el mando autoritario y normativo.

4. Colaborar para fortalecer las redes regionales de ciudades.

La colaboración entre el gobierno regional y local, sea cual sea el nivel de capacidad de gobierno de los Ayuntamientos, ha de ser amplia e intensa si, efectivamente, se busca la realización de un proyecto realista de futuro de la región, que debe estar basado necesariamente en el sistema de ciudades. En este sentido, son ocho los objetivos que el gobierno regional debe perseguir para su sistema urbano:

- **Garantizarle el acceso externo** con respecto a los principales centros económicos, sociales y políticos de la macrorregión europea en la que se inserta.
- **Aumentar la movilidad interna** sostenible a través de la inversión en redes intermodales de transporte público.
- **Preservar la calidad ambiental** de una forma integral que abarque todos los aspectos del tema y asegure un desarrollo sostenible.
- **Promover la igualdad de oportunidades** sociales, educativas y de empleo a toda la población, sin ninguna discriminación.
- **Fortalecer la capacidad de gobierno de las ciudades**, asegurando en el gobierno local la realización de objetivos de gobierno basados en el progreso humano.
- **Articular la estructura urbana de las ciudades y las áreas metropolitanas**, que permitan la ordenación sostenible del espacio urbano y metropolitano, que se rehabiliten los tejidos urbanos y se promuevan nuevas centralidades o áreas de dinamización económica.
- **Dotar de la oferta de vivienda y servicios de salud, sociales, culturales y educativos** que permitan efectivamente progresar en garantizar los derechos sociales de toda la ciudadanía y el valor uso de la ciudad. Es especialmente relevante la colaboración para fortalecer la capacidad integradora de las ciudades con respecto a la inmigración de terceros países.
- **Fomentar las inversiones en las economías locales y la generación de empleo** para aumentar la generación de valor añadido de manera sostenible, que es la principal tarea de los gobiernos. La creación de sociedades de capital riesgo, los viveros de empresas, los planes de formación profesional, entre otros, son instrumentos para la creación de riqueza que deben de tener una prioridad compartida por los gobiernos territoriales.

2^a

P A R T E

**La gestión estratégica
de la ciudad**

6

La gestión estratégica de la ciudad. Instrumento para dirigir el cambio urbano

6.1 PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA GESTIÓN ESTRATÉGICA

La gestión estratégica, al contrario de la gestión directiva regular en las empresas y las administraciones públicas, no se preocupa en hacer bien o mejor lo que se tiene que hacer, sino que gestiona el cambio de posicionamiento de la empresa o la institución en las relaciones interinstitucionales, económicas, sociales, políticas y culturales de su entorno. Es decir, el objetivo de la gestión estratégica es hacer las cosas correctas, más que hacer correctamente las cosas.

La gestión estratégica mira sobre todo hacia fuera, intentando averiguar el valor de lo que está haciendo, para innovar tanto en los productos o servicios como sobre todo en los procedimientos y así crear un mayor valor. También mira hacia el interior con la perspectiva de determinar la eficacia y la adecuación de sus medios en las nuevas circunstancias de generación de valor, que la dirección estratégica está a su vez intentando crear. Los gestores o directores estratégicos son innovadores al cambiar lo que hacen y/o cómo lo hacen sus organizaciones.

Este tipo de gestión o dirección es propia de los principales decisores y líderes de la organización o de la ciudad, pues son ellos los que efectivamente disponen de la capacidad de transformación de la organización y de la ciudad.

La gestión estratégica de una ciudad, hoy, es el modo de promover y conducir el cambio urbano que se basa en la identificación de una visión estratégica compartida entre los principales agentes, y en una dirección o gobierno de la ciudad que aglutine o coordine la acción de los principales actores públicos, privados y sociales bajo la dirección del gobierno democrático local.

Para decirlo de una manera resumida, la gestión estratégica de una ciudad es un instrumento de gobernabilidad urbana que permite a los Ayuntamientos pasar de ser una administración local, subordinada en no pocos casos en competencias y recursos a otras administraciones en la misma ciudad, a ser los protagonistas de un gobierno de la ciudad.

En la primera parte se han señalado las razones de la emergencia del rol de las ciudades y las transformaciones que están aconteciendo en las mismas, que exigen una dirección integral y relacional de la ciudad; y que los actores más adecuados para promover y liderar esta dirección o gestión urbana son los ayuntamientos por razones de conocimiento de los retos urbanos, por proximidad a los actores urbanos y como garantía de profundización y consolidación de la democracia en la era info-global.

Sin embargo, se nos objetará, con razón, que un gobierno local tendrá mayores posibilidades de convocar a los actores de cuanta mayor autonomía, competencias y recursos dispon-

ga. Pero de ahí no se deduce que haya que esperar a obtener este fortalecimiento legislativo y económico de los ayuntamientos, sino que la misma gestión estratégica es el camino para prestigiar, legitimar y posicionar mejor a los gobiernos locales ante el entramado de actores institucionales, económicos y sociales de la ciudad.

En este sentido, encontramos una característica diferenciadora de lo que se denomina gestión o dirección estratégica, que es su inscripción en una visión prospectiva⁸⁷, es decir, que se anticipa a los acontecimientos o, aún mejor, contribuye a crear los requisitos que mejor se adaptan a sus objetivos estratégicos⁸⁸.

En definitiva, la gestión estratégica no sólo se orienta al futuro, sino que crea futuro a partir de la estructura urbana actual. Es un tipo de gestión que busca tanto posicionar la ciudad como el gobierno local para aprovechar las oportunidades que se le presentan y, en la medida de lo posible, contribuir a crearlas.

La gestión estratégica es, por tanto, una gestión rupturista con la dinámica de gestión centrada en las prestaciones y servicios competenciales y, en particular, en la provisión de recursos y en la producción o gestión directa o indirecta de los servicios públicos locales. En la perspectiva de la gestión estratégica, lo fundamental no es tanto que la ciudad funcione, avance, gane en calidad de vida, disponga de expectativas de futuro, como que funcionen eficientemente los servicios públicos locales. Lógicamente, la eficiente gestión de las inversiones y servicios públicos locales es una responsabilidad democrática, al tratarse de los impuestos de la ciudadanía, y un importante factor de desarrollo, al ser los gobiernos locales una de las principales entidades y empresas de la ciudad en cuanto al volumen de recursos económicos. Por tanto, no sólo no hay contradicción entre gestión de prestaciones y servicios públicos, sino que, a medio y largo plazo, la gestión de servicios debe integrarse en la gestión estratégica urbana. Lo que se resalta es que la gestión estratégica de las ciudades constituye hoy un nuevo paradigma de gobierno para los ayuntamientos, unos nuevos valores y formas de proceder que deberán progresivamente reestructurar las prioridades municipales.

Otro aspecto fundamental del carácter rupturista es que asume el cambio de escala en la gestión de la ciudad que hemos analizado en el capítulo cuatro. Es decir, que el impacto de la era info-global crea una estrategia de espacios de la ciudad que se extienden no sólo más allá de su municipio, sino del mismo territorio del Estado-nación al que pertenece el municipio. La gestión estratégica de un gobierno local asume la ciudad como un proyecto integral que se realiza en diferentes espacios -metropolitanos, regionales, nacionales y macrorregionales- de ámbito internacional. En un mundo cada vez más globalizado, el territorio no delimita las estrategias, sino que son éstas las que crean los territorios. En la era info-global emerge de nuevo lo local, lo municipal y su capacidad de relación y de intervención en las redes metropolitanas nacionales e internacionales.

La gestión estratégica rompe con la visión, que hoy es más bien ficción, propia de las economías de estado-nación-mercado nacional, en que las administraciones son soberanas y excluyentes en sus territorios, y que lleva a la jerarquización entre administraciones y a la exclusión más que a la colaboración. Gestión estratégica urbana significa adaptar la decisión y generar el proceso para que el gobierno local, el más próximo a los ciudadanos, promueva el proyecto integral de ciudad y asuma la dirección de la misma a través de la colaboración pública pero también privada en todos los espacios en los que se genera la calidad de vida de los ciudadanos, muy en especial en su territorio municipal.

La característica de rupturista del planteamiento de gestión estratégica urbana significa que en las siguientes páginas analizaremos las condiciones adecuadas de su inicio y primeros desarrollos, teniendo en cuenta que no puede ser asumida por el funcionamiento administrativo

⁸⁷ Godet, M. *De la anticipación a la acción*. (México, Ed. Alfaomega, 1995).

⁸⁸ La creación de las condiciones de éxito es lo que se entiende por proactividad.

regular de la administración y tampoco puede provocar un colapso. Se trata de adecuar progresivamente las fórmulas organizativas para que emerja lo nuevo y, una vez consolidado, pueda reestructurar el funcionamiento organizativo de los Ayuntamientos.

6.2 OBJETIVOS DE LA GESTIÓN ESTRATÉGICA DE CIUDADES: EL PROGRESO HUMANO DE LA CIUDAD

El objetivo general de la gestión estratégica urbana es que la ciudad se desarrolle sostenida y sostenible o, si se prefiere, que avance en el marco de los criterios de actuación de lo que denominamos progreso humano⁸⁹.

Este progreso tiene dos condicionantes esenciales, aunque por si solos no suficientes⁹⁰: el capital urbano y la capacidad de organización y acción de la ciudad, siendo la capacidad de acción el más determinante.

6.2.1. La dotación de capital urbano.



Por capital urbano entenderemos la capacidad y disponibilidad de recursos físicos, humanos y capacidad de inversión económica para desarrollar una ciudad, y muy especialmente:

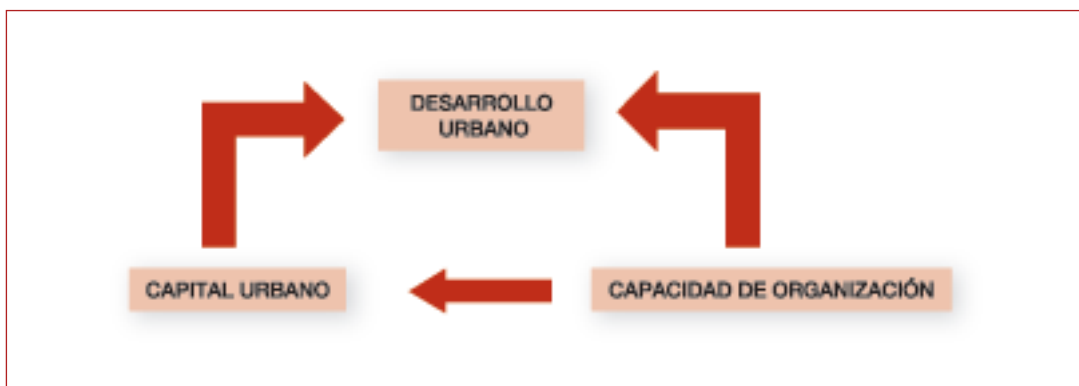
- Las dotaciones y calidad de las Tecnologías de Información y Comunicación.
- Las infraestructuras de accesibilidad externa y movilidad interna de la ciudad.
- La formación integral de los recursos humanos y la capacidad de asegurar una formación permanente a lo largo de la vida.
- La calidad y extensión de los servicios avanzados a las empresas.

⁸⁹ Ver Stiglitz, J. "Participación y desarrollo: Perspectivas desde el paradigma integral del desarrollo" en Instituciones y desarrollo. (Noviembre 2000). Instituto Internacional de Gobernabilidad.

⁹⁰ Es preciso considerar, entre otros, el entorno en el que se inscribe la ciudad, las expectativas de los actores, la cultura de riesgo....

- La presencia de centros de I+D+I. La articulación de los sistemas de investigación, formación, tecnológico y productivo.
- El capital social o capacidad de autoorganización social para responder a retos⁹¹.
- La diversidad y calidad de la oferta cultural y de equipamientos y servicios de salud y bienestar social.
- La belleza de la ciudad y de su entorno natural, así como la calidad ambiental como factores de atracción y calidad de vida.
- La integralidad y coordinación de los centros logísticos.
- El nivel de renta de la ciudad, en general y, en particular, la capacidad de inversión de los actores públicos y privados.

La capacidad de acción y organización de una ciudad es justamente la capacidad de activar los recursos de capital urbano en una dirección estratégica, así como el potencial de identificar colectivamente las necesidades presentes y futuras de capital urbano y la habilidad para movilizarse para obtener dicho capital.



6.2.2. Fortalecer la capacidad de acción de la ciudad⁹²

La gestión estratégica tiene por objetivo el progreso humano de la ciudad pero, sobre todo, en la medida que contribuye a crear o fortalecer la capacidad organizativa, depende de que una ciudad sea capaz de:

- a) Dotarse de una **estrategia urbana** compartida entre los principales actores urbanos.
- b) Desarrollar una gestión relacional o de redes en base a la cooperación público-pública y público-privada.
- c) La participación o apoyo ciudadano a las políticas urbanas y, en especial, a la estrategia urbana.

⁹¹ Al denominarse capital social esta propiedad de la ciudadanía la hemos clasificado como capital, aunque es más propia de la capacidad de organización social.

⁹² La noción de capacidad de acción es heredera de los trabajos de Berg, L. Van der, en *Metropolitan Organising Capacity: Experiences with organising Major Projects in European Cities* (Aldershot, Ashgater, 1997).

- d) La existencia de un liderazgo local. En especial, del gobierno municipal o metropolitano.
- e) La capacidad de inserción en el sistema regional o macro-regional de ciudades.
- f) La habilidad para posicionarse en el futuro

Estos son, además, los nuevos retos político-organizativos, que, coherentemente con los análisis anteriores, tiene que plantearse el gobierno de la ciudad en la era info-global.

6.2.2.1. Dotarse de una estrategia compartida.

Las ciudades necesitan una estrategia basada en una visión o modelo global e integral posible y deseable de la ciudad en el futuro que contenga unos criterios de actuación claros y unos proyectos estructurales tanto tangibles como intangibles. Esta estrategia integral debe ser también integradora, es decir, compartida por el conjunto de actores de la ciudad con capacidad de provocar el cambio urbano, y necesita articular sus principales intereses y expectativas. Esta estrategia debe renovarse de manera permanente para adelantarse a los constantes cambios en el entorno e internos de la propia ciudad. Las razones de disponer de una estrategia urbana integral, integradora e innovadora son las siguientes:

1. Las ciudades constituyen los puntos nodales en que se organiza la red que caracteriza la economía mundial contemporánea.

La globalización económica se caracteriza por los flujos de información, capitales, mercancías y personas, que recorren todo el planeta. Las ciudades constituyen los nudos de infraestructuras y servicios avanzados de esta red de flujos. Son los elementos organizadores y de apoyo de la economía mundial. Las ciudades que no logran articularse en este sistema de flujos mundial, continental o regional quedan marginadas de los procesos de desarrollo.

2. Las ciudades, en definitiva, se ven en la exigencia de definir una estrategia de cualificación de sus recursos humanos, infraestructurales y de servicios para adquirir la suficiente singularidad y notoriedad en los diferentes subsistemas de ciudades a los que pertenecen o se inscriben y conseguir la suficiente competitividad y capacidad de proyección para atraer nuevos flujos o/y aumentar su capacidad de dirección y organización de los mismos.

La estrategia no sólo deben definirla las áreas metropolitanas o las ciudades centrales o direccionales de las mismas, sino que la experiencia de la planificación estratégica enfatiza la importancia que, incluso para los municipios metropolitanos, tiene el hecho que éstos definan su estrategia. No sólo por los efectos en la competitividad del área metropolitana, sino, sobre todo, a nivel interno, para cualificar la vida del municipio y sus ciudadanos.

3. En las circunstancias de cambio urbano tan profundas que provoca el impacto del uso de las tecnologías de la información y comunicación, las ciudades necesitan orientar sus procesos y reorganizar sus funciones urbanas para poder producir conocimiento en la era de la información.
4. Las ciudades apuestan por el desarrollo de los servicios avanzados y por convertirse en centros de producción o/y difusión de ciencia y tecnología y buscar un nuevo modelo de desarrollo en que la creatividad y capacidad de innovación de las personas, empresas e instituciones sean cada vez una fuente más importante de valor añadido urbano.

Este nuevo modelo de desarrollo implica al conjunto de la ciudad, puesto que este mismo desarrollo debe regirse por criterios de sostenibilidad. La educación y la cultura se convierten en los principales factores de competitividad de la ciudad y de calidad de vida de los ciudadanos. La política social no sólo debe hacer frente a nuevas formas de desigual-

dad y pobreza, para las que no es suficiente garantizar prestaciones y servicios, sino que debe promover una acción social capaz de organizar la comunidad hacia fines solidarios y reducir las desigualdades en el acceso al capital cultural. Las políticas públicas deben gestionarse con calidad, ser capaces de articular la cooperación de todos los actores implicados y encontrar las fórmulas para organizarse en función de los intereses y demandas de las ciudadanas y los ciudadanos.

5. Las ciudades deben observar permanentemente los continuos cambios en el entorno urbano que implica la revolución tecnológica y la globalización y las variaciones de su posición en el sistema de ciudades, para poder identificar los procesos más adecuados de adaptación y ajuste de la estrategia urbana.

En definitiva, la identificación de una estrategia de desarrollo urbano no sólo es del todo necesaria, sino que debe ser revisada de manera continuada.

6.2.2.2. Desarrollar una gestión relacional o de redes en base a la cooperación pública-pública y privada-privada.

Desde el año 1979, año de las primeras elecciones municipales democráticas en España después del franquismo, en las ciudades podemos distinguir tres etapas tipo de gobiernos locales. Dicho calendario es diferente en cada ciudad y no necesariamente todos los ayuntamientos han pasado por estas etapas⁹³.

La **primera etapa** la denominamos **de provisión de equipamientos y servicios públicos**. Los Ayuntamientos incrementaron el gasto público para superar los déficits de las ciudades en relación con sus homólogas europeas, que son la referencia de la gestión municipal. Los movimientos ciudadanos se dirigieron a los Ayuntamientos, en tanto que gobierno de proximidad, para reclamar sus derechos sociales. Es una etapa en que los Ayuntamientos obtuvieron un mayor prestigio ante los ciudadanos, y en ellos predominó una orientación política asistencial, combinada con el impulso de procesos de descentralización y participación ciudadana en las decisiones sobre política municipal de servicios.

Una **segunda etapa**, en la que se encuentran la mayoría de Ayuntamientos españoles, **centrada en la gestión y la eficiencia**. Es una etapa de predominio de las funciones gerenciales por encima de las políticas. Los Ayuntamientos tienen importantes, e incluso insuperables, restricciones para aumentar las inversiones, y su preocupación está en dar máximo rendimiento a los equipamientos y servicios municipales existentes. Es una etapa caracterizada por la imitación de la gestión empresarial, reingeniería de procesos, gestión y control de calidad, técnicas de organización de los espacios productivos, estructuras flexibles de organización y retribución del personal, en la que la política se subordina a la gestión.

Una **tercera etapa**, la **de la gestión relacional**, se encuentra en sus inicios en aquellos Ayuntamientos que han promovido planes o proyectos sectoriales estratégicos con éxito, y que ha consolidado una cultura de colaboración entre los diferentes agentes económicos, sociales e institucionales que actúan en la ciudad.

En esta etapa, los gobiernos locales son conscientes no sólo de las limitaciones del gasto público, sino también de las mejoras de gestión en relación a su impacto ciudadano; y ello en una época, como hemos analizado, caracterizada por la emergencia de lo local, que exige un mayor protagonismo político de los Ayuntamientos y que ha llevado a considerar que el papel fundamental de las administraciones públicas, y muy especialmente los gobiernos locales y regionales, es el de impulsar el desarrollo económico y social a partir del reconocimiento de

⁹³ Estas etapas han sido elaboradas a partir de la información sobre "20 años de Ayuntamientos democráticos", contenida en el Informe España 1997 de la Fundación Encuentro (1999).

todos los actores urbanos, de su interdependencia y de su capacidad de incidir en el desarrollo del territorio.

Gestionar un territorio significa cada vez menos centrarse en la economía, eficacia y eficiencia de los recursos públicos para priorizar el establecimiento de unas relaciones de calidad entre los actores urbanos porque produzcan efectos sinérgicos. De lo que se trata es de la capacidad de orientar en una dirección de futuro, o a través de un proyecto concreto, la acción coordinada de los diferentes actores urbanos.

Los gobiernos locales se ven en la necesidad de asumir el liderazgo para construir redes de actores y coordinar sus esfuerzos para poder desarrollar, bajo la responsabilidad democrática municipal y la participación y responsabilización ciudadana, el buen gobierno de la ciudad.

La gestión pública hoy, como señala Les Metacalfe⁹⁴, debe pasar de la imitación de las técnicas de gestión empresarial, a la innovación, puesto que de lo que se trata es de desarrollar nuevas técnicas y habilidades para realizar de forma apropiada la difícil y solicitada tarea de dirigir cambios estratégicos a partir de dar una orientación interorganizativa a la gestión del territorio.

Gestionar una estrategia territorial significa, sin ninguna duda, sobrepasar la capacidad de la Administración como gestora de competencias y de recursos.

Dos perspectivas de gestión		
Perspectivas:	Perspectiva clásica	Perspectiva de redes
Dimensiones		
Forma organizativa	Estructura de autoridad única.	Estructura de autoridad dividida.
Finalidad	Actividades guiadas por objetivos claros y problemas bien definidos.	Problemas y finalidades: varias y cambiantes.
Función del gestor	Controlador del sistema	Mediador, gestor del proceso, creador de redes
Tareas de gestión	Planificar y guiar procesos organizacionales	Guiar interacciones y proveer oportunidades
Actividades de gestión	Planificar, diseñar y liderar	Seleccionar actores y recursos, influir en las condiciones de la red y manejar la complejidad estratégica.

Fuente: Walter J.M. Kickert, Erik-Hans Klijn y Joop F.M. Koppenjan, "Managing Complex Networks" (London, Sage, 1997).

Hoy, lo fundamental de un gobierno democrático, representante de los intereses generales, es encontrar su papel específico como catalizador de las relaciones de cooperación públicas, privadas e interinstitucionales, en función de objetivos y proyectos que respondan a los intereses generales y a las necesidades más sentidas de los ciudadanos y ciudadanas. La tarea principal para una Administración es asumir las responsabilidades públicas para el buen funcionamiento de las relaciones interorganizativas en el territorio. El resultado de las políticas públicas depende de la intensidad, la calidad y la estabilidad de las interacciones que se produz-

⁹⁴ Metacalfe, L. "Public Management: From Imitation to Innovation" in Modern Governance (Londres, Sage, 1993).

can entre los actores.

La acción de gobernar de las administraciones públicas, en definitiva, debe entenderse como política de construcción y gestión de redes.

La gestión de redes entre los actores es la mejor manera de conectar las políticas públicas con su contexto institucional y estratégico.

Enfoques de la Gestión Pública			
Enfoques: Dimensiones:	Teoría de la Organización racional (1900-: Fayol, Taylor, Weber).	Teoría de la Contingencia (1960-: Burns and Stalker, Lawrence and Lorsch, Mintzberg).	Teoría de la Interorganización (1970-: Levine and White, Aldrich, Pfeffer, Benson, Croizier).
Actores	Organizaciones entendidas como unidades coherentes con un propósito claro.	Organizaciones entendidas como sistemas abiertos que consisten en subsistemas interrelacionados.	Organizaciones entendidas como parte de una red de organizaciones.
Procesos	Racional, estructurada desde arriba y orientada hacia objetivos de maximización de producción. Planificación, organización y control.	Anticipación estratégica a los cambios del entorno. Ajuste de los subsistemas y de sus interacciones.	Interacción interorganizacional donde se intercambian los recursos. Guiada por nodos entre organizaciones.
Decisiones	Las decisiones son el resultado de las acciones estratégicas de la autoridad central. Su finalidad es alcanzar los objetivos formulados.	Son el resultado de las interacciones entre los subsistemas. Tienen que ser las más adecuadas a la estructura de la organización y el entorno.	Resultado de la negociación entre organizaciones. Están orientadas a mantener el flujo de recursos necesario para su supervivencia.
Poder	Estructura de autoridad centralizada claramente definida (en el vértice de la organización).	Estructura de autoridad ambigua (depende de la configuración del subsistema).	Ausencia de estructura centralizada. El poder se entiende como capacidad de influir en la red interorganizacional.
Información/valores	Recopilación científica de la información disponible. Objetivos y valores claros.	Recopilación estratégica de la información (en función de las características del entorno). Ambigüedad de los valores.	La información es fuente de poder y está poseída por actores diversos. Valores en contraposición.

Fuente: Walter J.M. Kickert, Erik-Hans Klijn y Joop F.M. Koppenjan, "Managing Complex Networks" (ob. cit.).

La gestión relacional, si bien es una realidad que deben asumir todas las administraciones, constituye su ámbito específico de gestión para los gobiernos locales, dado que la gestión de redes es más eficaz desde la proximidad a los actores que garantizan los gobiernos locales.

La articulación entre sociedad y economía, tecnología y cultura en la nueva era de la globalización y de la sociedad de la información se realiza con mayor eficacia, y también con mayor equidad, a partir de la gestión relacional, lo que significa una emergencia de lo local y de las instituciones que lo sustentan: los Ayuntamientos.

6.2.2.3. La participación y el soporte a las políticas urbanas.

La participación ciudadana y el soporte ciudadano son dos conceptos diferentes. Uno es un bien democrático en sí mismo y el otro es el resultado de un proceso político adecuado, pero, en una ciudad cada vez más reflexiva y autoconsciente, difícilmente se conseguirá el soporte ciudadano de una política de amplio fomento de la participación ciudadana, en la que la ciudadanía directamente o, lo que es sin duda mejor y más democrático, a partir de las organizaciones sociales representativas de las distintas corrientes de opinión sobre multitud de temas que son la base de la cotidianidad y la calidad de vida de los ciudadanos.

De las estrategias de participación se debe pasar a la participación como estrategia para generar o fortalecer la capacidad de organización y acción de la ciudad. Si bien es verdad que la estrategia general de una ciudad, con toda su complejidad técnica e institucional, o una política urbana sectorial no pueden engendrarse directamente a partir de los procesos de participación social en que se manifiesten con claridad los intereses, las expectativas y las demandas de los distintos sectores de la ciudadanía, también es cierto que, sin dichos procesos, difícilmente se conseguirán los objetivos básicos para fortalecer la capacidad de acción de una ciudad, como son:

- Generar confianza, colaboración y responsabilización ciudadana en el impulso de la estrategia urbana y de sus principales proyectos.
- Contribuir a crear una cultura de identificación y un sentimiento de pertenencia con la ciudad y, en especial, con sus posibilidades de futuro.
- Legitimar socialmente los objetivos y proyectos de la ciudad y conseguir el apoyo ciudadano.

La incorporación en la estrategia de la ciudad y a las políticas de las principales aspiraciones factibles de la sociedad civil sólidamente contrastadas es la principal garantía de movilización y responsabilización colectiva y de creación de capital social que es la base de desarrollo comunitario.

6.2.2.4. La existencia de un liderazgo local.

La economía y sociedad de flujos que caracteriza la era Info-global, que tiene su origen en las ciudades y se asienta en las relaciones entre ellas, significa a su vez una transformación económica, social, urbanística y de gestión que trae consigo la necesidad de gestionar la ciudad como un todo. Para ello, como hemos visto, necesita una estrategia compartida entre los principales actores como elemento clave.

La constitución de las ciudades como actores políticos y económicos autónomos, y por esta razón interdependientes y estratégicos, plantea el objetivo de superar los análisis sobre la gobernabilidad en términos de poder local y acción pública y centrarnos en la capacidad de los actores urbanos de coordinar grupos sociales e instituciones para alcanzar metas colectivas⁹⁵.

⁹⁵ Ver Joana, J. Qui gouverne les villes?, en *Pôle Sud*, núm. 13. París. NRS. 2000.

La tarea de aglutinación de los actores para gestionar estratégicamente la ciudad como comienzo de una nueva gobernabilidad o, si se prefiere, "governance" de las ciudades, debe ser asumida por algún actor o institución que ejerza de líder de la red de actores que se constituya. El papel de la ciudad y la necesidad de una estrategia es tan importante que, si el rol promotor o líder no lo ejerce el gobierno local, lo ejercerá otro actor, como ya ha ocurrido en ciudades de Brasil, República Dominicana e incluso España, como el caso de Bilbao⁹⁶, en que es una gran empresa o el sector empresarial el que ha adoptado el papel de promotor. Si bien para una ciudad lo más importante es que se dote de una estrategia, el hecho de que el liderazgo no lo asuma un gobierno local plantea déficits democráticos importantes. En especial, que la estrategia no tenga sus raíces en las expectativas y demandas de la ciudadanía y que los procesos de participación y responsabilización ciudadanos en el futuro de la ciudad sean substituidos por procesos de difusión y propaganda para intentar obtener el respaldo social.

Por otra parte, si el liderazgo lo asume un gobierno regional o nacional, no tiene por qué haber problemas de déficit democrático, pero, al ser el objetivo de los otros niveles de gobierno, la región o la nación, la ciudad deja de ser tomada como unidad y se produce un problema de eficacia.

El gobierno local, solo o con un planteamiento de colaboración y coordinación en el caso de un área metropolitana⁹⁷, es el ente más adecuado para desarrollar el liderazgo estratégico, para organizar la acción de una ciudad.

En caso de un ayuntamiento con poca incidencia en su ciudad, el hecho mismo de promover una estrategia general para la ciudad, construir un marco para la colaboración entre actores y organizar la participación y responsabilización ciudadana, tiene un interés en sí mismo y constituye un buen método para ganar espacios de liderazgo. No hay que olvidar que una de las características del liderazgo es conseguir influencia por encima de la autoridad formal o competencial.

6.2.2.5. La capacidad de inserción en el sistema regional o macrorregional de ciudades.

A través de los intercambios de flujos entre ciudades, se constituye el sistema mundial de ciudades, que es un sistema jerárquico, asimétrico, pero dotado de alta flexibilidad o variabilidad, puesto que la posición jerárquica de cada ciudad no es fija, sino altamente cambiante.

Las ciudades, en la red de flujos e intercambios entre sí, establecen relaciones de competencia para atraer inversiones, sedes de empresa e instituciones, para consolidarse como centros logísticos, para atraer eventos culturales y dispositivos que le den proyección exterior..., pero también establecen -esto es mucho más importante- relaciones de complementariedad para constituir subsistemas urbanos cualificados. De este modo, las ciudades europeas portuarias del Mediterráneo se alían para hacer frente a la competencia de los puertos Atlánticos, pero entre ellas también establecen competencia para poder atraer mercancías y pasajeros turísticos que entran en Europa por el Mar Mediterráneo.

Si las ciudades son los puntos nodales de la estructura del mundo contemporáneo, los subsistemas urbanos constituyen sus ejes. Una ciudad puede pertenecer a diferentes subsistemas urbanos en función de sus opciones estratégicas, ya sean de desarrollo económico sectorial, portuaria, turística, cultural, tecnológica o de seguridad policial frente a la delincuencia internacional.

⁹⁶ Nos referimos a la Asociación Bilbao Metrópoli 30, depositaria del Plan Estratégico de Bilbao Metropolitano.

⁹⁷ Debe tenerse en cuenta que, desde 1988 a 1998, el Plan Estratégico de Barcelona fue liderado sólo por el gobierno municipal. Ello llevó a que la mayoría de los municipios metropolitanos desarrollaran su propio Plan Estratégico, pero lo hicieran de manera integrada y coordinada con la del municipio central. (Ver Pascual, J.M. "La evolución de los Planes Estratégicos" en *De la Planificación a la Gestión Estratégica de Ciudades*. Barcelona, Diputación, 2001).

Las ciudades se ven en la necesidad de establecer alianzas estratégicas entre ellas para mejorar su cuota de mercado y su notoriedad a nivel macrorregional o internacional. La formación de redes o asociaciones de ciudades constituye el inicio de estas alianzas urbanas para cualificar sus subsistemas de ciudades.

Los Estados, en una perspectiva a medio y largo plazo, apoyarán la cualificación de los sistemas urbanos a los que pertenezcan sus principales ciudades como garantía de desarrollo y competitividad en su territorio.

6.2.2.6. Habilidad para posicionarse en el futuro.

Una de las características de estrategia y de las políticas urbanas para mejorar la capacidad de acción es estar orientadas al futuro. Es decir, disponer de la habilidad para reprogramarse e innovar de manera permanente.

Innovar significa hacer actividades o disponer de bienes y servicios diferentes o diferenciados, o bien hacer lo mismo de forma diferente. La Era del Conocimiento significa innovación permanente, y, para ello, las ciudades y las empresas necesitan anticiparse al futuro en vez de extrapolarlo desde las condiciones o factores clave del presente.

La posición de una ciudad en el sistema de ciudades no depende tanto de hacer mejor las cosas, como de hacerlas primero o hacerlas de manera diferente. La estrategia, como considera G. Hamel⁹⁸, es una revolución.

La gestión estratégica es innovadora en sí misma y pretende crear un clima de confianza y apoyo mutuo entre los actores urbanos para formular preguntas difíciles y arriesgadas sobre el futuro. La gestión estratégica necesita crear una cultura orientada al futuro, puesto que no sólo pretende posicionarse en el sistema actual de ciudades, sino disponer de un posicionamiento avanzado respecto a las oportunidades del futuro. Para ello, necesita adquirir las habilidades o ventajas con respecto a los desarrollos futuros.

La creación de esta habilidad o cultura de posicionarse con respecto al futuro exige que la misma ciudad organice de manera continuada los espacios de pensamiento creativo para que fluyan las nuevas ideas y procedimientos y emerja la innovación y se facilite la actualización permanente de la estrategia urbana, tanto general como sectorial.

Todas las ciudades necesitan mirar al futuro y, muy en especial, las ciudades con éxito. Del excelente trabajo de Carlo M. Cipolla⁹⁹ sobre la decadencia de las ciudades italianas en el siglo XVII, podemos sistematizar una serie de factores que inciden en el ocaso de las ciudades:

- El mismo éxito económico, social o cultural generó autocomplacencia con respecto a las ciudades y, por tanto, la seguridad de mantenerse en el tiempo con una posición privilegiada. La autocomplacencia contribuyó a generar otros dos factores clave del ocaso.
- La resistencia o no disposición para el cambio y la innovación en los procesos económicos, sociales e institucionales.
- El conservadurismo arrogante que desprecia y, por tanto, no observa la competencia en aquel caso de otras ciudades inglesas y holandesas.
- El crecimiento del gasto público por encima de las posibilidades productivas, consecuencia de la difusión del bienestar entre la población y el pensamiento centrado en los “derechos” más que en los “deberes y responsabilidades”.

⁹⁸ Hamel, G. *Liderando la revolución* (Barcelona, Ariel, 2001)

⁹⁹ Cipolla, C.M. “La decadencia económica de Italia” en VV.AA. *La decadencia económica de los imperios* (Madrid, Alianza, 1999).

- La quiebra del espíritu de colaboración y confianza entre los actores económicos y sociales.
- La existencia de rigidez institucional que, entre otros defectos, negó tozudamente el cambio de situación e inició el declive.

En conclusión, ya en el siglo XVII, el no posicionarse en el futuro fue el desencadenante del ocaso de las ciudades. La diferencia entre el ayer y el hoy es que entonces el esplendor podía durar décadas y ahora, en la era info-global, se reduce a pocos años.

Es sorprendente que estos factores de decadencia invertidos hayan sido identificados en el estudio de A de Geris¹⁰⁰ sobre veintisiete grandes empresas multinacionales que tienen más de cien años, como los garantes de estabilidad del progreso. Estos son:

- Adaptación de políticas financieras equilibradas o conservadoras.
- Adaptación constante al cambiante entorno competitivo.
- Fuerte sentimiento de pertenencia de los empleados.
- Apertura hacia nuevas ideas especialmente tolerantes a experimentos y excentricidades que mejoraban su comprensión.

Es, pues, del todo racional asimilar los factores de éxito y de declive entre las ciudades y las empresas. Desde esta perspectiva, podemos avanzar un poco más e identificar¹⁰¹ dos situaciones de éxito de las ciudades que pueden incidir en su declive:

1. El éxito prolongado.
2. La consciencia de que la estrategia seguida es exitosa (aunque no se haya alcanzado el liderazgo).

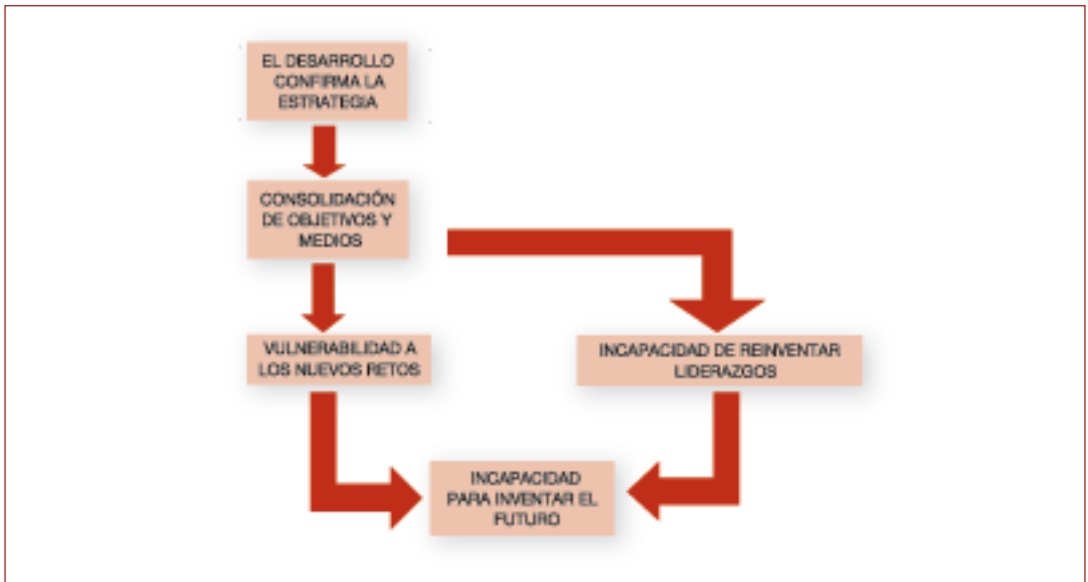
El éxito o liderazgo prolongado posibilita que no se perciba la diferencia entre expectativas y resultados, no se distingan las oportunidades de los resultados y no se observen los peligros. Por otra parte, el éxito prolongado acostumbra a significar abundancia de recursos e infraestructuras y servicios, lo que posibilita el surgimiento de la creencia de que el potencial de recursos propios se impondrá a la competencia y el hecho de que no se prime la creatividad. El resultado es la incapacidad para escapar del pasado.



¹⁰⁰ De Geris, A. "The living future" en *Harvard Business Review* (Abril, 1997).

¹⁰¹ Esta identificación es un desarrollo del autor basado en el análisis de C.K. Prahalard en *Compiendo por el futuro* (Barcelona, Ed. Ariel, 1995).

La adecuación de una estrategia de desarrollo urbano puede llevar al declive por incapacidad, en este caso, de inventar el futuro. En efecto, el progreso, al confirmar la estrategia, facilita que se consoliden las recetas en marcha y se sea vulnerable a los nuevos retos por incapacidad de reinventar los liderazgos.



En definitiva, la actitud abierta, humilde y colaboradora al entorno cambiante es la condición para la innovación permanente, y ésta es un factor básico de desarrollo y mejora de la capacidad de acción, no sólo para las ciudades atrasadas, que es obvio que deben cambiar, sino también para las avanzadas y con éxito.

6.3

LOS RESULTADOS PREVISIBLES DE LA GESTIÓN ESTRATÉGICA PARA EL GOBIERNO LOCAL

La realización de los objetivos propios de la gestión estratégica permitirá al gobierno local pasar de su faceta de gestor de servicios a ejercer un liderazgo en la ciudad. Esto sin duda significará una serie de beneficios añadidos para el gobierno local. De entre ellos, a modo de síntesis de lo que hemos señalado hasta aquí, destacamos:

1. La proactividad o capacidad de crear las condiciones más favorables para dirigir el cambio urbano, anticipándose a los retos de futuro.
2. Dotar al gobierno local de una visión integral del futuro de la ciudad, que representa la situación más deseable entre las posibles. Esta visión le permite desarrollar una perspectiva de actuación a largo plazo.
3. Se centra en lo importante para la ciudad y no en lo urgente y en lo cotidiano. Se preocupa menos de hacer correctamente las cosas y más de hacer las cosas correctas. Se interroga más en el qué, por qué y cuándo, y menos en el cómo y el dónde.

4. Le permite disponer de una influencia en la ciudad superior a su autoridad formal y recursos públicos.
5. Sobrepasa los límites de los procedimientos político-administrativos y competenciales definidos, dotándoles de una mayor autonomía y capacidad de actuación.
6. Le dota de una estrategia clara, concreta y compartida, basada en las principales ventajas competitivas y habilidades esenciales de la ciudad.
7. Proporciona ilusión, confianza y compromiso entre los principales actores urbanos, disponiéndoles para la innovación.
8. Le permite complementar los objetivos e intereses de los actores urbanos con el desarrollo general de la ciudad e identificar sus oportunidades como propias para la ciudad.
9. Le proporciona los mecanismos para garantizar la innovación, asentando una cultura de anticipación al cambio urbano.
10. Da estabilidad a la estrategia y, en especial, a los proyectos estructurantes.

6.4 LA GESTIÓN ESTRATÉGICA: UN NUEVO PARADIGMA PARA LA GESTIÓN PÚBLICA

La gestión estratégica de un ayuntamiento, como hemos señalado, tiene su característica principal y diferenciadora en que se orienta completamente hacia fuera, a conseguir resultados para la ciudad: desarrollo económico, cohesión social, calidad ambiental, etc.; lo que realmente le importa es el desarrollo comparativo, tanto con respecto a sí misma a través del tiempo como en comparación con las otras ciudades de su entorno con características similares o que establezcan relaciones de complementariedad y competencia.

A la gestión estratégica le preocupa, fundamentalmente, el dotar de una dirección al desarrollo de la ciudad en su conjunto. Una dirección que forzosamente debe ser colectiva, agrupando en una estrategia compartida a todos aquellos actores urbanos con capacidad de incidir en los procesos de transformación de la ciudad.

La participación ciudadana se entiende también como implicación y responsabilización de la ciudadanía en el funcionamiento de la ciudad. No se trata de una participación centrada en las competencias y servicios municipales, sino, fundamentalmente, en el desarrollo y funcionamiento de la ciudad para mejorarla con la contribución de todos.

La gestión estratégica, por tanto, observa fundamentalmente sus habilidades y su oferta de servicios y prestaciones en función de su contribución y de su papel catalizador en el desarrollo económico o en el bienestar de la ciudad, que son objetivos comunes a una pluralidad de actores.

La gestión estratégica también mira hacia el interior, pero para determinar la eficacia y la adecuación de sus medios y servicios a los objetivos de ciudad. Desde esta perspectiva, tal como señala M. H. Moare¹⁰², los directivos públicos se convierten más en estrategias que en técnicos o gerentes de servicios.

Esta forma de entender la gestión pública local constituye un nuevo paradigma que se ha iniciado a partir de la segunda mitad de los años 90, pero que, sin duda, está llamado a convertirse en hegemónico. Sin embargo, en la actualidad, y casi desde la misma concepción de la administración pública en una democracia, el paradigma dominante ha sido la visión de los ayuntamientos como simples prestadores de servicios a la colectividad. Este paradigma ha tenido diferentes formulaciones: la tradicional, aún vigente, que arranca desde Max Weber en

¹⁰² Ver Moare, M.H., *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público* (Barcelona, Ed. Paidós, 1998).

las primeras décadas del siglo XX hasta una visión centrada en la calidad y en la atención al cliente que se inició a finales de los 80 y que aún hoy constituye la visión más moderna y con una base tecnológica más avanzada del paradigma de los gobiernos locales como administración proveedora y gestora de servicios.

6.4.1. La formulación tradicional burocrático-administrativa.

Esta es la visión de la administración pública más antigua y arraigada. Los profesionales de la administración se han formado mayoritariamente bajo esta doctrina, diseñada para reducir la posibilidad de que los burócratas actúen en interés propio y someterlos a unos controles públicos muy estrechos basados en los procedimientos.

A su vez, de los profesionales de la administración se espera que tengan un rendimiento más eficaz y eficiente, pero, sobre todo, que administren los recursos financieros y humanos que se les han confiado, para demostrar que no ha existido derroche o uso indebido de los recursos públicos.

Por otra parte, los administradores públicos deben velar por la continuidad de la misión de la institución ante los cambios del personal político y electo. Por ello, los profesionales gozarán de una autonomía relativa respecto a los políticos electos para poder dar estabilidad y garantías de control de los bienes y servicios de la colectividad.

Este paradigma observa a la administración pública como depositaria de los ingresos de la comunidad para que los gestione con el objeto de proporcionar servicios colectivos a la comunidad. Lo fundamental es la adecuación de los comportamientos y actividad de la administración en función de unos procesos administrativos diseñados de antemano, para que, hipotéticamente, sean garantía de transparencia y puedan ser controlables y no exista apropiación indebida, ni uso privado de bienes públicos.

Esto genera una forma de pensar y actuar que aleja a los profesionales de la administración de una actitud emprendedora, directiva o gerencial dirigida a los objetivos de la propia administración, para ser administradores y burócratas. La organización es concebida de arriba abajo, con una misión que no es innovar o aumentar el valor de su actividad para la ciudad, sino perfeccionar las operaciones en su función del control legal tradicional.

Bajo esta doctrina, se concibe a los profesionales de la administración como servidores del Estado, de la función pública, pero, al no estar sujetos a control democrático, sino a las propias normas administrativas, se alejan tanto del interés ciudadano como del cumplimiento eficaz de los programas democráticos por los que el personal electo asume responsabilidades en la administración.

Durante los años 80, se inició un fuerte proceso de modernización de las administraciones públicas, y locales en particular, que significó un replanteamiento de los parámetros de funcionamiento.

6.4.2. La modernización de la Administración en los años ochenta y noventa.

Las sociedades occidentales se vieron sumidas desde la segunda mitad de los setenta en la necesidad de repensar la Administración y la gestión pública en particular: la aceleración de los procesos de globalización económica.

El convencimiento, dada la crisis fiscal que apareció, de que el gasto público no podía aumentar más (en algunos países superaba el 50% del PIB); las crecientes exigencias de una ciudadanía cada vez más consciente, culta y preparada; los nuevos retos sociales que exigían

una forma de operar distinta por parte de la Administración incidieron en el desarrollo de métodos y técnicas para mejorar el funcionamiento de la Administración Pública¹⁰³.

Los principales objetivos de la reforma eran:

1. Limitar el crecimiento (o incluso reducirlo) de la Administración Pública.
2. Romper con el formalismo excesivo de la burocracia administrativa y hacer más permeable la maquinaria administrativa con respecto a los programas políticos y las demandas de los ciudadanos.
3. Gestionar más eficientemente los servicios públicos, dotándolos de una dirección más empresarial y creándoles un entorno de “cuasi-mercado” para mejorar su productividad y resultados.
4. Abrir nuevos cauces para que la opinión ciudadana estuviera presente en la producción y evolución de los servicios y prestaciones públicas.

Las medidas más comunes que se adoptaron para realizar estos objetivos, y que muy especialmente están afectando a los gobiernos locales de las grandes ciudades, se refieren tanto a la gestión directa de los servicios por parte de la Administración como a los destinados a incorporar el exterior en la gestión de servicios públicos¹⁰⁴.

En relación a la gestión directa de servicios destacan:

- Desconcentración de las funciones ejecutivas en unidades de gestión con mayor autonomía de funcionamiento y a las que se les dota de objetivos precisos de gestión.
- Repartición de las funciones ejecutivas en entidades autónomas de carácter público.
- Introducción de nuevos sistemas de gestión extraídos de las empresas privadas: dirección por objetivos, gestión de calidad, reingeniería.
- Utilización de los presupuestos como instrumentos de gestión: presupuestos de base cero, presupuestos por programas....
- Evaluación individualizada del rendimiento y estímulo económico a la productividad.

En relación con el hecho de dar entrada a la sociedad civil en la gestión de servicios públicos, las principales medidas fueron:

- Descentralización territorial de los procesos de decisión y gestión de servicios y participación ciudadana en la programación y evaluación de los mismos.
- Contratación externa de empresas o entidades sociales para la producción de servicios, mediante concursos y con el objetivo de introducir la competencia en la gestión de los mismos.

¹⁰³ Se recomienda el libro de Echebarría, K. y Losada, C. Institucions i mètodes per a millorar el funcionament de l'Administració Pública. (Barcelona, Generalitat de Catalunya, 1993), para conocer las fórmulas desarrolladas en Estados Unidos, Suecia, Reino Unido y Francia.

¹⁰⁴ Echebarría, K. y otros. Ob.cit.

6.4.3. La reinención del Gobierno: la Administración estudia ciencias empresariales o la transición al nuevo paradigma.

En esta etapa de modernización administrativa centrada en la eficiencia en la prestación de servicios públicos, la Administración Pública y la local, en particular, no sólo ha debido, sino que debe, aplicar metodologías y técnicas extraídas del ámbito privado. El exponente más claro es el excelente libro de D. Osborne y T. Goebler que ha revolucionado la gestión pública y continúa siendo un libro de referencia para cualquier modernizador de la gestión pública.

El libro, titulado “La reinención del gobierno”, tiene un subtítulo muy significativo: *La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Su contenido constituye todo un programa de modernización agrupado en once puntos.

1. **Gobierno catalizador:** “Llevar el timón mejor que remar” (se refiere a la contratación externa de los servicios y a fórmulas para introducir y genera un mercado y la competencia en la producción de servicios públicos).
2. **Gobierno propiedad de la Comunidad:** “Mejor facultar que servir directamente” (se refiere a propuestas para dar la voz y la decisión a la comunidad y a la facultad de capacitación de los ciudadanos).
3. **Gobierno competitivo:** “Inyectar la competitividad en la prestación de servicios”.
4. **Gobierno inspirado en objetivos:** “La transformación de las organizaciones regidas por reglas”.
5. **Gobierno dirigido a los resultados:** “Financiar el producto, no los datos”.
6. **Gobierno inspirado en el cliente:** “Satisfacer las necesidades del cliente, no de la burocracia”.
7. **Gobierno de corte empresarial:** “Ganar en lugar de gastar”.
8. **Gobierno previsor:** “Más vale prevenir que curar”.
9. **Gobierno descentralizado:** “De la jerarquía a la participación y al trabajo en equipo”.
10. **Gobierno orientado al mercado:** “Provocar el cambio a través del mercado”. La reinención del gobierno constituye la transición del viejo paradigma, centrado en la administración o gestión directa de servicios públicos, al nuevo paradigma, que se centra en la ciudad, en el exterior, debido a que:
 - Enfatiza el papel de director y no de gestor del gobierno. Aunque lo hace de manera limitada a la programación de las propias competencias y recursos de la Administración, y no a las necesidades de la ciudad o de la sociedad, que sería lo propio del nuevo paradigma.
 - Prioriza la capacitación de la comunidad y da el poder de decisión a la ciudadanía. Pero la prioriza en el marco del abanico de las competencias y de los recursos públicos, y no para fortalecer el capital social y, en general, la capacidad de acción de la ciudad.
11. **Habla de gobierno dirigido a objetivos** y a resultados, pero los restringe a los objetivos de los servicios, o mejor dicho, de la provisión de servicios públicos.

La gestión estratégica es una línea de dirección de la ciudad propia del gobierno local y diferenciada de la gestión de los recursos económicos públicos, pero, sin duda, para una gestión eficaz y consolidada, la reinención de la gestión de los recursos públicos es una de sus bases. Ello es útil tanto para que el gobierno local pueda actuar eficazmente como catalizador de la economía y la vertebración social, como para poder ejercer un liderazgo social como referente de una buena gestión. Y, por supuesto, para que una ciudad se articule en la Era del Conocimiento, es preciso que los servicios públicos funcionen y lo hagan de forma universal, contribuyendo a que el conjunto de la ciudad actúe como un espacio público de encuentro y convivencia.

La relación entre la gestión estratégica de la ciudad y la gestión “reinventada” de los recursos públicos pueden expresarse en el siguiente esquema:



6.5 GESTIÓN ESTRATÉGICA Y NUEVA GOBERNABILIDAD

Gobernabilidad significa capacidad de gobernar. Es decir, capacidad de tomar decisiones y que éstas se lleven a la práctica; responder y gestionar los conflictos y, de esta manera, conservar el propio poder. En sentido estricto, gobernabilidad significa, pues, estabilidad y mantenimiento del poder independientemente de los valores que presiden la acción de gobierno y, muy especialmente, de si el gobierno es democrático o no, puesto que la estabilidad puede conseguirse con fórmulas no democráticas¹⁰⁵.

En el marco de una democracia, gobernabilidad significará, fundamentalmente, interacción entre el gobierno y los ciudadanos, y más concretamente, tal como lo define Kaiman, J.¹⁰⁶,

¹⁰⁵ Ver Camps, V. "La ética del buen gobierno" en Giner, S. y Sorasa, S. *Buen gobierno y política social* (Barcelona, Ed. Ariel, 1997).

¹⁰⁶ Kaiman, J. (Londres, Soge, 1994). Citado por Camps, V. en ob.cit.

“governabilidad” es el proceso constante de hacer frente a las tensiones entre necesidades crecientes (situaciones problemáticas o aprovechamiento de oportunidades), por una parte, y capacidad de gobernar (crear tipos de solución o desarrollar estrategias), por otra.

La gestión estratégica es un planteamiento metodológico y tecnológico que incide en la capacidad de gobernar una ciudad en la actualidad. Es más, la gestión estratégica es un instrumento de dirección de la ciudad que se enmarca en una nueva visión de la gobernabilidad que, por una parte, tiene en cuenta las características propias de la era info-global y en especial el nuevo papel de las ciudades y la emergencia de los gobiernos locales; y, por otra, significa un claro posicionamiento por la gobernabilidad democrática, en el que el desarrollo se entiende como libertad. Es decir, que en la nueva visión, la gobernabilidad se evalúa en especial por su impacto en función de las capacidades, oportunidades y seguridades para que éstas puedan hacer una opción por un modo de vida que consideren digno¹⁰⁷.

J. Prats ha definido esta nueva visión de la gobernabilidad democrática como Desarrollo Humano Local y ha señalado sus elementos definitorios¹⁰⁸. En base a esta excelente propuesta, señalo los elementos que, a mi juicio, son los más relevantes:

- a) Es una capacidad de gobernar propia de los Ayuntamientos de las ciudades.
- b) Es una forma de gobernar en red. Se basa fundamentalmente en la capacidad de interacción y colaboración de los gobiernos locales con los actores de su ciudad y con los gobiernos regionales, nacionales y locales, tanto de ámbito nacional como internacional. Se trata, como diría R. Mayntz¹⁰⁹, “de un nuevo estilo de gobierno, también denominado “governance”, distinto del modelo de control jerárquico, caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales en el interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado” (y promovido por los gobiernos locales¹¹⁰).
- c) Es una visión de la gobernabilidad integral u holística que jerarquiza las diversas e inseparables dimensiones del desarrollo -democrático, económico, social, medioambiental y cultural- y las pone en función de la expansión de las capacidades y libertades humanas.
- d) La gobernabilidad, desde el punto de vista del Desarrollo Humano Local, es un proyecto de construcción de ciudadanía. Por ello, las medidas irrenunciables que deben implantarse son: el fomento de las organizaciones cívicas, la participación ciudadana, la responsabilización y rendición de cuentas, la transparencia de gestión y la capacitación para la gestión local.
- e) La nueva gobernabilidad “reconoce y respeta la multietnicidad y pluriculturalidad de las ciudades y el derecho a desarrollar la propia identidad sin más límites que el debido respeto a los derechos universales de la Humanidad”.
- f) Extiende la política democrática al conjunto de actores de la ciudad. Para ello, fomenta y reconoce a los más diversos actores y construye los marcos institucionales y regulatorios para lograr una mayor coordinación entre ellos y el gobierno local.

¹⁰⁷ Ver Jen. A. Desarrollo y Libertad. Ob. cit.

¹⁰⁸ Prats, J. “La dimensión local de la gobernabilidad democrática y el desarrollo humano”, en Instituciones y desarrollo. Ob.cit.

¹⁰⁹ Mayntz, R. “Nuevos desafíos de la teoría de Governance” en Instituciones y desarrollo. Ob.cit.

¹¹⁰ El añadido es de J.M. Pascual.

Para finalizar este apartado, subrayar las ideas más importantes. En primer lugar, que la emergencia y fortalecimiento de los gobiernos locales no debe servir para reproducir las formas de gobernar de los gobiernos nacionales y regionales, sino para inaugurar una nueva gobernabilidad. En segundo lugar, el lector o lectora que me haya seguido hasta aquí comprenderá sin ninguna explicación adicional que la gestión estratégica promueve e impulsa una nueva gobernabilidad de las ciudades que constituye el marco social e institucional en el que se inscribe y a su vez es un instrumento de su consolidación de esta nueva gobernabilidad, puesto que ésta exige necesariamente una concepción innovadora de las políticas y la gestión públicas que den el protagonismo a los gobiernos locales en la dirección global de la ciudad y de las políticas urbanas.

7 Los componentes de la gestión estratégica¹¹¹

En este capítulo se identifican y se describen cada uno de los componentes de la gestión estratégica con el objetivo de explicitar los requisitos básicos que deben contemplar cada uno de los componentes para que se produzca una adecuada interrelación entre ellos y conseguir de este modo una eficaz gestión estratégica de la ciudad.

Los componentes de la gestión estratégica son:

- La finalidad y la estructura de la estrategia urbana.
- El modelo de gestión de redes de actores o gestión relacional.
- El desarrollo de una política exterior.
- La participación ciudadana: democracia local, responsabilización y apoyo social.
- La gestión de la innovación y del conocimiento.

7.1 LA ESTRUCTURA DE UNA ESTRATEGIA URBANA¹¹²

En muchas ocasiones se habla de estrategia y de cómo elaborarla, pero en pocas ocasiones se describen los requisitos mínimos que debe contener una estrategia urbana contemporánea.

Una estrategia se define por tres elementos básicos:

- La opción de ciudad o modelo de futuro,
- la identificación de las áreas estratégicas de intervención, y
- el desarrollo de los proyectos clave o estructurantes.

¹¹¹ Este apartado constituye una adaptación ampliada del capítulo 4 “Los componentes de la gestión estratégica urbana” de la publicación de J.M. Pascual Esteve De la planificación a la gestión estratégica de las ciudades (Barcelona, Diputación de Barcelona, 2001).

¹¹² Este apartado ha sido elaborado con la colaboración de Marta Tarragona Gorgorió, socia de Estrategias de Calidad Urbana.

7.1.1. La opción estratégica.

La opción estratégica se construye a partir de los siguientes contenidos mínimos:

- a) *Una estrategia urbana debe definir el posicionamiento de la ciudad en el sistema de relaciones funcionales con otras ciudades y los entornos territoriales más próximos.*

Así, por ejemplo, llegar a ser un área de centralidad económica, logística, cultural o turística en relación con los sistemas urbanos en los que se ubique; llegar a ser una alternativa residencial ante áreas demográficas y urbanas congestionadas; o minimizar y contrarrestar los procesos de pérdida de identidad y autonomía funcional producidos por el desarrollo de las áreas urbanas de nueva centralidad en su entorno metropolitano. Existen infinidad de posibilidades de posicionamiento externo, pero lo fundamental es que la ciudad pueda aumentar de manera realista su especificidad y su notoriedad con respecto a las tendencias de desarrollo actual, en relación con los entornos y sistemas urbanos en los que se ubique. Para ello, es imprescindible la justificación del posicionamiento en base al análisis DAFO.

Un elemento integrante del posicionamiento de la ciudad en su entorno territorial es la definición de los criterios de actuación en materia de accesibilidad externa, tanto en lo que se refiere al acceso a nuevos mercados, como a la ordenación del despliegue del sistema de comunicaciones con el exterior.

- b) *Una definición de la estructura y la dinámica urbana interna del territorio.*

Se trata de establecer, como mínimo, su opción sobre el crecimiento urbano o no; el carácter unicéntrico o policéntrico de su territorio, los criterios para la creación y utilización del espacio público y zonas verdes, la ordenación de densidades urbanas, la vertebración entre barrios y centro(s) de ciudad, la función del centro histórico: patrimonio e identidad, centro direccional, atractivo turístico, espacio público...

Un aspecto fundamental de los criterios de ordenación interna es la movilidad interna. Los criterios sobre la intermodalidad en el transporte, los nodos de acceso al centro, la conexión entre barrios y municipios metropolitanos, la política de aparcamientos. Este es un tema fundamental tanto para garantizar el derecho a la movilidad, como desde el punto de vista del desarrollo sostenible.

- c) *Una opción por el desarrollo económico.*

Este es un aspecto básico de un plan estratégico, pero no, sin lugar a dudas, el único. Los temas de sostenibilidad y cohesión social forman el trípede principal en el que se asienta una estrategia urbana. Con respecto al desarrollo económico, una estrategia debe pronunciarse sobre: los sectores que deben potenciarse para crear un mayor valor añadido en el futuro; los sectores que proporcionan una mayor competitividad externa; los criterios de una política de innovación y difusión tecnológica y productiva; la formación de los recursos humanos; la relación ciencia-tecnología-empresas en la ciudad y los criterios diferenciales de competitividad urbana.

- d) *Un posicionamiento sobre el desarrollo social.*

En este aspecto es indudable que una estrategia debe tener clara una opción sobre la estructura social de la ciudad con respecto a los entornos próximos, y en especial el área

metropolitana; la estructuración social y cultural del espacio urbano; los principales criterios de actuación de las políticas educativas, culturales, deportivas y de servicios sociales en especial con respecto a las ofertas de servicios y las políticas de desarrollo de la comunidad. La definición de los criterios de una política de seguridad urbana, en particular con respecto a los temas de prevención, protección y promoción o integración social.

e) *Una opción por la calidad del medio ambiente.*

Si bien este es un tema claramente transversal, la estrategia de una ciudad no puede dejar de contemplar el medio ambiente y pronunciarse sobre la prioridad del mismo en el modelo de desarrollo urbano. Una estrategia urbana debe contener un pronunciamiento sobre criterios de actuación sobre los niveles de contaminación atmosférica y acústicas, adecuación de espacios verdes y públicos, recogida y tratamiento de residuos sólidos, provisión y calidad del ciclo del agua y educación ambiental.

f) *Un pronunciamiento sobre los intangibles de la conciencia colectiva.*

Un aspecto que diferencia radicalmente un plan estratégico de un plan urbanístico o un plan económico o de infraestructuras es que contempla los aspectos intangibles que promueven o sustentan el desarrollo económico y social urbano. Es decir, los aspectos culturales o de conciencia ciudadana necesarios para participar y colaborar con el dinamismo de la ciudad.

Un aspecto relevante para una ciudad en la era de la globalización es, sin duda, el nivel de identificación con la ciudad o el sentido de pertenencia ciudadana, que es básico para desarrollar una ilusión y una voluntad de acción colectiva. Una estrategia urbana debe pronunciarse sobre el tipo de sentimiento de pertenencia y la capacidad integradora o segregadora respecto a un entorno social, cultural y territorial más amplio. Una estrategia debe pronunciarse sobre los signos y símbolos de pertenencia e identidad urbana así como de su distribución social y espacial.

Estos son los principales ámbitos de contenido de una opción estratégica, pero dicha estrategia no será completa si no dispone de una identificación de sus áreas de intervención y de unos proyectos clave o estructurantes.

7.1.2. Áreas estratégicas de intervención.

Las estrategias urbanas, más allá de establecer una opción de futuro para la ciudad -a modo de marco de referencia para la acción concertada entre los actores-, deben identificar medidas o proyectos concretos que se considera necesario implantar para desarrollar la ciudad.

Para poder establecer una visión de conjunto, reproducimos las áreas estratégicas definidas por el Plan Estratégico de Huelva¹¹³ que, por su claridad y por estar centradas en los temas básicos que generan un desarrollo económico y social, tienen un interés generalizado, aunque es evidente que cada ciudad debe tener las propias.

¹¹³ La formulación de estas áreas se debe a los consultores María García y Ramon Sanahuja, de Estrategias de Calidad urbana

Áreas estratégicas de acción

Territorio

- Accesibilidad externa (vías de comunicación de alta capacidad).
- Conectividad interna e integración territorial.
- Recuperación / renovación de centros históricos.
- Nuevas áreas urbanas residenciales.
- Establecimiento de áreas de nueva centralidad.
- Recuperación / valorización de espacios naturales.
- Acciones correctoras del impacto medioambiental.
- Acciones de proyección externa.
- Recuperación valoración del patrimonio cultural e histórico.

Personas (Cohesión social)

- Nuevas oportunidades para la reducción de las desigualdades sociales.
- Promoción del asociacionismo y la participación.
- Adecuación / ampliación de la red de equipamientos y servicios culturales, deportivos y sanitarios.
- Fomento de la educación media y superior adaptada a la realidad socioeconómica.

Gobierno de la ciudad

- Establecimiento de mecanismos de cooperación social y participación ciudadana.
- Mejora de la colaboración interinstitucional.
- Adecuación y mejora de la gestión municipal.
- Creación o formalización de redes de relación con otros territorios.

Actividades económicas

- Promoción de determinados sectores económicos o productivos (desarrollo endógeno).
- Mejora eficacia procesos productivos o la competitividad de los productos.
- Proporcionar una base material atractiva para la implantación de nuevas actividades.
- Estimular la creación de nuevas empresas en el territorio.
- Mejora de la ocupabilidad (programas formación ocupacional, etc.).
- Crear centralidades en determinados ámbitos funcionales.
- Otros.

Las áreas de actuación, que son susceptibles de ser agrupadas en líneas estratégicas, se concretan en un conjunto de medidas y proyectos.

7.1.3. Los proyectos clave.

Es fundamental para el éxito de una estrategia la identificación de proyectos denominados clave, motores o estructurantes. Es decir, proyectos importantes que impactan positivamente y de manera significativa en diferentes objetivos y ámbitos de la estrategia urbana y que, por tanto, actúan de motores del desarrollo económico y social, constituyéndose en ejes de la Universidad de Girona en el casco antiguo de la ciudad, que ha reforzado su papel de capital de las comarcas gerundenses, ha revitalizado y rehabilitado el centro histórico, ha rejuvenecido y cualificado la base demográfica de la ciudad, ha desarrollado un importante sector económico-cultural y ha ayudado a su proyección cultural nacional e internacional.

Los proyectos clave a menudo son generalizadores de diferentes subproyectos concretos, que por sí mismos no tendrían el suficiente impacto o porque se quiere poner el énfasis en los objetivos de ciudad más que en los parciales de cada subproyecto. Así, por ejemplo, el proyecto “Abrir Valencia al mar” agrupaba cinco nuevas vías de acceso al mar, la construcción de un paseo marítimo, la conexión del Jardín del Turia con el mar, la regeneración de las playas y la recuperación de la primera dársena portuaria para la ciudad.

7.2 EL MODELO DE GESTIÓN DE REDES DE ACTORES

El modelo se articula en torno a:

- Una finalidad: su corresponsabilidad.
- Los objetivos de la creación de redes.
- La definición de las etapas de gestión.

7.2.1. Finalidad: la corresponsabilidad.

La estrategia urbana exige el compromiso de acción por parte de los principales actores urbanos para desarrollarla. Pero, desde una posición de actores entendidos como organizaciones coherentes en sí mismas, con relaciones entre ellas a menudo conflictivas, hasta llegar a compromisos de acción concretos se necesita un proceso de construcción de las redes, desde una situación de partida diferente en cada ciudad, hasta situar las relaciones entre los ámbitos público y privado, entre Administración y sociedad en el terreno de la corresponsabilidad, que supone:

- a) **La existencia de unos objetivos comunes**, en que la creación de una opción de ciudad compartida entorno a orientaciones y prioridades es fundamental.
- b) **Asumir responsabilidades concretas**, que se lleve a cabo el desarrollo estratégico urbano y, en especial, sus proyectos clave.
- c) **Articular de manera efectiva las responsabilidades asumidas**, con el objetivo de conseguir la máxima sinergia entre recursos, conocimientos y capacidades del sector público con los del sector privado.

Este proceso de mejora relacional¹¹⁴ debe tener un tratamiento coordinado pero, lógicamente, diferenciado del proceso de definición de la estrategia urbana. El resultado del proceso es conseguir la identificación de una estrategia concreta con un compromiso claro de acción.

7.2.2. Los objetivos del proceso de creación de la red de actores urbanos.

Existe un amplio abanico de los métodos y técnicas para desarrollar la gestión relacional que deberán ser aplicados de manera diferencial según las ciudades. Pero esta aplicación debe estar orientada por los siguientes objetivos, ordenados de menos a más:

- a) Mejorar la identificación de los propios intereses de cada uno de los actores y de los proyectos para realizarlos.
- b) Aumentar el nivel de conocimiento y comprensión mutuos de los intereses.
- c) Establecer el consenso, o acuerdo mayoritario, entre los agentes acerca de los objetivos estratégicos sobre los principales proyectos y el despliegue de la estrategia urbana.
- d) Incrementar el grado de confianza en la actuación de los otros actores y, en especial, en las sinergias de la cooperación a partir de los propios intereses.
- e) Alcanzar o aumentar el compromiso y la cooperación para impulsar el desarrollo de los proyectos.
- f) Mejorar la autoestima de los participantes en la red en su papel y capacidad de contribuir al desarrollo urbano. Se trata de compartir el liderazgo y el éxito en el proceso de gestión del cambio urbano.

Alcanzar estos objetivos significa que se ha establecido la configuración de las relaciones de actores en una ciudad, puesto que se han modificado sus relaciones a partir de la influencia sobre los valores y percepciones de los actores que intervienen en la red.

7.2.3. Las etapas de la gestión de redes.

El proceso de gestión relacional entre los actores, lo podemos subdividir¹¹⁵ en:

a) Identificación de los actores.

Esta es la primera etapa: identificar los principales actores urbanos y conocer sus relaciones y percepciones antes de activar la red. Es decir, es básico que el convocante de la red -el gobierno local- disponga de un análisis de los actores en presencia y de su capacidad real de gestionar un cambio urbano.

¹¹⁴ Ver al respecto, Mendoza, X. en "Las transformaciones del sector público en las sociedades avanzadas: Del Estado del Bienestar al Estado Relacional". *Papeles de Formación de la Diputación de Barcelona* (1996) y Vernis, A. "La relación público-privada en la provisión de servicios sociales". *Papeles de Formación* ob. cit. (1995).

¹¹⁵ A efectos de exposición, he adoptado la descripción del modelo propuesto por el equipo de análisis político de la Universidad Autónoma de Barcelona en "Governar en un entorn complex: relacions, xarxes i contractes", publicado por la Diputación de Barcelona en su colección *Elements de debat territorial*, Barcelona, Noviembre 1999.

b) Activar la red.

La red se activa a partir de que el ayuntamiento, como representante de los ciudadanos y ciudadanas, convoca a los principales actores de la ciudad, y los convoca a elaborar conjuntamente la estrategia urbana. En esta fase, precedida en no pocos casos por el desconocimiento mutuo, comienza un ritual que se inicia con la aprobación de formulaciones generales y buenos deseos sobre el desarrollo urbano.

c) Promoción de la interacción.

En esta fase de diseño variable y diferenciado para cada ciudad se desarrollarán las distintas fases de la elaboración de una estrategia que debe servir de catalizador para la intensificación, consolidación y mejora de las interacciones entre los actores. En esta fase es básica la figura del gestor de redes, que es un intermediario en base a los objetivos señalados del proceso, que utiliza las ideas y técnicas y gestiona las percepciones para facilitar la comunicación, el consenso y la cooperación.

d) Asumir la corresponsabilidad.

Esta es la fase decisiva de la gestión de redes entre organizaciones de la ciudad. En ella se establece el compromiso mutuo para impulsar la estrategia general de la ciudad, se impulsan colectivamente, en función de competencias, recursos y capacidad de influencia, los proyectos clave para el desarrollo urbano. La corresponsabilidad es imposible sin una estrategia clara y unos proyectos concretos. A partir de la corresponsabilidad, la red de actores puede plantearse nuevos objetivos o bien movilizar nuevas coaliciones o redes.

7.3 EL DESARROLLO DE UNA POLÍTICA EXTERIOR PARA LA CIUDAD

La política exterior de las ciudades es otro componente de la gestión estratégica. Los retos contemporáneos para las ciudades implican, como he señalado, que éstas desarrollen unas relaciones con otras ciudades tanto a nivel de ámbito nacional como, sobre todo, internacional. Esta política es condición necesaria para que las ciudades puedan ubicarse con éxito en los diferentes sistemas de ciudades.

Dos son los principales instrumentos de la política exterior de las ciudades:

- El “city marketing”, para proyectarse en el exterior y en las instituciones no propiamente urbanas, con el objetivo de impulsar el desarrollo económico y su competitividad y cualificación para la atracción de inversiones, redes de empresas e instituciones, eventos internacionales y turismo urbano.
- La participación en las redes o asociaciones internacionales de ciudades. Los objetivos que persiguen las ciudades en las asociaciones internacionales son¹¹⁶:
 - Establecer un sistema de lobby ante terceros.
 - Consolidar un espacio para la obtención de una “masa crítica” de personas y territorios para el desarrollo de infraestructuras y economías de escala.
 - Integrar los gobiernos locales en ámbitos territoriales de muy amplio abasto.
 - Acceder y utilizar a una más importante oferta de intercambio de experiencias y proyectos.

¹¹⁶ Ver: Borja, J. Castells, M. “Local y global”. Editorial Taurus, Madrid, 1998.

7.4 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: DEMOCRACIA LOCAL, RESPONSABILIZACIÓN Y APOYO SOCIAL

Se ha señalado en estas páginas la importancia de la participación como elemento constitutivo de la gestión estratégica de las ciudades. En concreto, se ha señalado que la gestión estratégica no contempla tanto las estrategias de la participación, sino que la estrategia es la participación.

La participación es un elemento constitutivo de la gestión estratégica de las ciudades en tanto que:

- a) **Permite la ampliación y el fortalecimiento de la democracia en la ciudad info-global.** Una ciudad cada vez más educadora y cultural, como la Ciudad del Conocimiento, incrementa la capacidad de reflexión social de la ciudadanía, que además dispone de una información si no igual, sí muy similar a los representantes políticos electos. Fortalecer la democracia significa, por un lado, incrementar la representatividad democrática de los políticos electos y las organizaciones sociales y, por otro, dar nuevos cauces de participación, es decir, de influencia en las decisiones políticas. Lógicamente, en un contexto en que sea útil la participación, por disponer los gobiernos locales de mayor capacidad para gobernar la ciudad.
- b) **Posibilita la responsabilización ciudadana y la obtención del soporte social a las políticas urbanas.** La responsabilización ciudadana es básica para generar capital social en la ciudad e implicar a la ciudadanía en la acción ciudadana orientada a superar sus propios retos. El soporte social es la garantía de éxito de las políticas de la ciudad. Ambos son esenciales para mejorar la capacidad de organización y acción de la ciudad y sin ellos es imposible que el gobierno de la ciudad asuma el liderazgo entre los actores públicos y privados que actúan en la ciudad.

Desde el punto de vista de la gestión estratégica, la participación es básica para conseguir:

- Incorporar en la estrategia urbana no todas, sino las principales aspiraciones de la sociedad civil, sólidamente contrastadas en el proceso de participación.
- Ayudar a la generación de confianza y la colaboración ciudadana en el impulso de la estrategia y sus principales proyectos.
- Incorporar en la estrategia urbana no todas, sino las principales aspiraciones de la sociedad civil sólidamente contrastadas en el proceso de participación.
- Ayudar a la generación de confianza y la colaboración ciudadana en el impulso de la estrategia y sus principales proyectos.
- Legitimar socialmente los objetivos y proyectos de la gestión relacional.
- Contribuir a crear un sentimiento de pertenencia y una cultura de identificación con la ciudad y, en especial, con sus posibilidades futuras.

7.5 LA GESTIÓN DE LA INNOVACIÓN Y EL CONOCIMIENTO

La estrategia urbana en la era info-global o, si se prefiere, del conocimiento implica necesariamente la permanente revisión y reprogramación de la misma, dado el intenso y extenso proceso de cambio, tanto del entorno de la ciudad como interno, debido a que la Sociedad del Conocimiento es, por definición, una sociedad innovadora.

La gestión estratégica implica articular de manera continuada las estrategias emergentes a las estrategias ya decididas, de modo que se dé una estabilidad al proceso de cambio y adaptación proactiva de la ciudad tanto al entorno como a las nuevas potencialidades y debilidades que puedan aparecer.

La gestión estratégica se orienta al futuro, de ahí que su estrategia de ciudad no sólo busque un mejor posicionamiento con respecto al sistema actual de ciudades en que se inscribe, sino también, y de manera especial, con respecto a las posibilidades de cambio de la configuración del sistema en el futuro.

La gestión estratégica se orienta a crear futuro desde la acción en el presente (en el hoy y el ahora). Busca menos la cuota de “mercado” actual que la cuota de oportunidad con respecto a las posibilidades de desarrollo futuro¹¹⁷. El futuro se hace presente.

Para conseguir cuota de oportunidad y asegurar la competencia de la ciudad por el futuro, la gestión estratégica necesita cualificar a la ciudad y, de este modo, prever o imaginar el futuro, para comprender mejor las discontinuidades que otras ciudades, convirtiendo la oportunidad futura en posibilidad actual y así poder influir activamente asegurando la aparición de la nueva estructura urbana, en la nueva habilidad o proyecto que le permita mejorar substancialmente la calidad de vida y el posicionamiento de la ciudad en los sistemas de ciudades en los que se dispone a integrarse.

En este sentido, la gestión estratégica, si bien debe basarse en las expectativas y demandas de los ciudadanos, no puede limitarse a ellas, puesto que sería incapaz de imaginar el futuro, por lo que necesita ser muy propositiva y difundir los nuevos conocimientos.

Para orientarse hacia la innovación, la ciudad precisa de la gestión relacional para integrar “know how”, métodos, técnicas, recursos. La gestión relacional es fundamental para desarrollar políticas urbanas emprendedoras.

La gestión de redes es básica para poder adaptar un compromiso ante la innovación al posibilitar la reducción de la incertidumbre que se asocia siempre a la innovación. La gestión a través de redes permite conocer mejor un proyecto innovador.

El número de sectores y actores que se verán afectados; los resultados o aplicaciones que se pueden obtener; el grado de importancia que conceden a la innovación y el nivel de compromiso esperable de los actores para el desarrollo innovador: la red permite evaluar previamente las posibilidades de una ciudad ante un proceso o proyecto de innovación.

La gestión en red de actores es básica para las políticas urbanas innovadoras, tanto como la gestión de conocimientos lo es para consolidar las redes de actores. Desde esta perspectiva, los principales contenidos de la gestión de conocimientos para desarrollar una estrategia urbana creadora de futuro son:

- *Compartir el conocimiento entre los actores.*

Se trata fundamentalmente de compartir el conocimiento sobre los principales retos que tiene planteados la ciudad, en especial, sus oportunidades y peligros. Asimismo, los actores tienen que conocer los intereses y principales proyectos de los otros en una perspectiva de desarrollo futuro.

- *Generar conocimiento sobre la ciudad.*

Es preciso conseguir para la red nuevos conocimientos que se dispongan para aprovechar las oportunidades y reducir los peligros. Conocimientos innovadores que permitan des-

¹¹⁷ Se aconseja la lectura del libro de Hamel, G. y Prahalad, C.K. *Compiteando por el futuro* (Ob.cit.) dedicado a la empresa que compite por el futuro, pero es muy sugerente para la gestión estratégica innovadora de las ciudades.

arrollar una gestión relacional adaptada a las condiciones de la ciudad y que proporcionen notoriedad con respecto a otras ciudades. Un aspecto importante de la generación de conocimientos es la metodología y las técnicas para mejorar las interacciones en la red, que promuevan la confianza y el compromiso de acción coordinado.

- *Incorporar conocimientos del exterior.*

El desarrollo de una estrategia urbana necesita ser alimentada por nuevos enfoques y proyectos que efectúan otras ciudades con éxito en relación a los temas planteados por la estrategia urbana. Asimismo, la identificación de nuevos temas que se plantean las ciudades desde la perspectiva de la cohesión social, el city-marketing o la competitividad económica. El “benchmarking”, el estudio de las buenas prácticas, constituye uno de los mejores instrumentos para incorporar nuevas perspectivas.

- *Adaptar los conocimientos y las buenas prácticas.*

Un conocimiento es, en buena parte aunque no exclusivamente, fruto de las condiciones urbanas en las que se generó. Las buenas prácticas de otras ciudades deben ser sometidas a un análisis crítico con respecto a las características económicas, sociales e institucionales propias de las ciudades en que han sido exitosas. No pueden trasladarse mecánicamente ni proyectos ni métodos ni técnicas de intervención urbana; es preciso un proceso de adaptación a las características de la ciudad receptora.

- *Difusión interna de conocimientos.*

Los conocimientos adaptados deben ser difundidos en el seno de la red y, en no pocas ocasiones, en el conjunto de la sociedad civil, para que puedan ser utilizados de manera positiva en la ciudad. La gestión de conocimientos contribuye a la gestión estratégica en dos aspectos esenciales:

- Posibilita la actualización de la estrategia urbana en función de lo que efectúen otras ciudades con respecto a las cuales se tienen relaciones de complementariedad o competencia, así como el desarrollo interno de la propia estrategia urbana.
- Por otra parte, favorece la consolidación de la red de actores al incrementar la madurez de la red valorando el posicionamiento de los actores en la gestión urbana, al fomentar el trabajo en equipo de los miembros de la red y el facilitar que se comparta el liderazgo y el éxito.

8

El Plan Estratégico como inicio de la nueva gestión urbana

8.1 INTRODUCCIÓN

Existen pocas ciudades que se hayan planteado desarrollar de una manera sistemática la gestión estratégica de una ciudad; Barcelona y Valencia son, sin duda, las ciudades cuyos ayuntamientos tienen el planteamiento más claro y el desarrollo más avanzado de este tipo de gestión. En la actualidad, la ciudad de Sevilla está elaborando su Plan Estratégico con la perspectiva de iniciar la gestión estratégica de la ciudad.

Lo que sí existe son muchas ciudades que han elaborado su Plan Estratégico. Todas las grandes ciudades españolas disponen de un plan, más de cincuenta capitales de América Latina han iniciado el proceso de planificación estratégica, y recientemente se ha comenzado este proceso en ciudades francesas e italianas como Lyon y Turín. A pesar de su novedad y escasa consolidación administrativa, los ayuntamientos, los gobiernos regionales, e incluso las instituciones económicas como las cámaras de comercio y organizaciones empresariales de diverso tipo han impulsado la realización de planes estratégicos urbanos. La necesidad de disponer de una estrategia urbana se impone de muchas maneras en la ciudad.

Aunque pocas, las ciudades disponen también de experiencias de gestión de redes de actores y, concretamente, de gestión relacional de proyectos complejos, así como de experiencias de participación e implicación de la sociedad civil organizada en la solución de retos urbanos.

Estas diferentes experiencias, a partir de un planteamiento político, social y metodológico claro, deben confluir y articularse para dotar a la ciudad de una dirección y gestión estratégica y constituir un gobierno de ciudad de nuevo tipo.

La elaboración de un Plan Estratégico parece, a todas luces, el mejor inicio para establecer una gestión estratégica de la ciudad, siempre que el Plan se elabore con los planteamientos de las ciudades agrupadas en la asociación internacional de ciudades C.I.D.E.U. (Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano). En efecto, las ciudades agrupadas en el CIDEU, con la elaboración de su Plan, pretenden cubrir tres objetivos¹¹⁸:

- Dotarse de una estrategia urbana compartida entre los principales actores.
- Promover o fortalecer la cooperación pública y privada en el desarrollo estratégico urbano.
- Elaborar la estrategia de la ciudad a través de la participación ciudadana.

¹¹⁸ Ver Pascual, J.M. *La estrategia de las ciudades*. (Ob.cit.)

Es decir, el Plan inicia y fortalece tres de los cinco componentes básicos de la gestión estratégica y permite arrojar luz tanto sobre la política exterior como sobre la gestión de la innovación y el conocimiento, siempre que la estrategia esté bien formulada.

Por otra parte, en las ciudades en las que se ha desarrollado un proceso de planificación estratégica importante, le sigue el planteamiento de planes de sectores, que persiguen los mismos objetivos que el Plan Estratégico general pero aplicado a un sector. El caso más paradigmático es Barcelona, que ha desarrollado el Plan Integral de Servicios Sociales, el Proyecto Educativo de Ciudad, el Plan de Cultura y recientemente ha iniciado el Plan Estratégico del Deporte. Los planes estratégicos sectoriales, en general, concretan más y disponen de los actores más claves del sector.

La aparición de los planes estratégicos sectoriales¹¹⁹ en las ciudades expresa, por una parte, la necesidad de disponer de nuevos instrumentos de gestión de las políticas urbanas y, por otra, las posibilidades que ofrecen las metodologías y técnicas de los planes estratégicos basados en la cooperación pública – privada para desarrollar esta nueva gestión.

Qué duda cabe que el desarrollo de planes sectoriales en el marco de un Plan Estratégico de ciudad permite a estos disponer de una visión más amplia e integral, a partir de la cual desarrollar su estrategia más especializada. La coordinación y colaboración será mucho mayor y será más fácil identificar los proyectos sinérgicos con otras políticas urbanas.

Por otra parte, los planes estratégicos acostumbran a crear Asociaciones o Fundaciones, que son los organismos encargados de elaborar el plan e impulsar y seguir la estrategia urbana. Estas entidades, formadas habitualmente por los representantes de las principales instituciones y por actores privados, son una buena plataforma para impulsar la gestión estratégica y el gobierno de la ciudad.

Este tipo de entidad es una buena plataforma para la gestión estratégica por tres razones muy claras:

- Una estrategia de ciudad necesita una base claramente relacional.
- La presencia de los principales actores de la ciudad y la utilidad de los trabajos cooperativos que se desarrollan constituyen la base para la legitimación para que el gobierno local adquiera el protagonismo para dirigir la estrategia urbana.
- Sin una entidad independiente del Ayuntamiento, se necesita un fuerte apoyo del gobierno municipal para iniciar una nueva gestión de la ciudad, puesto que la fuerza de la inercia y el poder de los intereses y procesos burocrático-administrativos fácilmente pueden ahogar cualquier proceso emergente de cambio que se origine en su interior a menos que disponga del total y continuo apoyo y convencimiento de los principales responsables municipales.

Ahora bien, para que esta entidad pueda iniciar con éxito el proceso de gestión estratégica, necesita cumplir a su vez cuatro requisitos:

- Que el liderazgo de la entidad corresponda al Ayuntamiento y exista una clara implicación de los principales responsables ejecutivos del gobierno local con las decisiones de la entidad. Este es el único modo de asegurar que el Ayuntamiento apoye y se integre en la estrategia urbana.
- Que participen efectivamente los principales actores urbanos, es decir, aquellos que tienen capacidad de transformar la ciudad por su capacidad de inversión o movilización ciudadana y por su legitimidad intelectual o moral.

¹¹⁹ No pocas Agendas 21 adoptan la formulación de Plan Estratégico de Desarrollo Sostenible o en otros casos de Calidad Ambiental.

- Que la organización de la entidad distinga con claridad quiénes toman las decisiones estratégicas y sobre desarrollo de los proyectos, que deben coincidir con los principales actores urbanos públicos y privados de la participación ciudadana, cuya principal tarea en la entidad es permitir el conocimiento de las demandas y expectativas de los sectores ciudadanos para que constituyan el referente básico del proceso de toma de decisiones.
- Organizar el proceso de innovación y reprogramación permanente de la estrategia de la ciudad y, en especial, de los proyectos urbanos clave o estructurantes.

En las páginas que siguen se presenta el proceso de elaboración de un Plan Estratégico y los principales criterios a tener en cuenta en cada una de las fases.

8.2 EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE UN PLAN ESTRATÉGICO¹²⁰

El proceso de planificación estratégica tiene, generalmente, cinco etapas:

1. Organización.
2. Diagnóstico y pronóstico.
3. Elaboración del Objetivo Central y Líneas Estratégicas.
4. Elaboración de los Objetivos y Criterios de Actuación.
5. Concreción del Plan de Actuación.

El esquema general del proceso es el siguiente: ¹²¹

1. Organización

- 1.1 Identificación de los objetivos generales del proceso de Planificación
- 1.2 Diseño organizativo y metodológico
- 1.3. y 1.4. Constitución órganos de planificación y definición y constitución de la estructura de apoyo al Plan Estratégico

2. Diagnóstico y pronóstico: Análisis Estratégico de la ciudad

- 2.1 Análisis de los Entornos y Análisis Interno
- 2.2. Identificación de las estrategias de los principales agentes económicos y sociales
- 2.3 Síntesis DAFO

3. Elaboración del Objetivo Central y Líneas estratégicas

- 3.1. Elaboración de los escenarios de futuro
- 3.2. Formulación del Objetivo Central

4. Elaboración de los Objetivos y Criterios del Plan estratégico

5. Determinación del Plan de Actuación (Concreción de Proyectos)

¹²⁰ Para un desarrollo detallado de la metodología del proceso de planificación estratégica, ver Pascual Esteve, J.M. La estrategia de las ciudades. Los planes estratégicos como instrumento: métodos, técnicas y buenas prácticas. (Barcelona, Diputación de Barcelona, 2000).

¹²¹ Este apartado se basa en un primer documento sintético de trabajo, preparado por Marta Tarragona Gorgorió y María García Pizarro, de Estrategias de Calidad Urbana.

8.2.1. Primera fase: la Organización.

En esta primera fase será necesario determinar los objetivos generales del proceso de planificación, identificando los principales retos que la ciudad ha de afrontar, los elementos críticos a los que el proceso de planificación ha de dar respuesta.

Este análisis permitirá establecer las coordenadas en los que será necesario situar el proceso de planificación y especialmente los ámbitos en los que sería necesario profundizar el análisis estratégico.

Este primer análisis permite concretar las características y planteamientos generales del proceso y los mecanismos y estructuras de participación en el mismo; el diseño y organización.

A partir de la reflexión con los responsables técnicos y políticos del plan el diseño de la propuesta organizativa que ha de articular la participación de los agentes económicos y sociales en la elaboración del Plan.

Se aconseja subdividir esta etapa en las siguientes fases:

a) Identificación de los objetivos generales del proceso de planificación.

A partir de entrevistas cualitativas con los principales promotores de este proyecto se determinan los temas clave que han de orientar el proceso de planificación y específicamente el diagnóstico.

Esta información establece una caracterización inicial de la situación social, económica, cultural, etc., de la ciudad y sobretodo, la determinación de los temas críticos, aquellos a los que le proceso de planificación habrá de dar respuesta y por tanto serán básicos en el análisis estratégico o diagnóstico.,

b) Diseño organizativo del proceso de planificación.

En esta fase se confecciona a partir de la reflexión con los responsables técnicos y políticos del plan el diseño y de la propuesta organizativa que ha de articular la participación de los agentes económicos y sociales en la elaboración del Plan.

Con carácter general, en el momento de diseñar el proceso de participación en la elaboración del Plan, es necesario tener en cuenta dos principios básicos:

- Los agentes principales con capacidad de acción y decisión sobre el territorio han de estar plenamente implicados en el proceso de planificación. En el análisis estratégico, en la aprobación del modelo de futuro y en la definición de las estrategias.
- El proceso de planificación ha de incorporar las visiones y las perspectivas e intereses de todos los actores claves o críticos para el desarrollo de la ciudad, tanto interno como externo, y ha de orientarse a la construcción del consenso.

Estos principios se concretan en el diseño organizativo y metodológico a partir de:

1. La estructura organizativa del Plan: la creación de marcos formales de análisis, reflexión y decisión y la identificación de los agentes sociales y económicos que han de formar parte.
2. La concreción de las técnicas de análisis cualitativo (entrevistas, grupos específicos de empresarios, industriales, comerciantes, profesores universitarios, etc.)
3. La creación del Plan de comunicación.

c) **Constitución de los órganos de participación en el proceso de elaboración del Plan.**

En esta base se avanza en la preparación de la constitución de los órganos de planificación y especialmente en:

- La definición del rol promotor y en las relaciones que habrán de establecerse para la constitución de los órganos de participación del Plan.
- La selección de entidades, instituciones y niveles de responsabilidad de las personas que formarán parte.
- El proceso de constitución y gestión de los órganos de participación del Plan.

Asimismo, esta etapa debe identificar los criterios, la metodología y las pautas de trabajo que han de garantizar el buen funcionamiento de los diferentes órganos de participación del Plan.

Se consensuará con los responsables del Plan la composición, funciones y gestión de las estructuras organizativas que articularán la participación en el proceso de elaboración del Plan y se asesorará y se facilitará la asistencia técnica en el proceso de la constitución.

8.2.2. Segunda fase: el Diagnóstico.

Como premisa básica de cualquier proceso de planificación, es necesario identificar y analizar los factores que determinan la situación actual de la ciudad (análisis interno) y los elementos o tendencias del entorno (análisis externo) que pueden condicionar su evolución.

La elaboración de este análisis se realizará a partir de la combinación de dos perspectivas: el análisis objetivo de la realidad (a partir de la información cuantitativa-fuentes secundarias) y del análisis cualitativo de esta misma realidad a partir de la realización de entrevistas en profundidad para determinar la visión que de la ciudad y de su futuro tienen los propios agentes con capacidad de acción e influencia en el mismo.

Las conclusiones se sistematizarán de acuerdo con la metodología de la planificación estratégica, en un análisis DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades).

Si bien el rigor en el análisis es el elemento fundamental en esta fase, es necesario señalar que la construcción del compromiso en torno al Plan se inicia precisamente con el consenso sobre el análisis estratégico.

En este sentido, la incorporación de la visión de los propios agentes en el análisis a través de la realización de entrevistas en profundidad y la presentación y aprobación del diagnóstico en los órganos del Plan constituyen elementos básicos en esta etapa.

Asimismo, es fundamental difundir y dar a conocer en la ciudad los elementos claves de la reflexión estratégica como elemento clave para crear una cultura común sobre los retos que deben afrontarse.

a) **Análisis de los entornos y análisis interno: Factores que determinan la calidad de vida del municipio: competitividad económica, cohesión social, vertebración territorial y urbana.**

Se aconseja elaborar un estudio de los **principales factores que condicionan el desarrollo económico y social de la ciudad** situándolo en su entorno regional y comparándolo con otros municipios de características similares.

Los principales elementos comunes a cualquier ciudad que han de destacarse desde una doble perspectiva, de diagnóstico y de pronóstico, son:

Sociedad, trabajo y formación:

- La población y su evolución.
- Formación y sistema educativo.
- Recursos humanos: valoración y adecuación a las necesidades del mercado.

Infraestructuras:

- Movilidad y accesibilidad.
- Telecomunicaciones.
- Planteamiento territorial y urbanístico: política urbana.
- Políticas.
- Planes urbanísticos.
- Suelo industrial.
- Vivienda.

Infraestructuras económicas:

- Educación y concienciación ciudadana.
- Políticas generales.
- El suelo: zonas verdes y playas.
- El sistema hidrológico.
- Calidad del agua del mar.
- Medio atmosférico y acústico.
- Residuos urbanos e industriales.

Estructura económica:

- Agricultura y pesca.
- Industria.
- Análisis.
- Inversión.
- Innovación tecnológica.
- Recinto ferial.
- Principales sectores industriales.
- Evolución previsible de los sectores.

Servicios:

- Comercio exterior.
- Comercio interior.
- Turismo.
- Servicios a las empresas.

Construcción:

- Cohesión social

- Situación de la ciudad. Dinámica social.

Equipamientos:

- Servicios sociales.
- Sanidad.
- Cultura.
- Deportes.

Sostenibilidad ambiental:

- Densidades de población, espacios abiertos y zonas verdes.
- Diversidad de usos en el espacio urbano y consumo de suelo.
- Consumo de recursos
- Contaminación atmosférica y sonora.
- Ciclo integral del agua
- Ciclo de residuos sólidos.
- Arquitectura sostenible
- Sistema de movilidad y transporte sostenible.

b) Identificación de las estrategias de los agentes económicos y sociales de la ciudad (análisis cualitativo).

Se aconseja que el estudio anterior se complemente con el análisis de la visión y de las principales estrategias de los actores sociales, económicos e institucionales de la ciudad y de su entorno.

Este análisis es recomendable que se realice mediante entrevistas en profundidad con las personas más representativas de los sectores económicos, sociales e institucionales y se fundamente en el método Delphi, que permite profundizar en el conocimiento de la realidad, ampliar los elementos clave de consenso y reducir el disenso.

Las personas que conviene entrevistar se determinan en un proceso de reflexión con los responsables del proyecto. Como recomendación general, pueden ser: el equipo de gobierno municipal, las personas más representativas de los sectores económicos y sociales y, en general, aquellas personas que tengan un liderazgo de opinión importante, capacidad de decisión sobre recursos económicos o que dispongan de un amplio conocimiento de la realidad de la ciudad.

A partir de estas entrevistas, se realiza un informe que sintetiza la opinión que sobre la ciudad y su futuro tienen sus principales agentes y que tiene una gran importancia por los siguientes motivos:

- Permite identificar cómo interpretan la realidad los agentes sociales y conocer sus estrategias de futuro.
- Permite hacer no sólo proyecciones, sino también pronósticos.
- Identifica los aspectos más relevantes sobre los que hay consenso. El método ayuda a construir este consenso.
- Posibilita el diseño de políticas de actuación coordinadas entre los diferentes agentes para producir y aprovechar los efectos sinérgicos.

c) Análisis DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades). Principales estrategias que deben considerarse

Los análisis anteriores permiten elaborar las conclusiones del diagnóstico-pronóstico. Las conclusiones se presentarán en un ANÁLISIS DAFO, en el que constarán:

- Las tendencias y condicionantes del entorno.
- Las fortalezas y las debilidades.
- Las oportunidades y peligros.
- Las principales estrategias para el futuro, en los diferentes ámbitos (económico, social, cultural, etc.).

Sistema institucional y de participación

Se recomienda que el diagnóstico se sintetice en un documento, en el que se recojan las conclusiones del análisis estratégico de la ciudad.

Este documento puede ser la base de la reflexión de los órganos del Plan.

El documento de síntesis es un buen instrumento para desarrollar la participación ciudadana mediante la creación de mesas de diagnóstico en las que se debata el documento que, con las modificaciones necesarias, pueda ser ampliamente consensuado.

La organización y composición de las mismas se determina en la fase previa y se reprograma en función de los conocimientos adquiridos en las fases anteriores.

Sistema de comunicación

En esta fase, las acciones del Plan de Comunicación se dirigen a difundir aquellos temas claves que son el eje del análisis estratégico. La finalidad es crear una cultura sobre la ciudad, su futuro y los aspectos clave para su desarrollo.

8.2.3. Tercera fase: escenarios de futuro, definición del objetivo central del Plan y líneas estratégicas.

El análisis estratégico realizado permite iniciar un proceso de reflexión para determinar el modelo de municipio posible y deseable, así como las líneas estratégicas para conseguirlo.

A partir del consenso sobre el modelo futuro posible y deseable -que sintetiza el objetivo central del Plan -se inicia el proceso de definición del plan estratégico en sentido estricto: la concreción de los ejes de actuación que se consideran necesarios para conseguir este modelo -las líneas estratégicas- y la propuesta y priorización de los objetivos del Plan a partir de un proceso de participación ordenado.

8.2.3.1. Elaboración de escenarios de futuro

Los escenarios se construyen escogiendo las variables fundamentales que inciden en el territorio y se combinan entre sí dando lugar a diferentes situaciones de futuro.

El resultado de esto es un conjunto de escenarios muy amplio y muy formal que tiene utilidad para un plan estratégico. Para un plan, hace falta definir cuál es el factor o variable principal que determina el futuro de una ciudad o municipio y escogerlo en función de objetivos

generales y el diagnóstico y, evidentemente, hace falta que se ajuste a las expectativas de los agentes que se reúnen entorno del núcleo directivo y las comisiones sectoriales.

Este factor o variable clave escogido tendrá diferentes realidades en función de las tendencias que realmente se cumplan y las estrategias que adopten los agentes urbanos. Daremos dos ejemplos de variable clave:

- a) En la ciudad de Gerona, la variable clave escogida fue el papel de la ciudad en relación a los flujos de capitales, personas, mercancías e información entre las ciudades europeas y en especial entre las ciudades del Principado del Sur de Francia. Y se identificaron tres situaciones principales:

Escenario I: Gerona, ciudad que vertebra un territorio más amplio que su municipio y área urbana, se convierte en una ciudad clave en el sistema de ciudades mediterráneas.

Escenario II: Gerona, ciudad de paso con elementos de atraktividad puntuales o específicos principalmente para las comarcas. Gerona va a remolque e intenta aprovecharse del dinamismo de las comarcas gerundenses y de los flujos entre la Región I y el Sur de Francia.

Escenario III: Gerona, ciudad aislada, al margen, satisfecha de sí misma y que favorece actividades muy particulares y etnocéntricas.

- b) Unos escenarios bien diferentes los encontramos en un plan estratégico de la comarca de Avilés. En este caso, la variable escogida fue la base productiva industrial de la ciudad. Los escenarios en este caso han sido tres:

Escenario I: Avilés continúa jugando en una base productiva fundamentada en las grandes empresas de los sectores industriales tradicionales que han sido el origen del desarrollo económico del territorio.

Escenario II: Avilés opta por una modernización económica basada en las medianas y pequeñas industrias, bajo el impulso del capital público que dinamiza el capital privado endógeno, pero también exógeno del tipo “comarca del Ruhr”.

Escenario III: Avilés opta por nuevos sectores industriales, pero también basados prioritariamente en grandes empresas exteriores y un conjunto de empresas subsidiarias y auxiliares extranjeras y españoles.

A partir de la variable principal que determina el nivel de ciudad se identifican las 10-15 variables más importantes que complementan el modelo y que incluso pueden dar origen a submodelos o subescenarios.

Los escenarios tienen que completarse describiendo una variable o factor clave:

- Las tendencias del entorno que favorecen cada uno de los escenarios. Es evidente que hay tendencias y contratendencias, unas favorecerán acontecimientos de un escenario y otras los del otro.
- Las tendencias externas, unas en un espacio y tiempo concreto se valoran como más probables que otras. Pero incluso las mismas tendencias dan origen a escenarios diferentes.

Los elementos externos se relacionan con la dinámica interna; por lo tanto, el grado de confirmación de unos y otros también depende de las estrategias urbanas internas. Hace falta tener en cuenta que el condicionamiento que desde el interior se haga del exterior del entorno depende de la importancia económica y social de la ciudad y de su rol en el sistema mundial o europeo de ciudades.

En municipios pequeños, las tendencias a valorar son las que pueden afectar a la área urbana o comarca en la que se insertan y dependen. Hace falta, a veces, buscar y analizar las influencias mundiales, europeas e incluso españolas, para podernos explicar determinadas situaciones, por ejemplo, la crisis del textil en el Vallés, el cambio de sentido del turismo en los municipios de la Costa Brava, etc. Los pequeños municipios no pueden influir en estos cambios de entorno, pero sí adaptarse positivamente.

- Otro apartado diferenciado es la descripción de la situación futura de cada una de las variables, pues nos determinarán los escenarios posibles de futuro. Estas descripciones son básicas para que se escojan el proyecto de futuro deseable. Las tendencias externas definen el probable y la descripción de las posibles realidades de la ciudad permiten la elección de una futura situación.
- Por último, el escenario tiene que concluir con la descripción de las estrategias de los agentes económicos y sociales y las instituciones tienen que desarrollar y ser coherentes para que se realicen todas y cada una de las especificaciones de cada uno de los factores clave en cada escenario. Es decir, hace falta identificar las estrategias internas coherentes con los diferentes escenarios.

Éste es un tema muy clarificador, pues es habitual que, en función de la descripción del proyecto de futuro, los agentes urbanos opten por un escenario, pero sus estrategias correspondan a otro. Del debate llevado a término fundamentalmente en el núcleo directivo y las comisiones sectoriales **se da origen** a una adecuación de las estrategias con las opciones de futuro.

Es necesario tener en cuenta que escoger un escenario u otro significa compromiso de adecuar las estrategias para favorecer el proyecto de futuro.

El debate de los escenarios tiene que ir precedido de una tradición de consenso en los órganos del Plan para permitir el debate y hacer un salto cualitativo en el grado de cooperación de los diferentes agentes del núcleo directivo y que participen en las comisiones sectoriales.

Seguidamente se explicitan de manera resumida los escenarios mencionados por Gerona, Avilés y comarca, por ser de más utilidad para los lectores de este documento que no los elaborados para grandes ciudades. Además, representan dos situaciones muy diferenciadas en lo que hace referencia a su base productiva.

8.2.3.2. Formulación del Objetivo Central y las Líneas Estratégicas.

La definición del objetivo del plan es una síntesis ilusionadora del escenario escogido o bien de una combinación coherente de los diferentes escenarios, pero siempre a partir de la preponderancia de uno de ellos. Es necesario tener en cuenta que el escenario es una construcción teórica de ideal tipo, es decir, describe de manera “pura” las tendencias, el grado de realización de las mismas en el horizonte temporal del plan y las estrategias internas de los agentes económicos, sociales y las instituciones.

Como hemos señalado, es necesario que el plan tenga una redacción ilusionante porque ayuda a movilizar la ciudad para ganar el futuro. Por tanto, el objetivo central será una formulación basada científicamente en la técnica de los escenarios y en el compromiso de los agentes económicos sociales, bajo una lectura de “marketing”. El objetivo central tiene que ser fundamentalmente comunicable.

El objetivo central, sin debate de escenarios corre el gran peligro de convertirse en un objetivo genérico, compuesto de frases bonitas y seductoras pero sin ningún significado estratégico. El objetivo central se confunde con los objetivos generales que es necesario formular en la primera fase del plan. Un objetivo de este tipo deja sin sentido el análisis de diagnóstico en el supuesto de que se haya encaminado correctamente, y a partir de él será difícil concre-

tar unas líneas estratégicas y unos objetivos de línea. La desilusión es una amenaza constante para un objeto central que no clarifique un proyecto claro de ciudad.

Las líneas estratégicas

Las líneas estratégicas son los temas fundamentales para conseguir la realización del objetivo central.

El esquema de funcionamiento es el siguiente:



El desarrollo de las líneas estratégicas consiste en aprovechar las oportunidades externas más importantes y, a la vez, reducir las amenazas más serias y teniendo muy en cuenta los puntos fuertes propios y los puntos débiles.

Las líneas estratégicas no pueden ser muchas, pero es necesario que sean fundamentales. Por esta razón nos encontramos con la dificultad de escoger entre formulaciones diferentes. Para elegir una línea estratégica es importante tener en cuenta unos criterios de selección. Éstos pueden variar entre los diferentes planes, pero nos permiten sugerir los siguientes, que son generales en todo el proceso de planificación.

- Impacto del proyecto de ciudad definido en el objetivo central.
- Aprovechar las tendencias del entorno.
- Aceptación por parte de los agentes económicos, sociales e institucionales.
- Sinergia de las líneas con otros factores clave de desarrollo económico y social.

8.2.4. Cuarta Fase: la Elaboración de objetivos.

Una vez definido el objetivo central y las líneas estratégicas, es necesario elaborar los objetivos de cada una de las líneas.

Las características que deben conseguirse en la formulación de los objetivos de línea son:

- Que los objetivos sean los necesarios y suficientes para garantizar la realización de la línea.** Esta interrogación tiene que plantearse siempre, ya que no contemplar un objetivo necesario nos llevará a elaborar una estrategia incompleta. Las estrategias incompletas impedirán la realización de la línea estratégica y son punto de partida de futuras debilidades, ya que no garantizan la continuidad de las fortalezas conseguidas con anterioridad.

Por otro lado, una línea que contenga más objetivos de los necesarios implica que se malversen esfuerzos humanos, económicos y organizativos -ya que éstos se dirigen a objetivos poco importantes- y se dificulte la ejecución del plan.

Para asegurarnos de que se cubren los objetivos necesarios y suficientes, se recomienda explicitar los factores de éxito de cada una de las líneas escogidas. En segundo lugar, definir los elementos en que pueden intervenir las ciudades y sus agentes para dominar el factor de éxito y, posteriormente, sistematizar los puntos fuertes y los puntos débiles de la ciudad respecto a todos los factores clave. Finalmente, definir los objetivos para desarrollar los puntos fuertes y reducir los débiles.

Para una mejor operativa, se recomienda también la elaboración de un cuadro con los cuatro apartados señalados.

b) Una línea estratégica completa contará con tres tipos de objetivo: objetivos de competitividad, objetivos de apoyo y objetivos de estructura.

Los objetivos de competitividad

Son aquellos que permiten a una ciudad disfrutar de un crecimiento del PIB o de una redistribución de la renta o de una calidad del medio ambiente superior al mantenido en los últimos años o al de las ciudades de su entorno geográfico y económico.

También son objetivos de competitividad aquellos que permiten mejorar substancialmente la atractividad y la proyección de la ciudad y, en especial, su calidad de vida.

Los objetivos de apoyo

Son los que aseguran el buen funcionamiento regular de la ciudad en sus aspectos económicos, sociales, culturales y medioambientales y constituyen la base para que la ciudad se lance a objetivos de competitividad.

Los objetivos de soporte son aquellos que se dirigen a conseguir o mantener nuevos puntos fuertes y a reducir o eliminar los puntos débiles.

Los objetivos de estructura

En una ciudad, estos objetivos son los que se refieren a las competencias, la organización y coordinación entre los agentes económicos, sociales e institucionales. En especial, es la estructura la que posibilitará la organización de los objetivos de negocio y apoyo.

De los tres tipos de objetivos, el más difícil de identificar es el de negocio.

c) Los objetivos tienen que responder además a otra clasificación: objetivos de ruptura y de continuidad.

Los objetivos de ruptura

Son aquellos que significan un cambio en las actuaciones de los agentes de la ciudad, y que quieren modificar las tendencias de futuro, que proyectan el desarrollo de la ciudad desde el pasado hasta el presente.

El proceso de elaboración de un plan estratégico, justamente por la visión coherente que aporta sobre los diferentes escenarios previsibles para la ciudad, rompe con las políticas de actuación a "tout court" destinadas a resolver los problemas más inmediatos. Esto significa que en un plan estratégico aparecerán no pocos objetivos de ruptura u objetivos innovadores respecto a políticas anteriores.

Los objetivos de continuidad

Al contrario que los objetivos de ruptura, los de continuidad se inscriben en las lógicas de actuación que desarrollan los agentes sociales urbanos en la actualidad.

Es una visión equívoca aquella que considera que un plan estratégico tan sólo aportará o se preocupará de la implantación de los objetivos de ruptura. El conocimiento de la ciudad por parte de los agentes económicos y sociales e institucionales que intervienen en la misma hace que buena parte de sus proyectos sean clave para encaminar la ciudad hacia una situación futura considerada deseable. Por tanto, un plan estará formado por una combinación equilibrada y coherente de objetivos de ruptura y de objetivos de continuidad.

Como combinación coherente, el plan se preocupará de la implantación de todos los objetivos. Aún así, y debido a que los objetivos de ruptura no se insertan en una lógica de actuación, será necesario que la organización tenga una especial preocupación para que la innovación sea asumida por los agentes urbanos.

d) Viabilidad de objetivos.

Los objetivos de línea dispondrán de una última consideración: la viabilidad de los mismos. Un plan de acción es aquel cuyos objetivos pueden llevarse a la práctica en un período de tiempo determinado. Por esta razón, se hace necesario introducir, una vez efectuado el análisis de la necesidad y suficiencia antes mencionado, un nuevo criterio de viabilidad y buscar de nuevo el equilibrio y coherencia de los objetivos de línea respecto al objetivo central del plan y el de la línea estratégica.

Antes de iniciar un proceso de elaboración de los objetivos de línea basado en la participación de los agentes económicos y sociales de la ciudad, es importante que el equipo técnico elabore, para cada línea estratégica, como mínimo un listado de los objetivos necesarios y suficientes para poder así asegurar la calidad técnica del proceso. La recomendación de hacerlo antes se basa en que la organización del proceso de participación es bastante compleja y laboriosa y, por tanto, es más difícil organizar de manera paralela una elaboración técnica de objetivos.

Los objetivos de las líneas estratégicas deben abarcar una doble perspectiva: Preactividad (actuar hoy para prepararse para los cambios previstos) y Proactividad (actuar para provocar el cambio en el sentido deseado).

La principal fuente para la elaboración de los objetivos del Plan la constituyen, sin duda, las demandas e intereses de los distintos factores de la ciudadanía. Por ello, es básico que en esta fase se promueva un importante proceso de participación ciudadana. Se precisa canalizar a las más importantes y significativas entidades, asociaciones, instituciones y expertos a través de comisiones o mesas de trabajo, que con una metodología fácil e inteligible, permitan identificar las principales expectativas de los sectores económicos, sociales, culturales, educativos y vecinales de la ciudad.

8.2.5 Quinta fase: La creación del Plan de Actuación.

La definición del plan estratégico como plan de acción exige concretar proyectos, costes y responsabilidades.

La definición del plan estratégico también como plan de acción exige concretar un plan de actuación, estableciendo prioridad y concretando proyectos, costes y responsabilidades.

La misma concepción del Plan como un plan de cooperación determina los rasgos fundamentales de su proceso de realización: la organización del plan no substituye en sus respon-

sabilidades ejecutivas, a las instituciones y entidades que habrán de asumir la ejecución de los proyectos, sino que las incentiva y presiona con la legitimidad que le otorga el proceso de participación y compromiso conseguido.

La organización del Plan tiene que constituirse como un marco viable de coordinación y de trabajo conjunto que oriente, facilite y promueva la asunción de compromisos por parte de los agentes con capacidad de decisión y acción.

La concreción del Plan de actuación implica:

a) Selección de los proyectos que constituirán el Plan de Actuación: determinación de los criterios y el proceso de priorización.

Del conjunto de propuestas recibidas en las comisiones de trabajo, es preciso realizar una selección final de los objetivos a través de un cuestionario de evaluación y priorización, en función de distintos criterios (evaluación, impacto, importancia.....).

El resultado final de esta fase debe estar resumido en el documento de Objetivos del Plan Estratégico.

b) Estudio de los proyectos priorizados.

Cada uno de los objetivos identificados deben especificarse, en términos de proyecto, conteniendo como mínimo los siguientes elementos:

- La descripción y justificación: qué se propone y por qué se propone en función del análisis de la situación actual y de la evolución previsible.
- Estado actual.
- Instituciones competentes / Agentes implicados en la su ejecución.
- Actividades que es necesario realizar para impulsar su ejecución.
- Presupuesto estimado / Financiación prevista (coste del proyecto e identificación de posibles fuentes de financiación)



El impulso y seguimiento de la estrategia urbana como dinamizadora de la gestión estratégica de redes de actores

9.1 LA NECESIDAD DE BUSCAR EL IMPULSO DE LOS PROYECTOS ESTRATÉGICOS

La mayoría de las ciudades que han efectuado un Plan Estratégico con unos proyectos bien definidos, han organizado una fase de impulso y seguimiento de los mismos.

La elaboración del plan, con un planteamiento metodológico como el descrito en el capítulo anterior, constituye en sí misma un proyecto de gestión relacional si los actores urbanos se han comprometido efectivamente asumiendo responsabilidades y aportando trabajo o financiándolo de manera colectiva. Pero es, sin duda, en la etapa de impulso y seguimiento cuando se abren las posibilidades de desarrollar y fortalecer la gestión estratégica relacional. Al disponer la ciudad de una estrategia compartida con unos proyectos clave que tienen el compromiso de ser impulsados por parte de los principales actores.

Para desarrollar la gestión estratégica de los proyectos se requiere que la organización de la etapa de impulso y seguimiento se base en los principales actores con capacidad de desarrollar o influenciar decisivamente la ejecución de los proyectos estratégicos. Este hecho resulta más significativo en los planes estratégicos sectoriales: educación, servicios sociales, deportes, agendas 21, etc.

En no pocos casos, la organización de la etapa de impulso y seguimiento no se realiza en torno a los principales actores implicados en los proyectos, sino gracias a expertos o representantes de entidades ciudadanas que profundizan y difunden el proyecto de ciudad. Este planteamiento es propio de un plan que no ha logrado, por muchas razones, hacer participar en el mismo a los principales actores urbanos. Las razones pueden ser de tipo muy variado. Existe la posibilidad de no poder contar con dichos actores, por ser un gobierno local con pocas competencias enfrentado a un gobierno regional o nacional poderoso que impide el acercamiento de los actores a la ciudad y, por ello, la ciudad profundiza y difunde el plan en espera de mejores tiempos, aunque también puede darse la posibilidad de que el plan no disponga de un planteamiento metodológicamente adecuado.

9.2 LAS FASES DE LA ETAPA DE IMPULSO Y SEGUIMIENTO

En las páginas que siguen exponemos a modo referencial las fases de una etapa de Impulso y Seguimiento, tomando como base el Plan Estratégico de Valencia, que quizás sea el más claro ejemplo de plan organizado en torno a los principales actores urbanos.

9.2.1. Primera fase: La elaboración del programa de actuación.

Uno de los atributos que conforman la esencia de un Plan Estratégico es su carácter de ser un Plan de Acción. Efectivamente, el proceso de planificación estratégica permite dotarse de un proyecto integral, global y compartido, con una visión del futuro deseable y unos objetivos concretos y estimulantes para generar ilusión entre los ciudadanos; pero, sobre todo, la planificación estratégica es un proceso orientado a la acción.

Este carácter nos lleva a que el trabajo que ha de realizarse en esta primera fase sea especialmente importante, requiriendo de un trabajo sólido para estudiar y desarrollar las medidas y estableciendo actuaciones para que sean, efectivamente, proyectos de actuación.

A tales efectos, será importante que, por cada una de las medidas, pueda elaborarse una Ficha-Informe con los siguientes apartados:

- Descripción detallada de la propuesta o medida.
- Justificación con respecto al objetivo de línea estratégica.
- Impacto en otras líneas estratégicas.
- Identificación de alternativas para su puesta en marcha.
- Identificación de los agentes implicados en la ejecución y grado de compromiso de la misma.
- Presupuesto de realización.
- Financiación prevista o previsible.
- Grado de desarrollo del proyecto.
- Calendario previsto de ejecución.
- Actividades a impulsar por los órganos del Plan.
- Nivel de implantación y de medición del grado de avance de la medida.

Asimismo, es importante que las medidas, tal como señalábamos en las consideraciones previas, sean clasificadas atendiendo a su grado de implantación; una clasificación que puede realizarse utilizando dos tipos de variables interrelacionadas,

Nivel de definición de la institución/entidad responsable de la ejecución. En atención a esta variable se pueden diferenciar dos tipos de medidas:

- A) Aquellas cuyo desarrollo corresponde a una determinada institución o hay una organización que ejerce un liderazgo claro.
- B) Aquellas cuyo desarrollo no corresponde específicamente a ninguna entidad y cuya realización es el resultado de la suma de iniciativas. No hay un interlocutor definido.

Nivel de ejecución actual de la medida. Que nos permite clasificar las medidas en dos grupos:

- a) Ya se está trabajando en el sentido que marca el propio Plan. Cabe realizar un seguimiento de lo que se está realizando.
- b) La medida no se está realizando, sea porque es necesario un impulso cuantitativo importante, sea porque precisa de una orientación cualitativa diferente a lo que se está realizando.

En función de la combinación de estas dos variables, podemos determinar la finalidad y orientación de las tareas que ha de realizar la organización establecida para garantizar la ejecución de los diferentes tipos de medidas.

	a	b
A	<p>1</p> <p>Hay una institución/entidad que asume la responsabilidad para la ejecución de la medida y se está trabajando en este sentido.</p>	<p>2</p> <p>Las entidades/instituciones que deberían asumir esta medida están claramente definidas. Pero la medida no está desarrollada, o es necesario un impulso cualitativo o cuantitativo importante.</p>
B	<p>3</p> <p>Hay una pluralidad de entidades e instituciones que desarrollan esta medida.</p>	<p>4</p> <p>No hay ninguna institución o entidad a quien le corresponda el desarrollo de la medida. Fórmula a partir del Plan.</p>

Medidas de nivel 1: Hay una institución que asume la responsabilidad para la ejecución de la medida y ya está trabajando en este sentido. Por tanto, será necesario realizar un seguimiento de lo que se está realizando.

Medidas de nivel 2: La medida no está desarrollada o cabe un impulso cualitativo o cuantitativo muy importante para su realización. Pero las entidades o instituciones responsables que deberían asumir su ejecución están definidas.

Las actividades en esta fase se centrarán en conseguir que estas entidades o instituciones asuman la ejecución de las medidas e impulsar su ejecución.

Medidas de nivel 3: La medida se está desarrollando a partir de una pluralidad de iniciativas correspondientes a entidades e instituciones. Desde la propia estructura del Plan Estratégico se promoverá la coordinación entre ellos para conseguir mejorar, en términos cuantitativos o cualitativos, su nivel de ejecución

Medidas del nivel 4: Son medidas que se formulan a partir del Plan. No hay ninguna institución/entidad que las esté realizando. La ejecución de las medidas exige proponer y constituir una entidad que lidere, asuma e impulse las actividades necesarias para su ejecución.

9.2.2. Segunda fase: la organización de la ejecución.

Poder realizar una buena labor de impulso, de coordinación y de seguimiento de las medidas, será necesario contar con una estructura específica para ello que, si bien el nombre varía mucho entre los diferentes planes, denominaremos grupos de impulso y seguimiento (en adelante GIS).

Los GIS son comisiones de trabajo específicas constituidas para trabajar en pro de la ejecución de las medidas. El número de comisiones que deben crearse está directamente relacionado con las características técnicas de las medidas priorizadas. En cualquier caso, los proyectos que se podrán incluir en un mismo GIS serán aquellos que tengan carácter complementario y/o identidad técnica entre los mismos y se vinculen a un mismo grupo de entidades.

- En cuanto a su funcionamiento, hay que apuntar unos criterios esenciales para distinguir entre ejecución del Plan y la acción que debe desarrollarse en estos grupos:

- Los GIS tienen como finalidad impulsar la toma de decisiones que vincule la ejecución de los proyectos, si bien desde el mismo momento en que se finaliza la etapa de elaboración y, por tanto, se determina el contenido del Plan Estratégico, es posible que se puedan ejecutar medidas o acciones específicas incluidas en el plan. La experiencia nos indica que, en este orden, hay que realizar una acción de impulsión destinada a mejorar la eficacia de las acciones que espontáneamente se harían, creando un marco adecuado para la coordinación y la cooperación entre las instituciones y empresas con mayor implicación en la realización de las medidas.
- El GIS tiene que estar constituido por aquellas entidades que directamente tienen responsabilidad o que pueden ser determinantes para la efectiva consecución de las medidas que tiene asignadas. La mayor parte de las entidades invitadas a formar parte de los grupos son, a su vez, miembros de los órganos permanentes del Plan y la composición del grupo; es decir, el número de miembros también puede variar en atención a las características específicas de los proyectos.
- Y es importante que por cada grupo se nombre presidente o coordinador a una persona con solvencia reconocida en los temas objeto del mismo o con una especial vinculación a la realización de las medidas.

9.2.3. Tercera fase: El desarrollo y seguimiento de la ejecución.

Para poder realizar los cometidos correspondientes al desarrollo y seguimiento de la ejecución de las medidas, se distinguen dos fases, fundamentalmente, dentro de la misión de los grupos,

Fase inicial, de constitución y determinación del plan de trabajo. Las tareas que se incluyen son,

- La presentación de las fichas-informe.
- El análisis y la valoración del estado actual de realización de las medidas.
- La revisión y el desarrollo de las acciones estratégicas que deben realizarse.
- La definición y aprobación de una agenda de trabajo del GIS en relación con cada una de las medidas,

Fase de desarrollo, gestión de la agenda. Cuyo contenido es,

- La realización de las acciones incluidas en la agenda de trabajo.
- Presentación de informes de actividad sobre el grado de realización de las medidas.

9.3 DEL PLAN A LA GESTIÓN ESTRATÉGICA URBANA

El desarrollo y seguimiento de la ejecución a través de los grupos de impulso y seguimiento nos permite constituir redes de actores. Para gestionar estas redes es útil tener en cuenta las etapas identificadas en el apartado de gestión relacional del capítulo dedicado a los componentes de la gestión estratégica de este libro.

Llegados a este punto, y siguiendo como referencia el caso de Valencia, la estructura del plan en sentido estricto¹²², que tan útil nos ha sido para iniciar la gestión estratégica, debe ser

¹²² Es decir, un plan que consta de una estructura de objetivos, proyectos y medidas que debe ser evaluado y reprogramado en su totalidad en un período de tiempo prefijado.

abandonada. Ante la intensidad de los procesos de cambio, la estrategia debe ser constantemente revisada y añadir de manera permanente líneas estratégicas y proyectos emergentes a las líneas y proyectos ya decididos y abandonar los ya realizados o los que resulten inadecuados o superados por la dinámica de innovación permanente.

De lo contrario, la estrategia puede quedar pronto desfasada o ser preciso reprogramarla totalmente y hacer un nuevo plan cada muy poco tiempo, lo que puede resultar muy difícil de manejar y se corre el riesgo de deslegitimar el proceso por la rápida sucesión de planes.

Una gestión estratégica debe estar:

- Evaluando periódicamente el desarrollo de la ciudad.
- Observando la evolución del entorno que condiciona el desarrollo de la ciudad.
- Evaluando periódicamente el desarrollo de la ciudad y comparando con las ciudades del entorno para reprogramar la estrategia urbana y los principales proyectos en los que se asienta.
- Generando espacios de pensamiento creativo para liberar la fuerza intelectual de la ciudad y fortalecer los procesos de innovación y creación de oportunidades de futuro.

9.3.1. La evaluación de los proyectos.

Es básico conocer los avances y los retrocesos de los proyectos en relación a su programación inicial, así como identificar las razones del avance y los obstáculos a su desarrollo para poder reprogramar el trabajo de las redes. A su vez, es importante poder explicar de manera comprensible y objetiva a la ciudad el desarrollo de los proyectos para evitar en la medida de lo posible que la demagogia, las falsas ilusiones y el desánimo se apoderen de la ciudadanía y se frene el proceso de impulso colectivo de la ciudad.

Para evaluar el grado de ejecución de las medidas o proyectos estratégicos, es conveniente utilizar tres tipos de indicadores:

1. Nivel de avance. Si han avanzado, diferenciando las que lo han hecho siguiendo las previsiones del Plan de las que lo han hecho con retrasos respecto de las previsiones, de las que no han avanzado y, dentro de estas, también es conveniente identificar las que no eran previsible que hubiesen avanzado dado el horizonte temporal del propio Plan Estratégico.

De la aplicación de este criterio a las medidas del Plan Estratégico de Valencia, se identificaron un total de cinco categorías de medidas,

1 *Se incluyen todas aquellas medidas que han avanzado siguiendo las previsiones del Plan o incluso avanzándose a las mismas. Es necesario tener en cuenta que, desde que se enuncia hasta que se ejecuta una medida pasa por diversas fases: formulación, estudios previos, agenda (en el momento en que los actores con competencias asumen la realización de la medida), estudios informativos, presupuesto y ejecución, que, atendiendo a las propias características del proyecto, va a seguir un proceso específico.*

2 *Agrupar todas aquellas medidas que si bien han avanzado con respecto a la situación inicial, lo han hecho con retrasos respecto a los plazos señalados en el Plan.*

3 *Engloba todas aquellas medidas que, si bien no han avanzado, no era previsible que lo hicieran en este período de tiempo. El horizonte temporal del Plan Estratégico es el año 2.015.*

4	<i>En esta categoría se recogen todas aquellas medidas que no han avanzado y suponen un retroceso en las previsiones iniciales del Plan.</i>
5	<i>Se incluyen todas aquellas medidas que van a ser objetivo de nueva formulación, ya sea para lograr una mayor adaptación a los cambios del entorno, ya sea para adecuarla a su propia finalidad, dado el nivel de realización de la misma o de medidas complementarias.</i>

2. Nivel de desarrollo de las medidas. A efectos de poder realizar una evaluación pormenorizada de las medidas es muy útil poder elaborar este segundo indicador cuya finalidad es identificar en qué fase del proceso de ejecución se encuentran las distintas medidas. Una medida o proyecto, desde que se formula hasta que se materializa la inversión para su producción, pasa por diferentes estadios que pueden dividirse en siete momentos.

- *Formulación* de la medida o concreción de la misma para posibilitar el estudio sobre su impacto, viabilidad y su adecuación al objetivo de la línea estratégica.
- *Estudio previo.* Son los estudios valorativos de trazado, impacto y viabilidad en el caso de una infraestructura o importancia, consenso social, viabilidad económica, etc. y en el caso de proyectos generadores de intangibles o generadores de acuerdos de cooperación antes de que la medida sea asumida por las administraciones y actores privados competentes.
- *Agenda.* Es decir, cuando los actores competenciales han asumido la conveniencia de desarrollar efectivamente las medidas.
- *Estudio informativo o de programación.* Es el estudio en el que se deben concretar las especificaciones de trazado, construcción y financiación o las fases del proceso concreto de la medida.
- *Proyecto ejecutivo de construcción.* En el caso de infraestructuras es habitual que las administraciones públicas diferencien el estudio informativo de programación del proyecto ejecutivo.
- *Consignación presupuestaria.* Es la fase en que se destina un presupuesto para iniciar la realización de las inversiones o el inicio de la obra.
- *Realización de la inversión.* Materialización de las obras o servicios señalados en la medida.

3. Síntesis del grado de realización o nivel de ejecución de las medidas. Este indicador fue utilizado en el I Plan Estratégico de Barcelona y su utilización permite valorar el grado de realización o nivel de ejecución de las medidas atendiendo a las diferentes fases del desarrollo ejecutivo de las mismas. Es especialmente interesante utilizar este criterio porque de su valoración se deduce que las primeras fases del desarrollo, identificación de los responsables, aceptación de la medida... son tan decisivas como las últimas (consignación presupuestaria e implementación), o incluso más, puesto que una medida con un presupuesto consignado, tiene prácticamente asegurada su realización; en cambio, el avance de los estudios previos hasta su consignación presupuestaria es decisivo.

La ficha de evaluación utilizada en Barcelona es la siguiente:

Ficha de realización de las medidas del plan			
Medida:			
	Situación actual (0-100%)	Ponderación de las fases	Grado de realización
Identificación de responsables		x 0,05	
Aceptación de la medida		x 0,15	
Concreción de la medida		x 0,20	
¿Está en la agenda?		x 0,30	
¿Tiene dotación económica?		x 0,20	
Nivel de implantación		x 0,10	
Total			

9.3.2. Evolución del entorno.

Respecto a la *evaluación de los posibles cambios del entorno*, es necesario realizarla según los diferentes territorios en que la ciudad define sus estrategias. En una ciudad mediana o grande distinguiremos entre el entorno general de los cambios en el proceso social de producción, intercambio y distribución, el entorno regional y europeo y el ámbito de la comunidad autónoma, el área metropolitana o la comarca.

En el entorno general, buscaremos los posibles cambios en los factores estudiados en la fase de diagnóstico:

- El papel de las ciudades y de los sistemas económicos locales en la economía mundial y europea.
- Los proyectos de investigación y desarrollo.
- La tecnología y las materias primas.
- La formación de los recursos humanos.
- Los sectores productivos emergentes y en declive.
- Los movimientos de la población.
- El proceso de construcción europea.
- La emergencia de nuevos países industriales.
- Los nuevos movimientos sociales.
- Los cambios en el papel del estado, el sector privado y la sociedad civil.
- El medio.

En el entorno regional europeo y mediterráneo, además de concretar para Europa los elementos antes señalados, es necesario tener muy en cuenta:

- La aparición de nuevas ciudades competidoras.
- La evolución experimentada y prevista de los sectores económicos más importantes en la ciudad.
- Los nuevos sectores económicos y las regiones europeas emergentes.
- La evolución de los fondos estructurales.
- Las velocidades de incorporación europea entre países.
- La relación económica, social y política en la construcción europea.
- El balance económico y social de la región (comunidad autónoma) y la ciudad respecto a Europa y a España.

Por lo que respecta a la relación con la comunidad autónoma, el área metropolitana y la región, es necesario tener en cuenta:

- La comparación de la evolución respecto a Europa.
- La evolución de la política económica y social del gobierno regional.
- La distribución de los sectores productivos en el territorio.
- Las infraestructuras de accesibilidad y acogida.
- La distribución de la renta territorial.
- El sistema regional del sistema de ciudades.

A partir de la evaluación de los entornos, el núcleo directivo del plan decidirá si es necesario cambiar de estrategia o profundizar en ella.

9.3.3. Evaluación del desarrollo de la ciudad¹²³

Y por último, con relación a la evaluación de las transformaciones de la ciudad, se trata de evaluar cuál es la adecuación de la ciudad al modelo de futuro que pretendía el plan estratégico y que configuró el objetivo central. Para valorarlo, es necesario analizar las variables que hemos considerado claves para definir el modelo de ciudad del futuro y comparar su descripción con la situación actual y la situación de partida.

La evaluación debe señalar las tendencias de cada variable para conocer las perspectivas de una mayor adecuación o inadecuación con respecto al modelo de ciudad. Se trata, pues, de identificar la situación a la que se puede llegar con estas tendencias.

Es muy probable que las diferentes variables clave hayan tenido un desarrollo desigual y que éste ponga en peligro la consecución del modelo de futuro. Para adecuar la situación, habrá que dar más énfasis a los aspectos más reequilibrados y proponer, en consecuencia, las correcciones estratégicas para conseguirlo.

Hay que tener muy presente que la evolución de la ciudad debe ser unitaria, de manera que deberá integrar los análisis realizados variable por variable.

¹²³ Se recomienda la evaluación sobre la ciudad de Valencia, titulada *Valencia: Un modelo de ciudad* (2000). El documento puede ser visitado en la página Web www.valencia2015.org

Este análisis nos permitirá encaminar la reprogramación del plan estratégico. En el caso de que la situación de la ciudad se aleje mucho de lo deseado o, más aún, haya evolucionado en un sentido contrario al considerado posible y deseable, habrá que plantearse un nuevo plan o bien considerar que se utilice el proceso de planificación tal como se realiza en la ciudad.

9.3.4. Generar espacios de pensamiento creativo.

Se trata de instalar permanentemente en la ciudad espacios de pensamiento creativo para innovar el pensamiento urbano y proponer nuevos proyectos que conviene estudiar para su posible integración en la estrategia urbana.

Los espacios de pensamiento creativo son espacios completamente horizontales, sin jerarquías, especialmente diseñados (métodos de pensamiento lateral, “brainstorming”, conferencias de exploración, foros de análisis...) para posibilitar la libre e intensa circulación de nuevas ideas en un entorno de cordialidad y respeto que evite la confrontación entre personas.

Las ideas consideradas más oportunas y novedosas deben ser objeto de un posterior análisis de viabilidad técnica, financiera o legal para poder ser asumidas.

La evaluación y reprogramación permanente de la estrategia, la búsqueda de innovación para adelantarnos a los cambios, es condición necesaria para que la gestión relacional adquiera la dimensión de gestión estratégica, tal como ha sido definida anteriormente.

3^a

P A R T E

**Buenas prácticas de gestión
de redes en la ciudad**

En este libro se desarrolla un enfoque sistemático para establecer la gestión estratégica en una ciudad con todos sus componentes de: disposición de una estrategia compartida, gestión relacional o de redes de actores, participación ciudadana y gestión de la innovación y el conocimiento a partir de la elaboración de un Plan Estratégico.

Pero en no pocas ciudades se han desarrollado algunos de los componentes de la gestión estratégica. En muchas se ha elaborado un plan estratégico, pero sin la perspectiva de basar en él una gestión estratégica. En otras se han desarrollado proyectos sobre la base de la gestión relacional, a menudo como fruto de la necesidad o de la visión de obtener una mayor eficacia de un proyecto concreto aunque sin inscribirse en un proceso de desarrollo de la gestión de redes. A su vez, la mayoría de los gobiernos locales han impulsado proyectos de participación ciudadana, a pesar de que en su mayor parte están enfocados hacia la consulta y el asesoramiento del propio Ayuntamiento y no como una estrategia para producir ciudad.

Para desarrollar una gestión estratégica en ciudades que han impulsado algunos de sus componentes, habrá que valorar la situación de cada uno de ellos y elaborar un proceso específico de reelaboración y articulación de los mismos para implantar este tipo de gestión urbana.

En las páginas que siguen, se encuentran algunos ejemplos de uno de los componentes básicos de la gestión estratégica: la gestión de redes. Hemos escogido este componente por ser el más desconocido entre los planificadores y gestores urbanos y responsables políticos locales¹²⁴ y, sin duda, junto a una buena elaboración de una estrategia urbana, el más crítico para desarrollar la gestión que hoy precisan nuestras ciudades.

Los ejemplos han sido escogidos mediante la observancia de dos criterios de selección. En primer lugar, que no se centraran en un solo sector, sino en una amplia variedad de ámbitos urbanos y en especial, en aquellos que son estratégicos para las ciudades. En segundo lugar, que las ciudades ejemplificadas fueran grandes ciudades españolas. La única excepción es la ciudad de Curitiba, por dos razones. Curitiba es una de las ciudades latinoamericanas que más ha renovado, desde el punto de vista relacional y participativo, la gestión urbana y debe ser citada en un libro de gestión estratégica. Por otra, hemos escogido el tema de articulación de las redes privadas de transporte colectivo de superficie, que es un tema pendiente no sólo de las ciudades latinoamericanas sino también de la gran mayoría de ciudades españolas, que no disponen de autoridad única del transporte, y que buena parte de sus líneas son privadas.

Las buenas prácticas que siguen se relacionan con los siguientes ámbitos:

- La rehabilitación de barrios.
- El sector logístico.
- El transporte de viajeros.
- La innovación tecnológica.
- La política social.
- La gestión de eventos populares y tradicionales.

¹²⁴ Existe una amplia bibliografía sobre participación ciudadana y sobre buenas prácticas de planificación estratégica. Puede revisarse: Pascual Esteve, J.M. [La estrategia de las ciudades](#). Ob.cit.

En la rehabilitación de barrios se ha seleccionado el ejemplo de PROCIVESA, una empresa fundada para rehabilitar el barrio de “Ciutat Vella” de Barcelona. Su éxito ha sido notable y la experiencia ha sido asumida en no pocas ciudades españolas y latinoamericanas.

Seguidamente se describe el ejemplo ya comentado de la red de transporte de viajeros de Curitiba.

En el ámbito del sector logístico, se han seleccionado tres buenas prácticas. La primera es un ejemplo de diseño y funcionamiento de una red pública y privada del Puerto de Valencia. La **Marca de Garantía del Puerto de Valencia** es una práctica que puede ser “exportada” a muchos servicios colectivos urbanos en los que hay que garantizar el éxito y la calidad de un proceso integral en el que intervienen diferentes sectores y una gran cantidad de empresas. En segundo lugar, se describen las finalidades y la organización de la Asociación **Barcelona Centro Logístico** para promocionar interna e internacionalmente el sector logístico de la Región Metropolitana de Barcelona. Por último, se detallan los aspectos de un **convenio** que es un ejemplo de aglutinación de competencias, intereses y responsabilidades de la **colaboración pública-pública**. En este caso, para la modernización de las infraestructuras del Puerto de Valencia.

La innovación tecnológica es el ámbito donde más ejemplos encontramos de funcionamiento en red, ya sea pública-pública o pública-privada. La coincidencia temporal de la necesidad de este tipo de gestión con los procesos de modernización tecnológica impulsados por las TIC seguramente se encuentra en el origen de esta amplia coincidencia. Hemos seleccionado dos buenas experiencias españolas que, además, han sido pioneras en la Europa mediterránea: **Sevilla Tecnópolis**, inscrita en Cartuja'93, y la **Asociación de Investigación y Desarrollo en Andalucía**, cuyo objetivo es desarrollar el Parque Tecnológico de Andalucía localizado en Málaga.

En los temas sociales, se ha escogido el ejemplo de las **Mesas de Solidaridad de Valencia**, que constituyen una experiencia de colaboración y coordinación de la política social entre el Ayuntamiento y las entidades sociales a nivel de barrio. Las mesas son una experiencia que se está implantando en otras ciudades españolas. Asimismo, se recoge el ejemplo de un proyecto que, poco a poco, va rompiendo inercias institucionales y que puede constituir una importante experiencia de cómo el funcionamiento en red aprovecha los recursos existentes y multiplica su eficacia, como es el caso del Banco de Estudios de Interés Social que desarrolla la **Asociación Barcelona por la Acción Social (ABAS)**, entidad promovida y presidida por el Ayuntamiento de Barcelona y formada por las principales instituciones y entidades sociales que intervienen en la ciudad.

Por último, se ha querido seleccionar un ejemplo de reconversión de la organización para su funcionamiento en red de un evento tradicional de gran impacto interno y proyección internacional y turística como es la celebración de la Semana Santa de Sevilla: El **Centro de Coordinación Operativa (CECOP) de Sevilla**.

10 La gestión relacional para la rehabilitación de barrios

10.1

UNA EMPRESA MIXTA PARA LA RENOVACIÓN DEL CENTRO HISTÓRICO DE BARCELONA: EL CASO PROCIVESA

10.1.1. Características y composición de la empresa mixta.

La empresa PROCIVESA (Promocions Ciutat Vella, S.A.)¹²⁵ se creó en el año 1997 en el marco de un programa integral de rehabilitación del barrio, que abarca aspectos de urbanismo y vivienda, movilidad, infraestructura, bienestar social y equipamientos.

La empresa fue promovida por el Ayuntamiento de Barcelona con el objetivo de poder asumir con mayor eficacia los compromisos municipales en el marco del Plan Especial de Reforma Interior del Barrio.

La empresa se constituyó con un capital de 3.000 millones de pesetas.

El capital social está constituido por un entramado de agentes públicos y privados. Concretamente por:

- El Ayuntamiento de Barcelona, que dispone del 51% del capital.
- Entidades financieras (Bancos y Cajas de Ahorro).
- Entidades promotoras de obras públicas y aparcamientos.
- Entidades comerciales (una sociedad propia del barrios formada por comerciantes del Distrito).
- Una entidad de servicios de telecomunicaciones (Telefónica, S.A.).

Todas las empresas públicas y privadas estaban interesadas en los procesos de expropiación municipal y en poder invertir en equipamientos y servicios en el barrio. Por otra parte, el Ayuntamiento podía y puede adquirir fondos para la expropiación y recuperar parte de la misma a través de los beneficios generados por la empresa mixta en equipamientos y servicios.

¹²⁵ Este es el nombre en catalán de la empresa. La traducción de “Promocions” al español es “Promociones” y “Ciutat Vella” es el nombre catalán del barrio, cuya traducción es “Ciudad Antigua o Histórica”.

10.1.2. Proyectos desarrollados.

Cuando se formó PROCIVESA, ya tenía previsto su finalización al cumplir los objetivos de rehabilitación. La empresa mixta ha cumplido más del 80% de los proyectos que promovió y se espera que desaparezca en el año 2003.

J.A. Dalmau¹²⁶, que fue gerente del Ayuntamiento de Barcelona en Ciutat Vella y en el barrio del Eixample (Ensanche), sistematiza la tipología de proyectos que dicha empresa ha llevado a cabo:

- Proyectos de infraestructura de servicios (colectores, redes de servicios de agua, luz, gas, teléfono, pavimentación, alumbrado público).
- Proyecto de movilidad (aparcamiento, regulación del acceso de vehículos al centro, potenciación del transporte público, carriles para bicicletas, vías peatonales).
- Mejoramiento de las condiciones ambientales, mediante la creación de parques y zonas verdes, plantación de árboles, recuperación de los muelles del Puerto y de playas.
- Programas de bienestar social, desde la atención normalizada hasta la intervención en programas de ayuda específica y de promoción en situaciones de marginación.
- Proyectos de seguridad ciudadana, que promueven procesos de higienización y control de establecimientos de concurrencia pública y que dan respuesta a situaciones de delincuencia y marginalidad.
- Dotación de equipamientos de barrio, deportivos, centros cívicos, culturales, educativos, sanitarios y sociales.
- Dotación de equipamientos de ciudad en el centro histórico: centros culturales, museos, universidades o espacios recreativos, entre muchos otros.
- Potenciación económica con búsqueda de implantación comercial en el Distrito, así como de servicios.
- Potenciación de los valores patrimoniales, turísticos, culturales y de servicios administrativos y políticos existentes en los barrios.
- Potenciación de la actuación urbanística, en base a criterios de mejoramiento de la conectividad, reducción de la densidad urbana, mejoramiento físico del entorno y fijación de la población residente.
- Intervención en la vivienda para realojar las familias de los afectados por las reformas urbanísticas y derribar las viviendas no habitables y también para rehabilitar el resto de los edificios existentes, así como la promoción de la diversificación de usos del espacio urbano, aumentado la diversidad y densidad en un mismo espacio, con el fin de incrementar la estabilidad, reducir la marginación y aumentar la organización y la complejidad en las relaciones sociales y económicas.

¹²⁶ Ver Dalmau, J.A. "Renovación del Centro Histórico de Barcelona", en Rojas. E. y Dough.

11

La gestión de redes en el sector logístico

11.1

LA GESTIÓN DE REDES PARA GARANTIZAR LA CALIDAD: LA MARCA DE GARANTÍA DEL PUERTO DE VALENCIA

11.1.1. Introducción.

Los puertos del mundo se encuentran en un mercado competitivo. En la Era Info-global son las compañías de buques las que escogen los puertos en los que realizar sus tareas de carga y descarga. La época en que cada puerto tenía unas compañías fieles y propias ha cambiado totalmente: la globalización exige grandes buques para rentabilizar sus itinerarios transoceánicos, lo que lleva a la concentración de compañías y que éstas exijan a los puertos oferta de carga suficiente y buenos servicios e infraestructuras.

Los puertos deben asegurarse, por tanto, de disponer de los servicios e infraestructuras adecuadas y competitivas y una gran calidad en su funcionamiento para atraer tanto la carga de los empresarios exportadores e importadores como a las compañías de buques.

El Puerto de Valencia, que se ha convertido en los últimos diez años en uno de los de mayor tráfico de mercancías -especialmente de contenedores del Mediterráneo- y que dispone de un mayor ritmo de crecimiento entre los puertos europeos del Mediterráneo, pronto se dio cuenta de que era necesario basar la calidad del servicio portuario en la gestión de redes.

En efecto, para garantizar la calidad a los clientes de un puerto, se necesita no sólo que cada una de las empresas que tiene que intervenir en el proceso de carga y descarga -consignatarios de buques, amarradores, remolcadores, estibadores, etc.- trabajen con calidad, sino que es necesario que exista una coordinación y una cooperación de calidad entre ellos, porque lo que hay que asegurar es la calidad del conjunto del proceso y no sólo de las partes.

Por ello, la Autoridad Portuaria, en colaboración con la Generalitat (Gobierno Autonómico) y el Ayuntamiento de Valencia promovieron la creación de una Marca cuyo uso concedía una Fundación Público-Privada a las empresas que operaban con el Puerto y que aseguraban tanto un funcionamiento propio como una garantía de coordinación con otras empresas complementarias. De este modo, el cliente sabe que, si contrata empresas de la Marca, dispone de una garantía y, en caso de incumplimiento, la empresa contratada puede ser sancionada y por supuesto él (el cliente) será compensado económicamente.

11.1.2. Garantías de la marca.

En la actualidad, la marca ofrece los siguientes servicios a los clientes:

- Atraque del buque a tiempo de iniciar las operaciones a la hora prevista.
- Aprovisionamiento del buque sin demorar su estancia.
- Seguridad en su mercancía, precintando el contenedor a la descarga.
- Entrega del contenedor a las 12 horas de su llegada a Valencia.
- Embarque del contenedor en el buque contratado (incluso transbordos).
- Entrega del conocimiento de embarque a las 12 horas de la salida del buque.
- Transparencia en la facturación.

En caso de incumplimiento por parte de las empresas de la Marca, el cliente, reclamando al Defensor del Cliente (organismo creado por la propia Fundación que concede la Marca) será indemnizado de la siguiente forma:

- Por cada buque con demora en su atraque (bonificación en la T-1).
- Por cada buque con demora en su aprovisionamiento (bonif. T-1).
- Por cada contenedor sin precinto de la Marca.
- Por cada contenedor que no se les entregue a las 12 horas.
- Por cada contenedor que no se embarque en el buque contratado.
- Por cada conocimiento de embarque entregado con posterioridad a las 12 horas de la salida del buque.
- Contestación por escrito a todas las reclamaciones que sobre facturación planteen al Defensor del Cliente.

11.1.3. La organización de la Marca¹²⁷

Órganos y medios de control de uso de la Marca.

El Consejo de Calidad del Puerto de Valencia.

Órgano Asesor Permanente de la Marca, donde están representados todos los organismos y Servicios Oficiales, así como las Asociaciones Empresariales, que prestan servicios portuarios. Como motor principal de la Marca, determina las garantías que se deben prestar y los niveles de calidad que se tienen que alcanzar mediante el desarrollo del manual de procedimientos que deben seguir los Agentes Operadores que voluntariamente se incorporen a la Marca.

Organismos y entidades representados

- Autoridad Portuaria de Valencia.
- Capitanía Marítima.
- Corporación de prácticos.

¹²⁷ Información extraída directamente de la documentación de la Autoridad Portuaria de Valencia sobre el Reglamento de Uso de la Marca de Garantía.

- Empresas de remolcadores y amarradores.
- Empresas consignatarias de buques.
- Empresas estibadoras.
- Sociedad Estatal de Estiba y Desestiba (Sevasa).
- Colegio Oficial de Agentes de Aduanas.
- Empresas transitarias.
- Aduana Marítima.
- Servicios Oficiales de Inspección.
- Empresas transportistas terrestres por carretera.
- Operadores ferroviarios de transporte terrestre.
- Empresas de bases de contenedores.

En la actualidad la Marca Puerto de Valencia está constituida por 131 empresas de diversos sectores: consignatarios de buques, amarradores, remolcadores, empresas estibadoras, agentes de aduanas, transitarios, transportistas terrestres, bases de contenedores y provisionistas de servicios.

11.1.4. Compensación por incumplimiento de las características garantizadas.

Siempre que haya contratado sus operaciones con usuarios de la Marca, el beneficiario de la Marca (cargador o receptor de mercancías y armador de buques) podrá formular reclamaciones al Defensor del Cliente en relación con los servicios que no hayan sido prestados con las características garantizadas, y tendrá derecho, en todo caso, a obtener la oportuna contestación escrita respecto a la queja formulada. Asimismo, cuando alguna de las garantías no sea cumplida, el beneficiario de la Marca tendrá derecho a obtener del titular de ésta la compensación que en cada momento esté especificada para la garantía incumplida.

En el reglamento de uso de la Marca de Garantía figuran de manera muy detallada tanto las cuantías de las compensaciones por incumplimiento, como por las infracciones y sanciones de las empresas de la Marca que hayan incumplido las garantías.

La Marca de Garantía del Puerto de Valencia, aprobada en 1998 y actualizada en el año 2000, constituye una innovadora aplicación en el campo de los servicios logísticos de la Ley de Marcas y Patentes y abre una puerta a la aplicación de la Marca a los servicios urbanos cuyo producto final debe estar proporcionado por distintos tipos de empresas y entidades. Este es el caso del turismo urbano en el que intervienen agencias de viajes, servicios de información, hostelería, restauración, transporte, museos, etc., o los servicios a las personas mayores¹²⁸, en que la calidad de atención depende de servicios de ayuda a domicilio, teleasistencia, residencias, ambulancias y apartamentos.

Las Marcas de Garantía son un instrumento que, sin duda, será altamente desarrollado en los servicios urbanos en unas ciudades destinadas a ser cada vez más relacionales y exigentes con la calidad y la excelencia de los servicios urbanos.

¹²⁸ En este último aspecto, se recomienda el trabajo realizado por Estrategias de Calidad Urbana para la Asociación Barcelona para la Acción Social (1999) sobre "La Marca de Garantía a la Gent Gran".

11.2 LA COLABORACIÓN PÚBLICA Y PRIVADA EN LA PROMOCIÓN LOGÍSTICA DE UNA CIUDAD: BARCELONA CENTRO LOGÍSTICO¹²⁹

La entidad de carácter no lucrativo “Barcelona Centro Logístico” fue constituida en el año 1994 para:

1. Promocionar internacionalmente la ciudad de Barcelona como centro logístico del sur de Europa.
2. Actuar como grupo de presión para dialogar con las administraciones e impulsar la realización de objetivos de infraestructuras y servicios para potenciar y consolidar la ciudad como centro logístico.
3. Constituirse en foro de debate y encuentro de todo el sector logístico y realizar los estudios de posicionamiento estratégico y operativo.

La entidad está constituida por 71 miembros, entre los que destacan las siguientes entidades y empresas de titularidad pública o privada:

- Consorcio de la Zona Franca.
- Autoridad Portuaria de Barcelona.
- Cámara de Comercio, Industria y Navegación.
- Transitarios, consignatarios y empresas estibadoras del puerto de Barcelona.
- RACC.
- Fundación ICIL (Instituto Catalán de la Logística).
- Colegio de Economistas de Cataluña.
- ATEIA (Asociación de Empresas Transitarias y expedidoras de Barcelona).
- Ayuntamiento de Barcelona.
- World Trade Center.
- Nissan.
- Terminal de Contenedores de Barcelona.
- ACESA.
- Aduana de Barcelona.

La presidencia de la asociación se turna cada dos años entre el Delegado del estado en el consorcio de la Zona Franca y el Presidente de la Autoridad portuaria de Barcelona.

Entre las principales actividades desarrolladas se encuentran:

- La elaboración de estudios:
 - “La logística en el área de Barcelona” (BCL y Cámara de Comercio).
 - “Estudio sobre la viabilidad de la circulación mixta de pasajeros y mercancías por la línea del AVE Barcelona-Frontera francesa.”(DE-Consult, Alemania).

¹²⁹ Para una mayor información, dirigirse a la Web de Barcelona Centro Logístico.

- “Estudio sobre el tráfico en los accesos a la zona franca” (RACC y BCL).
- Instauración del Premio Internacional “Barcelona Centro Logístico”, para premiar a los mejores trabajos periodísticos sobre temas de logística y Barcelona.
- Acciones de Promoción internacional y económica en Düsseldorf, París, Rotterdam, París y Zúrich.
- Distribución de la revista de la Asociación BCLNews.
- Impulsar la creación de un Master Universitario de Logística.
- Realización de Almuerzos coloquios con invitados estrella (Josep Piqué, Artur Mas, Arias Salgado).
- Ha impulsado conjuntamente con el Consorcio Zona Franca el Salón Internacional de la Logística desde 1999.

Barcelona Centro Logístico desarrolla un plan de actuación 2001-2005 para impulsar ante las administraciones pertinentes los objetivos de infraestructuras y proyección que considera más importantes y que por su interés detallamos a continuación:

1. Red Viaria

1.1. Ampliación:

- Acceso Autovía del Baix Llobregat y cambio de sección de la C/ Feixa Llarga, (3 carriles entre el enlace con la Gran Vía y la C/ K y de esta calle a 3 carriles por sentido entre Feixa Llarga y el Puente del Prat).
- Acceso de conexión directa a Zona Franca (Calle nº 3, doble sentido), en el Cinturón del Litoral. Mejorar la capacidad en la C-246 y N-340 y la capilaridad con los polígonos industriales del Baix Llobregat y la interconexión entre ellos.
- Autovía del Baix Llobregat hasta el Puerto y el Aeropuerto, con segregación de flujos de acceso para camiones.
- De 4 a 5 carriles de la C/ A en su tramo final (nudo del Puerto), y a 4 carriles entre las calles 3 y 4.
- Ampliación a 3 carriles de todos los viales de acceso a la rotonda de Amadeu Torner por encima de la Ronda Litoral y de esta rotonda.
- Ampliación a 3 carriles del ramal de enlace de la Ronda Litoral con la calle nº 3 y entre esta calle y el enlace con la Gran Vía.
- Ampliación a 3 carriles por sentido de la Ronda de Llevant entre la Gran Vía y la rotonda de acceso al Puente del Prat y de esta rotonda.

1.2. Construcción:

- C/ Pedrosa sobre la Ronda Litoral, conectando con la calle nº 2 y construcción de una rotonda y enlaces con la Ronda Litoral.
- Autovía de conexión Aeropuerto-Puerto. Ramal de enlace de la Ronda Litoral a la calle A. Vial interior del Puerto.
- Tramo Terrassa-Abrera de la B40.
- Autovía de Cervera.
- De la prolongación de la calle E hasta la rotonda de Amadeu Torner.

2. Red Ferroviaria.

- El Tren de Alta Velocidad debe llegar a la frontera antes del 2004 y debe estar construida la Galería Internacional (PRIORITARIO).
- Compatibilidad del tren de alta velocidad con el transporte de mercancías.
- Conexión ferroviaria directa entre el Puerto y el Aeropuerto.
- Conexión de la terminal TCV con Can Tunis.
- Remodelación de Can Tunis y eliminación del Morrot.
- Una nueva estación de recepción y expedición de trenes y una terminal de transporte combinado (en el antiguo cauce del río).

3. Puerto y Aeropuerto.

- Una nueva terminal de contenedores con terminal intermodal en la zona de ampliación del Puerto.
- Ampliación de la terminal de carga del aeropuerto.

4. Transporte público al servicio de BCL.

- Prolongación de la línea 2 con dos estaciones internas en el sector y llegada de la línea 9 (Zona Franca, Fira) al Aeropuerto, con estaciones en las terminales aéreas.
- Dotar de transporte colectivo (bus lanzadera) al área de influencia de BCL (Parque Logístico, Zona Franca, ..).

Por otra parte, también es prioritario:

5. Infoestructura

- Culminar la implantación de las instalaciones de comunicaciones.
- Extender PortIC a toda la comunidad logística y abrirlo a todos los sectores implicados locales y foráneos.

6. Reforzar el polo logístico con medidas de imagen, marketing y formación

- Creación de un Plan de calidad común con el Puerto de Barcelona.
- Potenciar la marca Barcelona Centro Logístico, a nivel estatal y europeo, y garantizar la promoción de la imagen corporativa de Barcelona.
- Institucionalizar y reconocer el valor académico de la oferta actual de estudios relacionados con el sector de la logística.
- Creación de cursos de segundo y tercer ciclo, con el objetivo de conseguir una mayor especialización y profesionalización del sector.

11.3

COLABORACIÓN PÚBLICA-PÚBLICA PARA LA MODERNIZACIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS DEL “PUERTO DE VALENCIA”

No sin razón se ha dicho que la cooperación más difícil es la que tiene que establecerse entre las instituciones públicas. Pero, sin lugar a dudas, el pacto entre el Gobierno del Estado, la Administración Autonómica (Generalitat Valenciana), el Ayuntamiento de Valencia y la Autoridad Portuaria, firmado el 14 de octubre de 1997, es un ejemplo de cómo se tienen que hacer las cosas para que emerja una sólida colaboración:

1. Disponer de un proyecto compartido integral que compatibilice objetivos infraestructurales y de calidad de vida urbana.
2. Identificar claramente las competencias y los compromisos de acción de cada una de las entidades.
3. Disponer de un sistema de complementariedades para que se produzca el efecto “yo gano, tú ganas”.

El convenio que plasma el pacto interinstitucional, si bien con un cierto retraso en el calendario, se cumple en todos los requisitos.

En las páginas siguientes extraemos los elementos más significativos del Convenio Interinstitucional firmado por los máximos representantes de las instituciones públicas.

11.3.1. Justificación.

El Puerto de Valencia no puede limitarse exclusivamente a ser un mero punto de paso de mercancías, sino que debe aspirar a transformarse en un nodo de transporte, donde, a partir del tráfico marítimo interoceánico, sus usuarios puedan establecer sus estrategias globales de distribución.

En el marco actual de competencia globalizada, las infraestructuras portuarias necesitan contar con el apoyo institucional, social y territorial de su entorno para poder desarrollar su potencial dinamizador de la economía regional y local donde se ubican.

Por otra parte, esta oportunidad de mejora de la competitividad portuaria es perfectamente compatible con el diseño de actuaciones integradas de urbanismo y transporte tendentes a mejorar la relación existente entre el Puerto y la Ciudad. Estas actuaciones se ven facilitadas por la posibilidad de realizar un nuevo diseño de los espacios urbanos y portuarios, debido a la próxima entrada en operación de la ampliación sur del Puerto y al desarrollo urbanístico de zonas adyacentes al área portuaria.

11.3.2. Descripción.

El Convenio contempla el conjunto de temas implicados en la relación Puerto/Ciudad, que están pendientes de solución y exigen la participación concertada de las tres administraciones. El núcleo central del Convenio es la actuación “Balcón al Mar”, actuación urbanística de recuperación para el uso ciudadano de la Dársena Interior del Puerto. Otro elemento clave es la Zona de Actividades Logísticas, proyecto estratégico de desarrollo de la logística en el Área de Valencia, vinculado a la operación de la nueva terminal de contenedores del Puerto y a la iniciativa global de Valencia Centro Logístico. Finalmente, el Acceso Norte por carretera al Puerto y el Acceso Ferroviario Sur vienen a solucionar los problemas de conexión del Puerto con su Hinterland, viabilizando la operatividad de la Ampliación Sur del Puerto y facilitando la realización completa del proyecto “Balcón al Mar”.

La fuerte interrelación de los distintos proyectos que deben emprenderse exige un trabajo previo de concertación y coordinación de las distintas Administraciones para el establecimiento de un programa de actuación eficaz, en el que cada una impulse los proyectos de su competencia con el apoyo institucional de las demás, lo que facilitará los procesos de definición y realización de los proyectos. Asimismo, se trata de promover un entorno financiero que viabilice el conjunto de proyectos a emprender, sin descartar la posibilidad de introducir esquemas de financiación mixtos con participación de la iniciativa privada en algunos proyectos específicos.

11.3.3. Objetivos.

Los dos objetivos básicos de este Convenio son:

- Promover la mejora de la integración urbana del Puerto, con un aumento de la calidad de los espacios urbanos que pueden crearse a partir de suelos no necesarios para los usos portuarios, potenciando la estrategia de abrir la ciudad de Valencia al mar, con el proyecto denominado “Balcón al Mar”, que abarca la superficie que queda reflejada en el plano adjunto y que pasará como propiedad al Ayuntamiento de Valencia.
- Comprometer a todas las instituciones en la consolidación de una estrategia de aumento de la competitividad del Puerto de Valencia, basada en la solución coordinada de todos sus elementos de acceso terrestre, ferroviario y de carretera, y en la creación de una Zona de Actividades Logísticas, que potencie el papel de Valencia como nodo de la red trans-europea de transportes.

11.3.4. Compromisos.

En los seis meses siguientes a la firma del Convenio se tramitarán los siguientes planes y proyectos:

- El Ayuntamiento de Valencia, en colaboración con la Autoridad Portuaria de Valencia, pondrá en marcha un concurso de ideas o cualquier otra fórmula que el Ayuntamiento crea conveniente, para el desarrollo urbanístico de la actuación “Valencia Balcón al Mar”. Paralelamente, la Autoridad Portuaria de Valencia preparará un plan de actuación para definir y valorar las actuaciones complementarias de infraestructuras de acceso de los muelles y de traslado de instalaciones, que deberán ser concretadas conjuntamente dentro de la actuación urbanística citada. Ideas, trabajos y planes que aceptarán y aprobarán las Instituciones comparecientes, llevándose a cabo su tramitación.
- La Autoridad Portuaria de Valencia redactará y la Generalitat tramitará el Plan Especial necesario para el desarrollo de la Zona de Actividades Logísticas, en cumplimiento de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Valenciana.
- El Ministerio de Fomento tramitará, a los efectos de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, el estudio informativo del proyecto de Nuevo Acceso Ferroviario al Puerto de Valencia. La Generalitat Valenciana y el Ayuntamiento de Valencia tramitarán y aprobarán, por su parte, el citado proyecto en sus aspectos urbanísticos y, en su caso, ambientales. El trazado del Nuevo Acceso no condicionará la funcionalidad y la extensión de la ZAL, ya que ésta parte de un nivel de superficie relativamente limitado.
- El Ministerio de Fomento redactará un estudio informativo del Acceso Norte por carretera al Puerto que será tramitado hasta su aprobación con la preceptiva participación de la Generalidad Valenciana y el Ayuntamiento, de forma que se contemplen los aspectos urbanísticos y, en su caso, los ambientales. La responsabilidad de la gestión en otros municipios del Área Metropolitana corresponderá a la Generalitat Valenciana, incluidos los aspectos financieros que se puedan derivar. El Nuevo Acceso Viario será planteado con el objetivo de la máxima autofinanciación y, por tanto, con una minimización de costes, lo cual implica adoptar las soluciones técnicas menos gravosas desde el punto de vista urbanístico.

Una vez concluidas las anteriores actuaciones administrativas e institucionales:

- Se pondrá en marcha el proyecto aprobado con relación al “Balcón al Mar”, con las fórmulas de financiación más adecuadas, incluso con la posibilidad de participación privada, para la que se efectuaría la correspondiente cesión de los terrenos objeto de actuación al Ayuntamiento de Valencia, previa desafectación de los mismos y cumpliendo los condicionantes legales correspondientes, una vez delimitados los espacios que mantendrán su carácter de dominio público portuario.
- Se iniciará el proceso de contratación y construcción del Nuevo Acceso Ferroviario Sur.
- Se seleccionarán y se estudiarán las fórmulas de financiación del Nuevo Acceso Norte por carretera, en especial la factibilidad de un esquema de financiación mixto, con participación privada.
- Se iniciará el proceso de expropiación y urbanización de la primera fase de la Zona de Actividades Logísticas.

Todas las actuaciones señaladas tenían un calendario preciso que, como hemos señalado, ha tenido algún retraso que no afecta al Convenio, puesto que la vigencia del mismo es hasta el cumplimiento de todos los fines.

12 La gestión de redes en el transporte de viajeros

12.1 LA RED INTEGRADA DE TRANSPORTE DE VIAJEROS EN CURITIBA

Curitiba es la capital del Estado de Paraná, en el sur de Brasil. Es la ciudad central de un área metropolitana de casi 2,3 millones de habitantes.

Curitiba, como tantas otras ciudades de América Latina, tenía un caos de líneas de transporte de viajeros. Los propietarios de las líneas eran mayoritariamente privados y organizaban los tiempos y escogían los recorridos que les proporcionaban una mayor rentabilidad.

12.1.1. ¿Qué es la RID?

En los años 80, el gobierno local promueve la Red Integrada de Transporte de Viajeros de Superficie (RID), puesto que se descarta que la ciudad disponga de un transporte colectivo subterráneo (metro). La red se planifica de acuerdo con las directrices globales de desarrollo de la ciudad y su objetivo es substituir al antiguo sistema de transporte por una red de líneas interconectadas.

En la actualidad, el pasajero no paga por el viaje en cada una de las líneas como antaño, sino que organiza su propio trayecto usando varias líneas y abonando una sola tarifa, lo que resulta un “mejor servicio a un menor precio”.

La RID está compuesta por 193 líneas interconectadas, aunque en el conjunto de Curitiba aún restan 86 líneas por conectar.

12.1.2. Los roles públicos y privados en la RID.

La red la forman diez empresas privadas de transporte de viajeros, que son las que obtienen los permisos de explotación del servicio por parte del gobierno local.

Las empresas de la red efectúan todas las inversiones en las instalaciones y en la flota de autobuses, así como su mantenimiento de acuerdo con las directrices dictadas por el Ayuntamiento.

Por su parte, el gobierno local asume las inversiones en infraestructuras: Estaciones de integración de líneas, señalización, planificación y control, y diseño y señalización de vías. El funcionamiento de la red tiene las siguientes bases:

- Se basa en una tarifa única entre las diferentes empresas, que refleja el coste de todo el sistema, en el que las líneas más cortas sufragan con su superávit el déficit de las más largas.
- El concepto de red se basa en la disposición de terminales de integración de líneas distribuidas en puntos estratégicos de la ciudad.
- Las empresas son remuneradas en función de los kilómetros recorridos, y no como anteriormente, por el viajero transportado que pagaba directamente.
- La concepción de la red y las inversiones urbanas en pavimentación, señalización y control, posibilita una amplia financiación por parte del Banco Interamericano de Desarrollo. En concreto, aportó 120 millones dólares USA del total de 200 millones que costaron las infraestructuras.

La gestión en red permitió al gobierno local de Curitiba aplicar su visión de gestión al transporte colectivo de superficie: “Mejor calidad con menor consumo de recursos públicos locales”¹³⁰.

¹³⁰ Información sobre la red extraída de Ceneviva, C. “Curitiba y su red integrada de transporte”, en Rojas, E. y Doughthers, R. (Ob.cit.).

13

Gestión relacional e innovación tecnológica

13.1 LA COLABORACIÓN PÚBLICA-PÚBLICA EN LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA DEL SECTOR PRODUCTIVO SEVILLA TECNÓPOLIS¹³¹

13.1.1. Cartuja 93.

La aspiración de celebrar en Sevilla la última gran Exposición Universal del s. XX, haciéndola coincidir con la conmemoración del V Centenario del Descubrimiento de América, se remonta a 1982. Aquella idea fue favorablemente acogida y cuajó en una propuesta formal a la Oficina Internacional de Exposiciones (BIE), que la aprobó definitivamente en 1987.

Desde ese momento, y casi paralelamente a los primeros pasos para la organización del magno evento, empezó a estudiarse el modo en que habrían de ser aprovechadas las infraestructuras e instalaciones que se construirían en la sede de la Muestra. Se pretendía que Expo'92 tuviera no sólo el valor en sí misma, sino que, una vez finalizada, sirviera de plataforma para el desarrollo económico de Andalucía.

Con esta visión se creó la sociedad Cartuja 93 que coordina la gestión de los terrenos, infraestructuras, edificaciones e instalaciones heredadas de la Exposición Universal de Sevilla de 1992. La sociedad se encarga de promocionar las actividades del recinto de la Cartuja y su capital social está distribuido entre la Junta de Andalucía (51%), la Administración General del Estado (34%), el Ayuntamiento de Sevilla (10%) y la Diputación Provincial de Sevilla (5%).

Los objetivos de la Sociedad Cartuja 93 son:

- a) La promoción y realización de actividades en cumplimiento del proyecto Cartuja 93. En particular, el desarrollo de actividades de estudio, investigación y promoción en relación con la reutilización del recinto de la Cartuja, de acuerdo con las previsiones urbanísticas vigentes.
- b) La administración de las edificaciones e instalaciones de su propiedad en la Isla de la Cartuja, así como la coordinación de la gestión y administración de las edificaciones e instalaciones localizadas en los Parques Temáticos y Científico-Tecnológico.
- c) La tramitación ante la Administración Tributaria de los incentivos fiscales aplicables a la realización del Proyecto Cartuja'93 de conformidad con la Ley 31/1992, de 26 de noviembre.
- d) Ostentar la representación de las entidades que sean titulares de bienes y derechos relacionados con el Proyecto Cartuja'93 y le encomienden su representación.

¹³¹ Elaborado a partir de documentos elaborados por la sociedad Cartuja 93

- e) Efectuar, en su caso, propuesta de modificación del marco legal y económico del Proyecto Cartuja '93 o promover actuaciones estratégicas a fin de acelerar o cualificar las actividades presentes en el territorio de la Isla de la Cartuja.

A partir de este diseño se concretan los dos proyectos constitutivos de Cartuja 93: Sevilla Tecnópolis y el Espacio Metropolitano para la Cultura y el Esparcimiento.

13.1.2. Sevilla Tecnópolis.

En el corazón de la Isla de la Cartuja, a pocos metros del centro histórico de Sevilla, se encuentra Sevilla Tecnópolis, un parque científico y tecnológico especializado en innovación y tecnología que tiene mucho que ofrecer a las instituciones y empresas que quieran establecerse allí: instalaciones de I+D, Centros Universitarios de especialidades Técnicas y ventajas fiscales. Sevilla Tecnópolis se sitúa en un suelo bien comunicado y dotado de infraestructuras: redes de fibra óptica, parques, jardines, avenidas, espacios para el ocio, edificios de valor arquitectónico heredados de la Expo 92....

Los datos de Sevilla Tecnópolis son:

Tecnópolis Datos globales

- Superficie total: 949.800 m²
- Superficie edificable: 526.994 m²
- Superficie edificable disponible: 50.000 m²
- Usos de suelo: Parque Científico y Tecnológico, área Universitaria y Zona de Administración y servicios.
- Número de empresas instaladas: 203
- Número de empleos localizados actualmente: 8.871

Parque Científico y Tecnológico

- Superficie total: 618.000 m²
- Superficie edificable: 356.544 m²
- Número de empresas instaladas: 125
- Número de empleos localizados actualmente: 4.318
- Sectores presentes: transferencia y prospectiva tecnológica, biotecnologías y agroalimentación, centros de investigación y desarrollo, comunicación, energía, formación, docencia y difusión, ingenierías aplicadas, Medio Ambiente, Tecnologías Sanitarias, Telecomunicaciones e informática.

Área de Administración y Servicios.

- Superficie total: 274.000 m²
- Superficie edificable: 95.450 m²
- Número de empresas y administraciones instaladas: 87
- Número de empleos localizados actualmente: 4.145

- Sectores: Finanzas, hostelería y restauración, asesoría empresarial, asociaciones empresariales, gestión comercial y marketing, imagen, sonido, comunicación y producción, medios de comunicación e información, representación, distribución y comercialización de productos, asociaciones empresariales y administraciones públicas.

Zona Universitaria

- Superficie total: 56.500 m²
- Superficie edificable: 75.000 m²
- Número de empleos localizados actualmente: 408
- Ya instalada la Escuela Superior de Ingenieros Industriales, Telecomunicaciones, Química, Electrónica, Automática y Electrónica y Organización Industrial, así como los institutos de Automática Avanzada y Robótica, Energías Renovables y Metrología Dimensional y Electrónica. La Escuela tiene previsto incorporar la disciplina de Aeronáutica.
- 4.000 alumnos.

En la actualidad, el suelo de Sevilla Tecnópolis ha sido adquirido en su práctica totalidad y se precisa una ampliación del mismo.

13.2 COOPERACIÓN PÚBLICA Y PRIVADA PARA LA INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO: EL PARQUE TECNOLÓGICO DE ANDALUCÍA¹³² (MÁLAGA)

13.2.1. Parque Tecnológico de Andalucía.

En 1988 se firmó un acuerdo entre la Junta de Andalucía y el Ayuntamiento de Málaga para la creación del Parque Tecnológico de Andalucía (P.T.A), que se inauguró en Diciembre de 1992.

Sus promotores fueron la Junta de Andalucía a través del Instituto de Fomento de Andalucía, la empresa Pública del suelo de Andalucía y el Ayuntamiento de Málaga. Su objetivo fue crear un lugar de alta calidad para la instalación de PYMES y grandes empresas innovadoras y respetuosas con el medio ambiente, dedicadas a la producción de servicios avanzados y a Investigación y desarrollo (I+D).

El éxito del P.T.A lo certifica la ubicación de más de 170 empresas tecnológicas y entidades de investigación y formación superior.

13.2.2. Asociación de Investigación y Desarrollo en Andalucía.

En el marco del P.T.A. se ha creado una asociación profesional basada en la cooperación pública y privada, I.D.E.A. (investigación y Desarrollo en Andalucía), que tiene por objeto desarrollar cualquier actividad orientada a la promoción y fomento del Parque con el fin de contribuir al éxito del mismo. Asimismo se ocupa de la defensa de los intereses de los asociados en aquellos asuntos relacionados con su participación en el Parque y en particular en lo referente a:

1. Colaboración con los organismos competentes en la promoción y captación de los proyectos empresariales que sean afines a los objetivos del programa, con objeto de conseguir el nivel de ocupación idóneo para el desarrollo del mismo.

¹³² Texto elaborado a partir de la documentación del P.T.A.

2. Colaboración con la Sociedad Gestora a fin de optimizar la gestión de los servicios comunes que se utilizarán.
3. Impulsar aquellas actividades de interés común para los asociados, tales como la obtención de ayudas y subvenciones a sus proyectos, aplicación adecuada de los incentivos y beneficios fiscales de los mismos, así como la promoción conjunta de dichos proyectos.
4. Asesorar a sus miembros en los temas relacionados con la utilización del suelo y derechos de superficie de los terrenos donde se instalarán los proyectos empresariales de cada asociado.
5. Creación y fomento de empresas auxiliares a las actividades que deberán desarrollarse en el Parque.
6. Promover acciones de transferencia de tecnología dentro del Parque.

Para fomentar parte de la asociación como socio titular de pleno derecho, será necesario encontrarse instalado en el Parque y ser adjudicatario de parcela dentro de él, habiendo cumplido las condiciones exigidas por la Sociedad Gestora para su ubicación.

No obstante, podrán ser socias aquellas empresas que, no estando ubicadas en el Parque Tecnológico, puedan contribuir al desarrollo de éste, por su dimensión, tecnología y actividad.

Las empresas que componen la Asociación son:

Air Liquide, S.A.	Digital
Airtel, S.A.	Fujitsu España, S.A.
Alcatel Citesa, S.A.	INDYCCE, S.L.
Andaluza de Técnicas Electrónicas, S.L.	Ingenia, S.A.
Asociación al Servicio de la Investigación y la Tecnología (ASIT)	Málaga Digital, S.L.
Asociación de Ingenieros de Telecomunicación	M-Capital, S.A.
Asociación Internacional de Parques Tecnológicos (IASP)	Parque Tecnológico de Andalucía, S.A.
Axialud Prevención, S.L.	Predan, S.A.
BIC-Euronova, S.A.	ProMálaga
Cetecom, S.A.	Raytheon Microelectronics España, S.A.
Colegio Oficial de Economistas de Málaga	Siemens Matsushita Components, S.A.
Compañía Sevillana de Electricidad, S.A.	Telefónica de España, S.A.
Construcciones SANDO, S.A.	TU DISTRITO, S.A.
Construcciones VERA, S.A.	Universidad de Málaga

14

La gestión de redes en política social

14.1 LAS REDES EN TEMAS SOCIALES: LAS MESAS DE SOLIDARIDAD DE VALENCIA¹³³

El siglo XXI va a caracterizarse fundamentalmente por los términos: globalización, proximidad, calidad y solidaridad. El Tercer Milenio es el de la Globalización, aquel en el que crece la integración del ser humano en el mundo, aquel en el que se manifieste más claramente la interdependencia y donde, como consecuencia, aumente el sentido de corresponsabilidad a una esfera mundial.

Pero, al mismo tiempo, la globalización va a incrementar el sentido de pertenencia a lo cercano, a lo próximo, a los aspectos vinculados a las actividades más básicas de nuestra vida como son la familia, nuestros vecinos y nuestros barrios.

La emergencia de lo local, de la proximidad, nos está obligando ya a plantearnos necesariamente una concepción diferente de las políticas sociales, una concepción diferente de cómo articular la integración y la cohesión social. En esta nueva concepción, son los municipios, las ciudades, las que tienen un papel cada vez más relevante.

Los Ayuntamientos, los gobiernos locales, van a tener que dar respuesta a las nuevas necesidades y demandas urbanas. Necesidades y demandas que tienen en los gobiernos locales sus referentes más cercanos y en muchas ocasiones, el único.

Pero, al mismo tiempo, **los ciudadanos demandan** participación, capacidad de desarrollar en su ámbito más cercano su compromiso con sus vecinos, su responsabilidad para mejorar la calidad de vida de sus barrios, y cómo no, conseguir aumentar a su vez el sentido de pertenencia a su entorno convivencial más cercano en un mundo globalizado.

Nuestro gran reto, el reto de los gobiernos municipales es conseguir satisfacer las nuevas necesidades ciudadanas, siendo capaz de desarrollar, al mismo tiempo, herramientas que fomenten la participación de los ciudadanos en la consecución de esas necesidades.

Si la década de los años noventa ha estado caracterizada por la consolidación de la estructura de los servicios sociales en España, el **Tercer Milenio** se va a caracterizar por **una nueva visión de la concepción de los servicios sociales donde los gobiernos locales tendrán un papel cada vez más importante.**

Nadie discute en estos momentos que gran parte de las competencias de los servicios sociales se concretan a nivel local, aunque no exclusivamente, en el ámbito de la gestión municipi-

¹³³ Apartado redactado por D. Juan Eduardo Santón, economista y Asesor del Gabinete de Alcaldía del Ayuntamiento de Valencia.

pal. Pero la gran transformación consiste en el desarrollo del capital social, en el impulso de las redes sociales; un impulso que parte de la participación, colaboración y coordinación entre la administración local y el sector social. Este desarrollo es, sin duda, el elemento más importante de la protección social en el nuevo milenio.

La administración pública no puede olvidar a la sociedad civil, ni a la familia, ni a las organizaciones sociales, ni sus derechos y deberes, sino que debe procurar, con los medios a su alcance, que éstos puedan realizarse.

En estos momentos, los responsables de la política social municipal y de su gestión a través de la administración no deben entender ni concebir el sector público como segregador de las entidades sociales, ni mucho menos como competidor de la sociedad civil y de las ONG'S.

Las redes sociales van a estar basadas en la proximidad, una proximidad que tiene en la prevención social su principal fuente de demandas y de recursos; por eso son las organizaciones sociales las que tienen mayores ventajas debido a que su principal característica es la cercanía.

El **desarrollo de políticas de proximidad** exige una nueva forma de gestionar lo social, en la que lo importante es una gestión conjunta y eficaz, con el objetivo fundamental de responder adecuadamente a las necesidades y las demandas sociales de los ciudadanos.

Tres son las características que, desde mi punto de vista, tiene el desarrollo de las políticas de proximidad:

1. En primer lugar, la personalización: las políticas de proximidad han de estar basadas en las necesidades personales, particulares e individuales. Esta característica implica necesariamente huir de homogeneizar situaciones, implica capacidad de adaptación a cada una de las necesidades personales para atenderlas desde una base de eficacia y eficiencia.
2. En segundo lugar, la cercanía: las políticas de proximidad requieren de la cercanía territorial. Es importante que las personas y las organizaciones que participan en este tipo de políticas compartan las mismas inquietudes y las mismas necesidades sociales; en definitiva, que compartan una vecindad común.
3. Por último, la descentralización: es uno de los aspectos claves para el desarrollo de las políticas de proximidad. Esto es debido a que es necesario un sistema que genere un alto nivel de autonomía y de dispersión en toda la ciudad al mismo tiempo que desarrolle un alto nivel de control para garantizar los niveles de calidad necesarios.

Al principio les decía que son dos los ejes que caracterizan la política del gobierno municipal: ser capaces de ser un gobierno de proximidad que al mismo tiempo sea catalizador de las energías de los actores urbanos. Ahora vamos a ver una aplicación práctica de esta fundamentación política como ha sido la puesta en marcha del programa de **Mesas de Solidaridad**.

Permítanme, antes de entrar de lleno en el funcionamiento de estas Mesas, hacer un breve repaso por sus orígenes. Las Mesas de Solidaridad comenzaron su andadura en el año 1995. Entonces, todos los que formábamos parte de la concejalía de Acción Social, entendimos inicialmente este proyecto como experiencia piloto, ante el temor y la duda -y no me importa reconocerlo- de poder aunar en un proyecto común al mundo de las organizaciones sociales, al tejido económico, al movimiento vecinal y a la administración pública representada por cuatro áreas: los servicios sociales, educación, sanidad y la policía local. En el año 1995 convocamos en cada una de las áreas de influencia de los diferentes centros municipales de servicios sociales a todos los actores urbanos antes mencionados. Nuestra percepción de cada Mesa de Solidaridad era la misma y, si me permiten el símil, podríamos comparar nuestro trabajo al de un director de orquesta subido a la tarima dispuesto a dirigirla.

Las características esenciales de una orquesta son cuatro: la primera es que existen diferentes clases de instrumentos; la segunda, que cada clase de instrumentos tiene partituras diferentes; la tercera es que dentro de una misma clase de instrumentos hay papeles principales y secundarios y la cuarta es que todos juntos en el mismo espacio físico y al mismo tiempo consiguen interpretar una obra de arte.

Las Mesas de Solidaridad están formadas por diferentes actores urbanos, que en todos los casos tienen intereses diferentes, unos con más importancia que otros, pero que todos juntos, en el mismo barrio y respetando la identidad de cada uno de ellos, deciden interpretar una obra de arte que en este caso se llama solidaridad, compromiso, respeto y cohesión social para dicho barrio.

Las Mesas de Solidaridad, por tanto, son una experiencia de colaboración entre los poderes públicos y las instituciones del barrio, que pretenden actuar de forma preventiva con aquellas personas y grupos de riesgo de una posible exclusión social.

Los **principios que fundamentan las mesas de solidaridad** son:

1. **La participación**, que presupone una sociedad dinámica, solidaria, comprometida de forma activa con el bienestar de sus vecinos.
2. **La complementariedad**, que tiene como elemento fundamental el mantenimiento de la identidad propia, preservando la colaboración, la corresponsabilidad y el enriquecimiento recíproco.
3. **La voluntariedad**, referida al protagonista esencial de las mesas de solidaridad que no es otro que el voluntariado. Las Mesas, como indica el primer documento elaborado por los técnicos municipales, debían recoger ese fantástico y esperanzador caudal de buena voluntad que se desprende de una nueva concepción social pensada como alternativa a la exclusión social -emanada cotidianamente de los entornos más próximos-, alternativa que se realiza en medio del anonimato y al margen de toda grandilocuencia.
4. **La anticipación**: Las Mesas de Solidaridad se desarrollan al mismo tiempo que se anticipan a los posibles problemas que pueden surgir en el futuro y que pueden provocar en los diferentes colectivos vulnerables un itinerario de marginación y exclusión social irreparable.

Paso ahora a darles los datos más relevantes de este programa:

¿Cuántas mesas de solidaridad existen?

Una en cada uno de los Centros Municipales de Servicios Sociales: en la actualidad, diez.

¿Cuántas organizaciones participan en las mismas?

El análisis comparativo de la permanencia de las entidades en las Mesas de Solidaridad refleja el número de organizaciones que han participado en este programa en los últimos tres años. En el año 1997, cerca de 80; en el 1998, cerca de 110; y en el 1999, cerca de 130 organizaciones. De esta tabla se desprenden tres conclusiones que debemos resaltar por su importancia:

En primer lugar, el crecimiento constante de instituciones que forman parte de este programa. Lo que supone que, año tras año, demandan su incorporación a cada una de las mesas un número creciente de organizaciones.

En segundo lugar, que, cuando una institución inicia su participación en una Mesa de Solidaridad, continua a lo largo de los años participando en ella. Éste es, quizá, el principal indicador del buen funcionamiento de las mismas tanto en el aspecto de una buena colaboración como en el de la complementariedad entre las diferentes instituciones.

En tercer lugar, resaltar el número de voluntarios que participan en este tipo de programas. Si tenemos en cuenta que, como media, cada una de las organizaciones cuenta con diez personas voluntarias, en el año 1999 había más de 1200 ciudadanos valencianos colaborando en este programa.

¿A qué sectores de población se atiende?

Como se puede comprobar, cerca del 48% de los proyectos van dirigidos a la infancia y a la juventud, destacando también el 17% de proyectos destinados a la mujer.

Debo destacar por tanto, una consecuencia clave de este diagrama: la importancia que en la ciudad de Valencia tienen aquellas organizaciones sociales dedicadas a trabajar con la juventud.

Además, hay que tener en cuenta que un programa dirigido a la prevención social, necesariamente debe tener a los jóvenes como principal sector de población al que se dirigen los proyectos.

¿Con qué presupuesto?

Si bien el presupuesto de este programa ha aumentado año tras año, de su cuantía se desprende una importante conclusión: el desarrollo de las redes sociales y el capital social a través del programa de Mesas de Solidaridad es un recurso social barato. Los costes de este programa son muy inferiores a cualquier otro programa en el que participe este elevado número de organizaciones y tal nivel de proyectos por toda la ciudad.

Sí el coste es bajo, la rentabilidad social del mismo es muy alta. Las Mesas de Solidaridad son un claro ejemplo de las ventajas que tiene desarrollar políticas sociales basadas en la participación y la prevención de las situaciones de riesgo social. Es este, sin duda, el gran éxito de las Mesas de Solidaridad.

Quisiera concluir esta breve comunicación diciéndoles que las políticas sociales de proximidad -como la experiencia de las mesas de solidaridad- ponen de manifiesto el éxito que supone la movilización y la colaboración público-privada, al tiempo que la creciente participación de la comunidad se convierte en piedra angular del proceso de integración y articulación social.

El desarrollo de programas que articulen el capital social en nuestras ciudades será, sin ningún género de dudas, el que nos permitirá lograr que nuestras ciudades sean el espacio donde se manifieste claramente la responsabilidad ciudadana, la justicia social y la solidaridad en un mundo global.

14.2 EL BANCO DE ESTUDIOS DE INTERÉS SOCIAL (BARCELONA)

En el marco de la Asociación Barcelona para la Acción Social (ABAS)¹³⁴, el Ayuntamiento de Barcelona, la Universidad de Barcelona, la Universidad Autónoma y la Universidad Ramon Llull han establecido un acuerdo de colaboración para crear el Banco de Estudios de Interés Social, un proyecto que orienta y optimiza el potencial de investigación de las universidades hacia el sector de servicios sociales en la ciudad.

Este acuerdo es uno de los resultados y también un buen ejemplo de los principios orientadores del Plan Integral de los Servicios Sociales de la ciudad de Barcelona, que ha sido asumido por la ABAS.

Una de las líneas de trabajo del Plan se dirige al desarrollo de instrumentos para la planificación y coordinación del conjunto de la oferta, tanto pública como privada. En este sentido, la potenciación y consolidación de sistemas de información compartidos al servicio del conjunto de entidades e instituciones de la ciudad era una de las prioridades básicas. El proyecto presentado se inscribe en este marco.

El Banco de Estudios de Interés Social se crea con el objetivo de fomentar entre los estudiantes la realización de tesis, tesinas y trabajos de final de carrera sobre temas sociales, que respondan a las necesidades y demandas de las entidades de nuestra ciudad.

Con esta finalidad, se organizó un circuito entre las entidades y asociaciones que forman parte del Consejo Plenario del Plan Integral, las Universidades y el Ayuntamiento, coordinado por la Escuela Universitaria de Trabajo Social de la Universidad de Barcelona, que permitía a los departamentos universitarios conocer las necesidades y demandas de las entidades para poder informar a los estudiantes de la posibilidad de encaminar hacia estas finalidades sus trabajos de investigación.

Por otro lado, la revista Barcelona Sociedad, que reciben todas las entidades colaboradoras de la ABAS, abrió una nueva sección en la que el Banco de Estudios reseña los estudios realizados. También publica los trabajos que resultan de interés para el conjunto de los servicios sociales.

Constituye un proyecto en el que todos resultan beneficiados: las entidades tienen a su alcance unos estudios para evaluar, planificar y reprogramar su actuación de manera objetiva y con amplios conocimientos sobre la realidad; y los estudiantes pueden demostrar sus méritos académicos e investigadores realizando un trabajo de utilidad social. La relación con las entidades les permite concretar mejor los parámetros de su investigación y les relaciona con un mundo atractivo, no sólo desde el punto de vista humano, sino también académico y científico.

¹³⁴ La Asociación Barcelona para la Acción Social tiene sus orígenes en la dinámica de trabajo iniciada con el proceso de elaboración del Plan Integral de Desarrollo de los Servicios Sociales en la ciudad de Barcelona. Se constituyó en mayo de 1999 con la voluntad de implicar a todas las instituciones y entidades en la definición y la ejecución de la estrategia de la ciudad en este ámbito. Los participantes en el Banco de Estudios son:

Universidad de Barcelona:

- Facultad de Económicas (Departamento de Teoría Sociológica, Filología del Derecho y Metodología de las Ciencias Sociales – Departamento de Sociología).
- Facultad de Psicología (Departamento de Psicología Social).
- Facultad de Geografía e Historia (Departamento de Antropología – Departamento de Geografía Humana).
- EUTS, Escuela Universitaria de Trabajo Social.

Universidad Autónoma de Barcelona:

- Facultad de Psicología.
- Facultad de Ciencias Políticas (Departamento de Sociología).

ICESB, Miembro de la Universidad Ramon Llull.

El Banco de Estudios permite dar mayor rentabilidad a los recursos públicos y privados invertidos en la ciudad. A la necesaria tarea académica de demostrar unas aptitudes, se suma un valor añadido: dar respuesta a las necesidades de investigación del ámbito de los servicios sociales. Esto es justamente lo que se entiende por sinergia social: el resultado de la coordinación es superior a la suma de la acción individual de las entidades e instituciones que operan en la ciudad.

Por último, el proyecto permite dar un nuevo paso en las relaciones entre las universidades y la sociedad, en este caso en el ámbito de los servicios sociales, y contribuye de una manera sencilla y eficaz a la investigación operativa para mejorar los procesos de equidad social urbana.

El acceso al Banco de Estudios

Los estudiantes

La Escuela Universitaria de Trabajo Social EUTS/UB hace llegar a los diferentes departamentos universitarios, y en el inicio del curso, una relación de demandas de estudios y de las instituciones o entidades que los han solicitado.

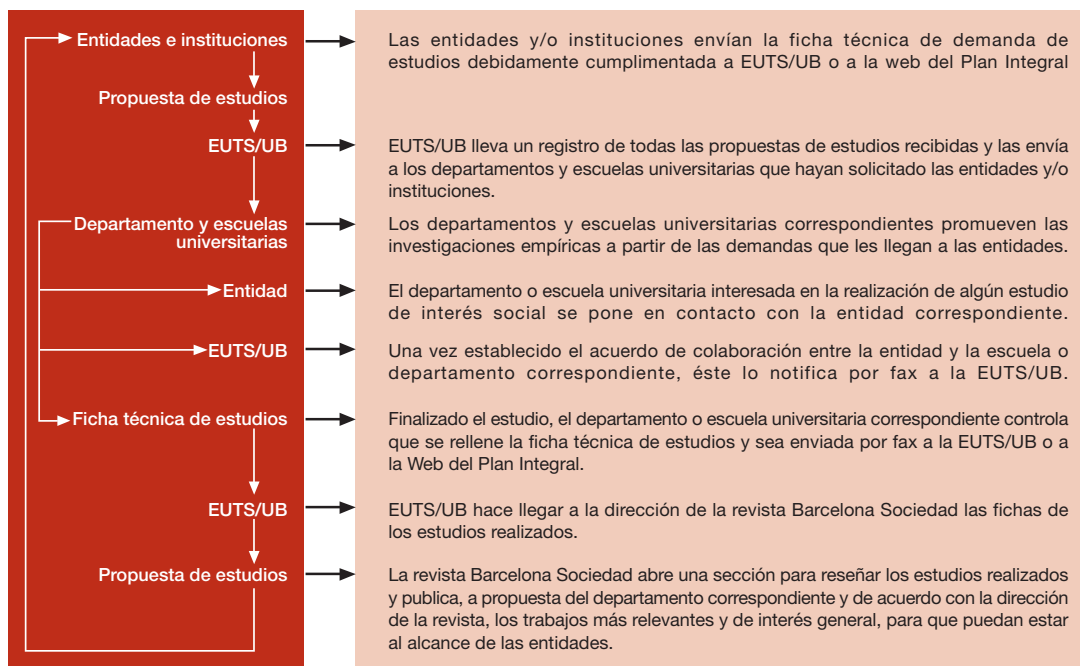
Los estudiantes interesados en realizar algún trabajo de investigación aplicada se ponen en contacto con estas instituciones, estableciéndose, si fuera el caso, un acuerdo de colaboración entre la entidad o institución y el departamento.

Las entidades

Las entidades e instituciones hacen llegar a EUTS/UB su demanda de estudio, rellenando una ficha técnica que recoge las características de las entidades y los objetivos específicos de las propuestas de estudio, y la Escuela de Trabajo Social da a conocer el conjunto de las demandas a los diferentes departamentos.

La creación de una página Web específica de este proyecto permite acceder fácilmente a toda la información

Circuito del Banco de Estudios de Interés Social



15

Gestión relacional en la organización de eventos populares

15.1

EL CENTRO DE COORDINACIÓN OPERATIVA (CECOP) DEL AYUNTAMIENTO DE SEVILLA Y SU PAPEL EN LA ORGANIZACIÓN DE LA SEMANA SANTA

15.1.1. El Proyecto.

Durante la celebración de la Semana Santa del año 2000 se produjeron unos hechos, concretamente en la madrugada del Viernes Santo, que pusieron de manifiesto la necesidad de mejorar la coordinación ante situaciones de emergencia o pánico ante una celebración popular masiva como es la propia Semana Santa, una fiesta organizada a medias por el Ayuntamiento, en cuanto a prestación de servicios, y por el Consejo General de Hermandades y Cofradías, entidad seglar que aglutina a todas las hermandades que participan en la celebración de la Semana Santa e integrada en el seno de la Iglesia.

Con este motivo, el alcalde de la ciudad decidió poner en marcha un mecanismo de coordinación operativa de todas las administraciones, organismos y entidades que permitirá disponer con tiempo suficiente de la información y poder actuar en consecuencia con eficacia mediante la elaboración de un manual de procedimientos.

De esta forma nace el CECOP: como una mesa de trabajo donde se sientan con una misión común las administraciones públicas, las empresas privadas y las organizaciones sociales como Cruz Roja o el Consejo General de Hermandades y Cofradías. Desde el mes de enero del 2001 hasta marzo del 2001, se desarrollaron una serie de reuniones y mesas de trabajo, técnicas y políticas, que desembocaron en un plan específico de actuación para la Semana Santa donde un amplio trabajo en red permitió un mejor servicio a todos los ciudadanos.

El trabajo fue dirigido personalmente por el alcalde con la asistencia directa de un grupo denominado de coordinación y formado por tres personas (un técnico de alcaldía, un jefe de sala del CECOP y un responsable de comunicación). Se entendía desde el primer instante que el papel de los medios de comunicación era de vital importancia para que la red funcionara bien y que sus actuaciones llegaron con fluidez a los ciudadanos.

¹³⁵ Este apartado ha sido redactado íntegramente por D. Antonio Silva, Portavoz del Centro de Coordinación Operativa (CECOP) del Ayuntamiento de Sevilla y Adjunto al Director del Plan Estratégico Sevilla 2010.

15.1.2. La puesta en marcha.

En el proyecto del Centro de Coordinación Operativa se integraron las siguientes entidades: Ayuntamiento de Sevilla (a través de distintos servicios que a continuación desarrollaremos), Subdelegación del Gobierno central, Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía, Consejo General de Hermandades y Cofradías, Empresa Municipal de Limpieza, Empresa Municipal de Aguas, Gas Andalucía, Telefónica, Supercable, Sevillana de Electricidad, Cruz Roja y Empresa Pública de Emergencias Sanitarias.

El sistema de trabajo de todas estas entidades implicadas fue el siguiente: en primer lugar se constituyó una mesa política donde los responsables públicos de las distintas administraciones acordaron la puesta en marcha de este nuevo procedimiento de coordinación de servicios con un mando único de actuación durante la Semana Santa y se procedió a crear un plan de trabajo que desarrollara la elaboración del Plan Específico de Coordinación de Semana Santa. Un Plan, por cierto, enmarcado dentro del propio Plan de Emergencia Municipal de Sevilla. Una vez que los responsables políticos dieron luz verde a la elaboración de los trabajos, se encargaron de ellos los técnicos de cada una de las dependencias. De esta forma se crean los grupos de trabajo (un total de tres), que comienzan a repartirse las distintas tareas. Los grupos serían los siguientes: Seguridad e Intervención, Grupo Sanitario y Apoyo Logístico y Acción Social. El trabajo de todos estos tendría como punto de partida los informes de incidencias en la ciudad elaborados por cada una de las 57 hermandades y cofradías que participan en la Semana Santa sevillana y recogidos en un extenso documento por el Consejo General de Hermandades y Cofradías. Este organismo, incardinado en la Iglesia Diocesana, fue el único que tuvo un representante propio en los tres grupos de trabajo. En definitiva, estábamos realizando un nuevo modelo de colaboración para atender a una necesidad concreta que ellos mejor que nadie conocían. De la red de colaboración entre todos saldría posteriormente una de las mayores experiencias de prestación de servicios por parte de lo público con la colaboración de lo privado, en este caso, además, con la peculiaridad de institución social que tiene lo privado.

Cada grupo de trabajo fue detectando en sus reuniones de técnicos cuáles eran los problemas y cuáles eran las soluciones que entre todos se podían dar a los mismos. De esta forma, se estudió, por ejemplo, una mejor distribución de los servicios sanitarios en el entorno del centro histórico. Se replanteó el sistema de evacuación a centros sanitarios en caso de necesidad. También se detectaron de común acuerdo cuáles eran los problemas concretos en sitios concretos de aglomeración de personas que podrían llevar a alteraciones del orden público y también se responsabilizaron por vez primera las cofradías (entidades dependientes de la Iglesia Diocesana) de hacer sus manuales de autoprotección de templos. Alguna hermandad incluso ofreció a sus celadores (personas que velan por la organización vestidos de nazarenos en medio de las filas de nazarenos) cursos de primeros auxilios y evacuación en caso de necesidad. Era una forma más de entender que una fiesta de la magnitud de la Semana Santa no puede discurrir con normalidad sin la colaboración de una amplia red de agentes sociales, donde las cofradías son parte importante de la fiesta, pero también muy importante de la responsabilidad en el buen desarrollo de la misma.

Por primera vez se aplicaron nuevas tecnologías al seguimiento de las distintas procesiones (una media de ocho diarias). Para ello, y a través de un acuerdo con la empresa privada Telefónica, se dotó a cada hermandad de dos personas voluntarias, pertenecientes a la Red de Emergencia Radio (REMER) de la Subdelegación del Gobierno central, equipadas con tecnología GPS con el fin de recibir señal en tiempo real de cómo se iban moviendo los distintos cortejos procesionales. Todas estas señales se recibían en la sala del CECOP y estaba disponible para todos los responsables de servicios allí ubicados.

El hecho de disponer de información en tiempo real de todo lo que ocurría durante la Semana Santa y poder aplicar el Manual de Procedimientos aprobado en su día por la Mesa Política con celeridad fue, sin duda, una de las claves del éxito del CECOP.

15.1.3. Entidades implicadas.

El Ayuntamiento de Sevilla participó en la mesa política y en las mesas de técnicos con los siguientes servicios:

- Delegación de Cultura y Fiestas Mayores
- Gerencia Municipal de Urbanismo
- Delegación de Obras Públicas
- Jefatura de la Policía Local
- Servicio de Incendios y Salvamento
- Servicio de Protección Civil
- Delegación de Salud
- Delegación de Tráfico y Transportes
- Delegación de Consumo y Mercados
- Laboratorio Municipal
- Delegación de Medio Ambiente
- Servicio de Protección Ambiental
- Empresa Municipal de Limpieza (Lipasam)
- Empresa Municipal de Aguas (Emasesa)

Por su parte, la Subdelegación del Gobierno Central participó con:

- Jefatura Superior de Policía
- Red de Emergencia Radio (REMER).
- Unidad de Protección Civil Estatal

La Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía participó con:

- Servicio Andaluz de Salud
- Empresa Pública de Emergencias Sanitarias
- Centro de Coordinación de Emergencias de la Junta de Andalucía (CECEM)
- Protección Civil Autonómica
- Policía Autonómica

Y, además de estos servicios dependientes de la administración pública, también participaron los siguientes:

- Consejo General de Hermandades y Cofradías de Sevilla
- Telefónica de España
- Sevillana de Electricidad
- Gas Andalucía
- Supercable

15.1.4. Fases del Proyecto.

El proyecto, como quedó dicho antes, fue articulado mediante la elaboración de un documento amparado políticamente por la Mesa para la Coordinación de los Planes de Fiestas de Primavera, que definía:

1. La Dirección del Plan y su Comité Asesor, con sus funciones
2. Los objetivos que se pretenden conseguir.
3. Análisis del riesgo.
4. La constitución de un Centro de Coordinación Único.
5. La constitución de un Centro de Información.
6. Las funciones y procedimientos operativos de cada uno de los servicios intervinientes.
7. La operatividad de los mismos en caso de emergencia.
8. Los recursos que se adscriben.

El Plan de Trabajo se dividió en tres grandes fases:

1. Fase de análisis de los riesgos.
2. Fase de elaboración de procedimientos operativos preventivos por cada uno de los servicios.
3. Fase de elaboración de planes de emergencias específicos que integren todos los procedimientos.

En el plazo de dos meses y medio, quedó redactado el documento final que se puso en marcha tras ser aprobado por los responsables políticos de la Mesa de Coordinación. El balance final puede calificarse como de muy positivo, puesto que ha sido la mayor experiencia de colaboración y coordinación entre servicios, organismos, administraciones y entidades privadas que la ciudad ha experimentado desde la Exposición Universal de 1992. Una vez acabada la Semana Santa, fueron muchas las instituciones que se felicitaron de esta experiencia de trabajo en red y que de forma sucinta hemos reseñado. De forma especial, el propio Consejo General de Hermandades y Cofradías de Sevilla, institución de la diócesis que recalcó en su memoria anual la importancia de este nuevo sistema de coordinación y colaboración entre todos los agentes.

La experiencia se trasladó después a la Feria de Abril y posteriormente a la denominada Mesa para la Convivencia Ciudadana en la noche de Sevilla, que trabaja en paliar los efectos negativos de la movida mediante la implicación de toda la red de actores de la ciudad que tienen alguna implicación en el asunto.

Bibliografía básica y enlaces electrónicos recomendados en español

Bibliografía básica:

- Borja, J. y Castells, M. *Local y Global* (Madrid, Ed. Taurus, 1998).
- Brugué, J. y Gomá, R. *Gobiernos locales y políticas públicas* (Barcelona, Ed. Ariel, 1998)
- Castells, M. *La Era de la Información*. En especial el primer volumen “La sociedad red” edición revisada (Madrid, Ed. Alianza, 2001).
- Castells, M. *La Ciudad Informacional* (Madrid, Ed. Alianza, 1995).
- Gomá, R. y Subirats, J. *Políticas Públicas en España: Contenidos, redes y niveles de gobierno* (Barcelona, Ed. Ariel, 1995).
- Mohare, M.H. *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público* (Barcelona, Ed. Paidós, 1998).
- Osborne, D. y Gaebler, T. *La Reinención del Gobierno* (Barcelona, Ed. Paidós, 1995).
- Pascual Esteve, J.M. *La Estrategia de las Ciudades: Los Planes Estratégicos como Instrumento* (Barcelona, Ed. Diputación de Barcelona, 2000).
- Pascual Esteve, J.M. *De la Planificación a la Gestión Estratégica* (Barcelona, Ed. Diputación de Barcelona, 2001).
- Prats, J. “La Dimensión Local de la Gobernabilidad Democrática y el Desarrollo Humano”, en *Instituciones y Desarrollo* (Instituto de Gobernabilidad, Noviembre 2000).
- Prohalaerd, C.K y Hamel, G. *Compitiendo por el Futuro* (Barcelona, Ed. Ariel, 1995).
- Rodríguez Alvarez, J.M. (ed) *Experiencias prácticas de Desarrollo Local* (Barcelona, Ed. Bayer Hnos. S.A., 2001).
- Rogers, R. *Ciudades para un Pequeño Planeta* (Barcelona, Gustavo Gili, 2000).
- Rojas, E. y Daughters, R. (ed) *La Ciudad en el Siglo XXI* (Banco Interamericano de Desarrollo, 1998).
- Santacana, F. y Campreciós, J. *Planificación Estratégica Urbana* (Barcelona, CIDEU, 1993).
- Sassen, S. *La Ciudad Global* (Buenos Aires, Eudeba, 1999).

Principales enlaces electrónicos:

- www.cideu.org. Información de las estrategias urbanas de más de 50 grandes ciudades de España y América Latina.
- www.iigov.org. Información y análisis sobre gobernabilidad y desarrollo humano.
- www.Valencia2015.org. Información sobre planificación estratégica urbana y proyectos urbanos en el ámbito internacional.

