

El buen gobierno de la ciudad  
Estrategias urbanas y política relacional



Josep Centelles i Portella

# El buen gobierno de la ciudad

Estrategias urbanas  
y política relacional



Colección Gobernabilidad y Desarrollo  
dirigida por Joan Prats i Catalá

Publicado con el auspicio de:



© Josep Centelles i Portella, 2006

© PLURAL EDITORES, 2006

Primera edición: septiembre de 2006

DL:

ISBN:

Producción

Plural editores

c. Rosendo Gutiérrez 595, esquina Av. Ecuador

Tel. 2411018 / Casilla 5097 / La Paz-Bolivia

Email-plural@accelerate.com

*Impreso en Bolivia*

CIUTAT DE TRÀNSIT

*Vivim un temps de trànsit,  
uns anys esmunyedissos,  
i mai no t'habitues  
al que fuig o al que ve.*

Pere Fons i Vilardell (En ambre)



*A Dandara, esperança do futuro.*





# Contenido

---

Prólogo .....	13
Presentación .....	15
Preámbulo .....	19
Desarrollo, nación, mercado y... ahora ciudad .....	19
Desarrollo Económico Local (del) .....	22
Local, localidad, ciudad y territorio .....	23
Actores y participación .....	24
Proceso de mudanza institucional y cultural .....	24
Liderazgo local y pro-actividad .....	25
Conocimiento, innovación y las tic's .....	26
<p>Capítulo 1</p> <p><b>La Ciudad</b></p>	
Modelizar la ciudad y ciudad-modelo .....	31
La ciudad de la gente .....	34
La ciudad como mosaico de grupos de interés .....	34
Gobernanza y gobernabilidad urbanas .....	36
Las instituciones y su importancia para la gobernabilidad .....	39
La ciudad, una máquina económica emergente en el mundo global ....	44
Una economía de producción flexible .....	44
Lo público y lo privado. Lo local y lo central .....	46
El Estado cambia y se erosiona .....	47
La ciudad, lugar de innovación, emerge .....	49
Entornos urbanos de calidad: "servicios avanzados" .....	51
Entornos urbanos de calidad: "ciudad del conocimiento" .....	52

La globalización impacta en la ciudad .....	56
Flujos de mercancías y ciudad .....	56
Flujos de información y ciudad .....	57
Circulación de capitales y ciudad .....	58
Circulación de personas y ciudad .....	61
Ciudad, lugar de oportunidades; lugar de identidad .....	64
La ciudad como lugar de las oportunidades .....	64
Acceder vs. poseer .....	65
Ciudad multicultural, ciudad dual .....	68
Identidad urbana e inclusión social .....	71

## Capítulo 2

### El gobierno de la ciudad

El gobierno municipal y el gobierno de la ciudad .....	77
Paradigmas modernos de gobierno .....	80
El modelo burocrático .....	80
El modelo gerencial .....	83
Gobernanza y estrategia .....	85
Gestión de redes y gestión de percepciones .....	91
La ciudad como oportunidad de relaciones de cooperación .....	91
Gestión de redes .....	92
Percepciones, redes de relaciones y bloqueos .....	93
Tendencia al enroque .....	94
Hacia la gestión de percepciones .....	95
Algunas notas sobre la gestión de redes urbanas .....	96
Pacto de Ciudad y Plan Estratégico .....	98
Plan estratégico, herramienta de gobernabilidad urbana .....	98
Pacto de Ciudad .....	101

## Capítulo 3

### Formulación estrategias urbanas

Metodología de la planificación estratégica urbana <sup>15</sup> .....	106
1. Organización .....	107
2. Diagnóstico .....	109
3. Objetivo general y líneas estratégicas .....	110

4. Redacción del plan (proyectos, prioridades e indicadores) .....	111
5. Aprobación solemne o firma del pacto .....	111
6. Impulsión del plan / pacto .....	112
7. Monitoreo y evaluación. Observatorio estratégico .....	112
8. La actualización o revisión del pacto .....	113
Análisis de actores .....	119
Participación, transparencia y comunicación .....	125
Participación y creatividad .....	126
La participación de los partidos políticos .....	127
El plan de comunicación .....	128
El protagonismo del Plan Estratégico .....	129
Más allá del plan estratégico, por una mudanza cultural .....	131
Visión global de la ciudad y evolución cultural .....	131
El observatorio estratégico de la ciudad .....	132

#### Capítulo 4

### El buen gobierno de la ciudad

Políticas urbanas sustantivas .....	135
Ciudad sostenible y redistribución urbana .....	137
Sostenibilidad .....	137
Agenda 21 local .....	142
Redistribución para la cohesión social .....	144
Ciudad inclusiva .....	152
Políticas de emprendedor para el cambio .....	155
Costes y beneficios, difusos o concentrados .....	155
Ejemplo 1: Políticas de movilidad y transporte urbano .....	160
Métodos y trabajo en red. (ejemplos) .....	165
La Matriz de intereses .....	166
Ejemplo 2: Pacto por la movilidad .....	168
Ejemplo 3: Políticas de micro-crédito .....	171
Bibliografía .....	175

## Índice de recuadros

- Sillas plásticas .....	27
- Balones de fútbol .....	28
- Modelos de tráfico urbano .....	32
- Análisis de la estructura del poder en una comunidad .....	35
- Los principios de buena gobernanza .....	37
- La 'partitocracia' económica .....	39
- Instituciones y costes de transacción .....	41
- La ciudad base de la globalización y espacio de la localización .....	47
- Ciudad y Estado .....	48
- Sectores innovadores y ubicación urbana .....	50
- Economía emergente y ciudades de servicios .....	51
- Entorno local y entorno nacional .....	53
- Rosas de Sant Jordi .....	57
- Tormentas financieras .....	60
- Impactos migratorios acelerados .....	62
- La seductora diversidad de la vida urbana. ....	65
- La ciudad desintegrada .....	66
- Organizar la heterogeneidad .....	68
- América Latina: la sociedad dual .....	69
- Deporte e imagen externa de la ciudad .....	72
- ¿Una definición de ciudad? .....	73
- Ciudades del mundo .....	74
- Decálogo de la burocracia weberiana .....	81
- Burocracia .....	82
- Gobierno real: gobernanza, gerencialismo y burocracia simultáneos	88
- Dualización intra metropolitana .....	92
- Las lecciones de la planificación estratégica .....	115
- Ejemplo de análisis de actores de un proyecto sectorial .....	122
- El principio de "humildad" del plan .....	130
- Una visión más allá de las competencias legales .....	132
- Energía y redistribución .....	138
- El conocimiento, fuente de sostenibilidad .....	140
- Reciclaje de envases desechables .....	145
- Decadencia del centro urbano en Latino América .....	148
- Ladrilleras de Durango .....	150
- El sector del automóvil en Barcelona .....	152
- Sin transporte la ciudad deja de ser oportunidad .....	161
- Fomentar el TPC es apostar por la sostenibilidad. ....	163
- Matriz de intereses de 4 actores: .....	166
- Gestión relacional multilateral .....	169
- Características del Banco do Povo .....	172

# Prólogo

En un mundo global, la autonomía tiene cada vez menos margen de manobra. La capacidad para decidir sin condiciones se difumina. Y las interdependencias sociales y económicas crecen sin cesar. Sin embargo, los márgenes de la política y la gestión siguen siendo amplios en ámbitos fundamentales para el bienestar y los derechos ciudadanos, como los recursos simbólicos y los factores de integración.

A menudo se argumenta que una mayor integración económica conduce a una mayor desintegración social. El problema tiene su raíz en que la integración económica no ha venido acompañada de una verdadera integración política. La respuesta a la globalización pues, no debe ser más proteccionismo, sino más política, más proyectos y más ideas para garantizar la gobernabilidad de nuestras sociedades actuando en base a la interdependencia y la colaboración. Éste es el camino a seguir.

Se trata de crear los entornos, los espacios de encuentro, las redes y la cohesión necesaria para conseguir que una sociedad sea algo más que la suma de sus energías individuales. Y en este ámbito, el buen gobierno de las ciudades es fundamental. Las ciudades no son un laboratorio; son una realidad. Y la exigencia de la proximidad ineludible en la gobernanza local es la mejor garantía para cualquier ensayo de buen gobierno.

A través de este libro, Josep Centelles pone al alcance de todos cuántos estén interesados en la gestión y la política urbana del siglo XXI, el conocimiento necesario para convertir una experiencia de gobierno en el éxito compartido de toda una ciudad.

Centelles cuenta con una larga trayectoria profesional en el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano y en el Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya. Así pues no sólo está garantizada la profundidad teórica de “El Buen Gobierno de la Ciudad. Estrategias urbanas y política relacional”, sino también su capacidad de ofrecer herramientas útiles a los líderes municipales para sus proyectos de transformación urbana y social.

Pasqual Maragall i Mira  
President de la Generalitat de Catalunya  
ex-Alcalde de Barcelona

*Barcelona, marzo de 2006*



# Presentación

El origen próximo de este libro está en el 2002 cuando la UOC<sup>1</sup>, una de las primeras universidades virtuales del mundo, y el IIG<sup>2</sup> me propusieron redactar e impartir un curso de “planificación estratégica urbana”, inserto en un postgrado de gestión del desarrollo local. El curso estaba destinado al amplio público hispano parlante implicado en el gobierno y la gestión local. Entiendo que la oferta me la hicieron porque además de la experiencia de gestión municipal en mi país, acumulaba casi cinco años de experiencia municipal en Latino América (entre 1988 y 1998), además de la de consultor del CIDEU<sup>3</sup> para el Brasil y países Andinos, en años más recientes.

La aceptación ilusionada del encargo resultó personalmente interesante, pues a diferencia de preparar un curso presencial, preparar un curso virtual comporta redactar por escrito desde la primera A hasta la última Z de todo lo que crees que debes contar. Comunicarme por escrito resultó un reto nuevo en mi vida profesional, pues como notarán pronto las personas que me lean, mi redacción no es precisamente para ganar premios literarios. El curso se impartió, creo que con éxito, por tres veces en años consecutivos.

Existía otro reto, dirigirse tanto al alumnado español como al latinoamericano. Ello exigía volar por encima, no sólo de las particularidades jurídicas del municipalismo de más de veinte países, sino también lograr una visión general de la ciudad y de cómo se puede construir con acierto la convivencia en las comunidades urbanas modernas. El libro que ahora ha resultado, bien distante de la mera planificación estratégica inicial, mantiene esta utilidad para ambos lados del Atlántico.

---

1 UOC, Universitat Oberta de Catalunya, [www.uoc.edu](http://www.uoc.edu)

2 IIG, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, [www.iigov.org](http://www.iigov.org)

3 CIDEU, Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano, [www.cideu.org](http://www.cideu.org)

Acepté aquel encargo pero, dado mi poco entusiasmo por los aspectos metodológicos, pedí permiso para no ceñirme estrictamente a la planificación estratégica convencido de que ésta era sólo una herramienta para mejorar la gobernabilidad urbana. Así, el curso se subtítulo “pacto de ciudad y gestión relacional” abriendo sus horizontes a una reflexión más amplia sobre los retos que plantea el gobierno de la ciudad (de lo local) en la era info-global.

Sin embargo, el origen remoto de este libro debe situarse en otro encargo anterior que me hizo el CIDEU en 1999. Se trataba de explicar en uno de sus seminarios, para qué servía un plan estratégico de ciudad. Los argumentos que dábamos por aquellas épocas, si bien correctos, no me satisfacían del todo ya que, aparte de remarcar los aspectos de pro-actividad, se centraban mucho en la operatividad y en la eficacia del plan como aglomerado de proyectos urbanos multi-actor. Yo intuía que había más. Creo que esta intuición me la despertaron unas declaraciones de Pasqual Maragall, alcalde de Barcelona por más de una década, introductor de la planificación estratégica urbana en nuestras latitudes y principal impulsor del CIDEU. Se había celebrado el décimo aniversario del primer Plan Estratégico Económico y Social de Barcelona y una periodista le preguntó qué era lo más importante que había conseguido el Plan. Sin dudarle un segundo respondió: *“la ciudad ha ganado mucho porque antes cada uno tenía una visión parcial de la misma, ahora, todos los que han participado en los trabajos del plan, que son muchos, han ganado en visión global de la ciudad. Ahora, cada uno sabe que forma parte de un conjunto y su acción tiene sentido en un proyecto común de ciudad”*. La periodista se hubiera dado por satisfecha si el alcalde hubiera citado algunos de los muchos proyectos que el plan impulsó con éxito. Los responsables operativos del Plan también. Dónde unos veíamos proyectos, el alcalde veía visión global y compartida de la ciudad, veía sinergias, veía nuevas formas de actuar, veía “pacto de ciudad”. Que unos proyectos hayan sido exitosos es importante, pero lo más importante es que la comunidad urbana haya adquirido una nueva cultura de cómo tomar decisiones colectivas, y a esto, por supuesto, se llamaba gobernabilidad. Con cierto escepticismo de mis colegas titulé la ponencia que me habían encargado: “El plan estratégico, un instrumento de gobernabilidad urbana”.

Mi formación de ingeniero, práctico y operativo, no me facilitaba mucho entrar en conceptos tan escurridizos como el de “gobernabilidad”, por lo que necesité ayuda. Acudí para ello a un viejo amigo que hacía tiempo no veía. Joan Prats me atendió con su encomiable empatía, me provocó con sus inteligentes reflexiones y me sugirió un par de libros. Uno de ellos me atrajo especialmente, quizás por ser muy breve pero denso, *La gobernabilidad: Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial* (1993). Se trata de un libro derivado de un informe encargado a los autores, Xavier Arbós y Salvador Giner, por el Grupo Catalán del Capítulo Español del Club de Roma sobre la gobernabilidad de las democracias



modernas. El eje de razonamiento del libro pasa por argumentar que la dupla efectividad/legitimidad están en la base de la gobernabilidad democrática. Ésta es la primera diferencia entre un plan convencional, que busca esencialmente la efectividad, y un plan estratégico formulado participativamente, que además busca insistentemente la legitimidad social. Se trata de resolver los problemas, pero con amplia aceptación social en los métodos y las formas, con convencimiento social pleno, en suma, con pacto.

En mi colaboración posterior con Joan Prats en el IIG he tenido ocasión de aprender muchos conceptos más, entre ellos destaca el de gobernanza. Término ya totalmente aceptado, no como una jerga pasajera de politólogos, sino como un neologismo necesario para identificar un nuevo paradigma de gobierno, distinto de la burocracia y del gerencialismo. El mundo, y las ciudades, ya no se gobiernan a golpe de reglamentos como antaño. Tampoco se gobiernan sólo en base al conocimiento científico-técnico del *management*. Gobernar hoy consiste en gestionar con habilidad la red de interdependencias en la que nos encontramos, y en esta tarea resultan preeminentes el conocimiento social y la visión estratégica. Complejidad creciente, multiplicidad de actores, interdependencia de los mismos, estrategias y criterios frente a recetas simples y directas, flujos de información al alcance de todo el mundo, gestión relacional, trabajo en red, sinergias, etc., éstas son las palabras clave que nos aproximan al término gobernanza. Éstos y similares conceptos, aplicados al buen gobierno de la ciudad, son los que este libro intenta transmitir con un marcado esfuerzo de simplicidad.

Antes de abordar los temas urbanos propiamente dichos, en un breve preámbulo se presentan las ideas básicas sobre qué se entiende por políticas de Desarrollo Económico Local (DEL). Con ello se suministra un marco conceptual genérico que impregna el resto del libro. En el capítulo 1 la reflexión es sobre la ciudad y las razones de su éxito; porqué el mundo se urbaniza cada vez más, porqué las ciudades adquieren cada día más relevancia en un mundo globalizado y qué funciones clave juegan en él. En el capítulo 2 se aborda el gobierno de la ciudad, los paradigmas modernos de gobierno (burocracia, gerencialismo y gobernanza), y los conceptos de gestión relacional y gobierno en red. El capítulo 3 trata de la formulación participativa de políticas urbanas. Presenta sumariamente las lógicas de la planificación estratégica urbana vista como una completa caja de herramientas para la concertación de políticas en la ciudad. Hasta aquí el libro tiene un carácter básicamente analítico y descriptivo. El último capítulo adopta un carácter más normativo aportando juicios de valor sobre los objetivos básicos que, a mi criterio, debe perseguir el buen gobierno de la ciudad. Éstos se articulan bajo el concepto de sostenibilidad integral, es decir, respeto al medio ambiente, desarrollo económico con dignidad humana y, sobre todo, redistribución urbana para mejorar la justicia social.

Nota: Se ha hecho un esfuerzo de redacción para evitar al máximo el genérico masculino, así, por ejemplo, se ha preferido usar el término “ciudadanía” frente a “ciudadano”. Sin embargo, a fin de no forzar los textos con el farragoso los/las, a menudo ha resultado prácticamente inevitable usarlo. Pido la comprensión de alcaldesas, concejales y, en general, de todas las mujeres que lean el presente libro y las animo a incorporarse a la noble tarea del buen gobierno de la ciudad. ¡Buena falta nos hace!

*Barcelona, marzo de 2006*

# Preámbulo

## Desarrollo, nación, mercado y... ahora ciudad

Desarrollo, en el sentido de desarrollo en el Tercer Mundo es una palabra disoluta, una palabra prostituida. Los que la emplean no pueden mirarte fijamente a los ojos. Entre los biólogos, desarrollo significa progreso, significa la realización de un potencial innato. Es una palabra buena, incontestable, es causa de alegría generalizada. En boca de políticos, de economistas y de expertos en desarrollo como yo mismo, reclama la misma unanimidad pero no significa nada. No existen unos genes que gobiernen la evolución de la sociedad humana. Nadie puede decir de una sociedad, como un jardinero puede decir de una flor, que está evolucionando en la forma debida. Desarrollo es una palabra vacía que puede ser usada para camuflar cualquier intención no declarada, es un caballo de Troya... *Así empieza Leonard Frank su relato literario titulado "The Game of Development" (El juego del desarrollo) publicado en 1988 en la prestigiosa revista literaria Granta.*

Ciertamente no hay acuerdo general sobre lo que es "desarrollo". No hace falta que nos circunscribamos al desarrollo del Tercer Mundo, como hizo Frank en su relato, la falta de unanimidad se extiende a todo tipo de sociedad, sea o no avanzada económica o tecnológicamente. Para unos, desarrollo puede consistir en tener muchos automóviles, disfrutar de lujos y consumir a mansalva, para otros puede consistir en poder contemplar serenamente la luna desde el porche de su casa, sin embargo, para una mayoría creciente de la humanidad, desarrollo sería simplemente tener un *trabajo digno* para ir tirando en un entorno seguro y agradable para acercarse a la felicidad.

La humanidad va avanzando y nadie desea retroceder a los tiempos duros de incomodidades, frío o dolencias ya superadas. La humanidad a base de acumular conocimiento ha generado un fabuloso potencial para vivir mejor, pero nadie tiene ahora la certeza de que el mundo gane en felicidad o, de nuevo con Frank, que una determinada colectividad evolucione por el buen camino.

Hay, sin embargo, un punto que sí genera mucha unanimidad, es la idea de que el motor del progreso, sea éste en la dirección que sea, es fruto de la *acción colectiva*. Dicho de otra forma, la acción colectiva es condición necesaria para el desarrollo. Por ello, la mejor forma de fomentar el desarrollo humano es colaborar a que cada comunidad humana adquiera su propia capacidad de actuar colectivamente y sea dueña de su propio destino.

A lo largo de los últimos doscientos años de historia de la humanidad *la idea de nación* ha sido la máxima expresión de las fuerzas que aglutinan la acción colectiva de los pueblos. No la única, pues, entre otras, la empresa resulta también una magnífica expresión de acción colectiva. A pesar de ello la nación se lleva la palma. El viejo ideal de libertad, igualdad y fraternidad marca el jalón del camino soñado hacia una nación de ciudadanos libres adheridos y predispuestos a la acción colectiva que acumula y libera un enorme potencial de energías para el desarrollo y el progreso. Padre e hijo McNeill explican muy bien, en su historia global del mundo,<sup>4</sup> el fenómeno del nacionalismo:

... los franceses, que en 1790 eran gente diversa, en 1815 ya eran un poco menos diversos, un poco más franceses y, por tanto, un poco más inclinados a obedecer a cualquier gobierno que lograra convencerlos de que encarnaba la voluntad del pueblo. *Y siguen:* El nacionalismo, el sentido de solidaridad entre las personas que creen que forman una nación, podía facilitar mucho el arte de gobernar. En este sentido, cumplía la función que mucho tiempo antes habían desempeñado las religiones y hacía que los gobernados se resignaran a su suerte.

La clave para que las personas formen una nación es que se identifiquen con ella y con su grandeza. Lo que da capacidad de acción colectiva a la nación es la identidad y la solidaridad de grupo, extremo este que exige una clara delimitación de quién pertenece al mismo y quién no. Desde la perspectiva nacionalista el mundo se divide en “nosotros” y “ellos”. El nacionalismo moderno es la convergencia entre esta solidaridad de grupo y la soberanía del estado. Bajo la bandera de la nación moderna se han impulsado y potenciado las mayores proezas humanas y los mejores avances tecnológicos de la humanidad, pero también, hay que reconocerlo, los mayores desastres bélicos, de dominación y agresión a otros pueblos.

En el mundo capitalista, el estado-nación protegió decididamente sus empresas y generó unos entornos jurídicos e infraestructurales especialmente favorables a la competitividad y a las fuerzas del mercado. La combinación de estas dos formas de acción colectiva, *la nación y la empresa*, ha resultado magnífica para un puñado de países centrales, a pesar de que, en su éxito, hayan dejado en la

4 J.R. McNeill y William H. McNeill, “Las redes humanas, una historia global del mundo”, editorial Crítica, Barcelona, 2004.

cuneta a buena parte de la humanidad que no consiguió amalgamar a tiempo la citada combinación mágica. Pero el mundo ha cambiado mucho y recientemente está cambiando muy rápidamente. Estamos en un mundo abierto en el que, entre otras cosas, la empresa se ha desmarcado de los estados y se ha transnacionalizado superando las fronteras territoriales y jurídicas. La información ignora totalmente estas fronteras y no hay gobierno capaz de controlar los movimientos de las personas, aún de las de menos recursos. No digamos ya lo lejos que se está de controlar los flujos ligados a la delincuencia transnacional en forma de terrorismo o narcotráfico. En un mundo irreversiblemente tan abierto, arrastrar mitos decimonónicos como el de nación-estado soberana y uniforme, resulta disfuncional y anticuado. Esta crisis, absolutamente visible en Europa, deriva de la contradicción entre la necesidad de apertura de la economía y la necesidad de ensimismamiento y de soberanía inherente a la nación y al nacionalismo. Es obvio que las fuerzas económicas de mercado han hecho trizas, por ejemplo, la más mínima aspiración de soberanía monetaria nacional. Similarmente, las bases de la uniformidad cultural nacional chocan con las necesidades migratorias de la economía. Sin embargo, no se trata de tirar la nación a la basura, y menos tratándose de una cosa tan valiosa como la de ser uno de los mejores motores conocidos de la acción colectiva. Se trata de ponerla al día, de adaptarla al mundo actual, lo que en primer lugar implica reconocer que la nación ha dejado de tener el carácter monopólico sobre la identidad y la cohesión de grupo y que está en competencia con nuevos espacios emergentes de solidaridad de carácter mucho más complejo.

En este escenario de crisis de los valores perpetuos y uniformes, inmersos en esta globalización turbulenta, la ciudad, que ya fue referente colectivo mucho antes de la mera existencia de la nación, recupera protagonismo y re-emerge como un espacio colectivo de pertenencia e identidad cargado de diversidad y promiscuidad. La ciudad, hace ya mucho tiempo, se ha liberado de las murallas, ya no tiene fronteras ni límites. La ciudad es un organismo abierto al mundo que polariza y organiza amplios territorios en términos no sólo económicos, sino también culturales y sociales. Es precisamente este carácter abierto y flexible de la aglomeración humana urbana, lo que da mayor juego y potencialidades a la ciudad en el mundo globalizado.

No cabe duda de que el protagonismo emergente de las ciudades en el mundo pide mucha innovación en modalidades de gobierno y un gran reajuste de funciones entre los gobiernos locales y centrales. Tal reajuste exige mucha dosis de imaginación y creatividad.

Este libro quiere aportar algo al buen gobierno de la ciudad porque parte del convencimiento de que es el entorno de proximidad urbano el que nos hace humanos. La ciudad al ser el primer espacio de relación de las personas, deber ser también el primer espacio de identidad y solidaridad. La ciudad importa porque como dijo Aristóteles en su Política: *“fuera de la ciudad no somos nadie”*.

## Desarrollo Económico Local (DEL)

Antes de abordar el tema urbano, objeto principal del presente libro, se presentan de forma resumida el pensamiento y las teorías que desde hace unos pocos lustros se vienen desarrollando bajo el nombre de Desarrollo Económico Local. Tales teorías darán un interesante marco conceptual de referencia.

Se entiende por Desarrollo Económico Local (DEL)<sup>5</sup> el proceso por el cual los sectores público, privado y no-gubernamental de un determinado territorio, trabajan coordinada y colectivamente para mejorar su entorno socio-económico a fin de generar *empleo digno y sostenible* para su población.

Bajo el término DEL se connotan una familia de políticas o estrategias de desarrollo que comparten la mayoría de los siguientes principios generales:

- El desarrollo (humano y sostenible) es fruto de la acción colectiva de una amplia variedad de actores, tanto locales como externos (nacionales, globales).
- Existe y se acepta una interdependencia entre los actores que se pueden agrupar en tres tipologías básicas: a) gubernamentales o públicos (diferentes niveles y sectores), b) privados con ánimo de lucro o empresariales y, c) privados sin ánimo de lucro o tercer sector.
- En un territorio, la diversidad de intereses legítimos existente entre los diferentes actores locales no anula la posibilidad de compartir unos objetivos básicos y establecer formas de colaboración (concertación) que permitirán poner en valor los potenciales endógenos de la localidad, comarca o región para posicionarse con ciertas ventajas en el mundo globalizado a fin de mejorar la calidad de vida de la comunidad.
- La concertación de estos objetivos básicos más una buena dosis de liderazgo e iniciativa locales, son condición indispensable para que el desarrollo arraigue sólidamente en el territorio.
- Es deseable consolidar los acuerdos de concertación en formas institucionales permanentes que superen los avatares de ciclo corto como los cambios de color político de los gobiernos.
- Finalmente, no cabe duda que el elemento más destacado de la calidad de vida de una comunidad es disponer de empleo digno y sostenible para su gente.

Sin duda el origen del pensamiento DEL deriva del fracaso de las políticas tradicionales de desarrollo territorial *top-down* especialmente agravado por los retos y presiones de la globalización en términos de competitividad territorial.

---

5 El término DEL, aunque poco elegante, se ha consolidado en los entornos de reflexión y de acción para el desarrollo humano. En inglés se usa LED de *Local Economic Development*. En Brasil se ha generalizado la denominación DELIS correspondiente a *Desenvolvimento Econômico Local Integrado e Sustentável*.

Tales políticas, basadas en la dotación de infraestructuras, la atracción de capital foráneo y el apoyo a las empresas locales, no lograron, en la mayoría de los casos, impregnar de actividad económica local los territorios dónde se aplicaron. Con toda certeza, en el mundo actual las empresas y territorios (localidades) compiten no sólo con las empresas y territorios vecinos, sino también con actores económicos localizados mucho más allá del tradicional dominio regional o del propio país. Como consecuencia del gran incremento de los flujos de información, capitales, personas, bienes y servicios, la globalización ha cambiado las reglas que han dominado la economía mundial en los últimos 60 años. Hasta la más remota localidad está ahora expuesta a la competencia del mercado global; consecuentemente, los actores sociales y económicos a lo largo y ancho del mundo se ven forzados a reestructurar sus hábitos de producción y consumo.

Seis son las principales características de las estrategias DEL:

1. Una estrategia DEL está basada en un territorio (localidad) y tiene enfoque holístico (no sectorial).
2. Una estrategia DEL requiere la participación de los actores y el diálogo social entre ellos (concertación, visión compartida).
3. Una estrategia DEL se inserta en un proceso de mejora y adaptación de la institucionalidad política, económica y cultural.
4. Una estrategia DEL da prioridad a la movilización de los recursos locales endógenos y de las ventajas competitivas propias, sin renunciar a los aportes externos de solidaridad nacional o internacional.
5. Una estrategia DEL está, mayoritariamente, bajo el liderazgo de actores locales, tanto en su iniciativa e impulso como en su gestión.
6. Finalmente, en una estrategia DEL nunca puede faltar un tratamiento transversal del conocimiento entendido como la principal fuente de valor añadido, y de las TIC's para su reproducción, transmisión y difusión.

### **Local, localidad, ciudad y territorio**

Los conceptos de lo local y localidad deben entenderse de forma flexible, pueden referirse desde una pequeña comunidad rural, hasta una gran región metropolitana, lo que es decisivo es que el territorio en cuestión conforme una cierta *unidad económica, social y cultural* que puede o no coincidir con las demarcaciones administrativas (municipio, departamento, etc.). Normalmente esta unidad económica, social y cultural es de base urbana, entonces se usa genéricamente el término *ciudad* para identificarla, haciendo referencia por tanto, no sólo a su estricta aglomeración física, sino también a su *hinterland* o territorios bajo su influencia / dependencia socio-económica. Una estrategia DEL, aunque a menudo concentra el énfasis en el fortalecimiento de determinados sectores, clústeres o

encadenamientos productivos, parte de una visión holística e integral del territorio, sus gentes y sus recursos, por ello, el fomento de la innovación tecnológica y diversificación productiva local, resultan fundamentales.

### **Actores y participación**

Para alcanzar la máxima participación de los actores se requiere previamente un reconocimiento de la *diversidad de intereses* legítimos y de la *interdependencia* entre los mismos. Posteriormente, se precisa llegar al convencimiento de que la colaboración no es un juego de suma cero, sino que todos pueden salir ganados. Los “actores estratégicos”, con capacidad fáctica de veto o de gran influencia, a menudo son los más reacios a participar constructivamente pues, o bien se sienten autosuficientes, o bien temen perder sus privilegios o su mejor posicionamiento. Por otro lado, los actores sociales débiles y de escasos recursos, con frecuencia excluidos, a menudo presentan bajos niveles de organización, así como, agobiados por las necesidades inmediatas, baja capacidad de identificación de sus intereses estratégicos. Ello hace que normalmente una estrategia DEL incluya el fomento a la auto-organización de los actores, así como a explicitar y dar transparencia a los respectivos intereses de grupo.

### **Proceso de mudanza institucional y cultural**

La *confianza* mutua entre los actores es el elemento clave para alcanzar una colaboración constructiva entre ellos. Las instituciones, es decir, las reglas que rigen las relaciones entre actores, son la base de esta confianza. La institucionalidad formal esto es, el cuerpo legal, las garantías jurídicas, los contratos, los consorcios, los sistemas de representatividad, etc., es muy importante para facilitar la fluidez de las relaciones entre actores, pero siempre está acompañada, especialmente a nivel local, de la institucionalidad informal que se compone de costumbres, experiencias de trabajo conjunto, reglas tácitas, actitudes, etc. y que resulta tanto o más decisiva a la hora de facilitar o entorpecer la deseada colaboración entre actores. Es por ello que normalmente una estrategia DEL incluye la ampliación, renovación o mudanza del edificio institucional de un territorio, aumentando, en aras de la transparencia y la estabilidad, su grado de formalidad. Se trata de construir una mejor *gobernanza* (local), es decir, de mejorar las estructuras de relaciones entre los diferentes actores a través de las cuales se toman las decisiones efectivas sobre la cosa pública.

### **Prioridad a los recursos endógenos**

Poner en valor los recursos propios es uno de los pilares centrales de toda estrategia DEL y la base de partida para inducir el círculo virtuoso del desarrollo local



deseado. La valoración de capacidades y recursos de un territorio debe hacerse, no con criterios locales, sino en relación o en comparación con las capacidades y recursos de otras ciudades y territorios a veces muy alejadas o desconocidas, pero que en la actualidad están compitiendo con nosotros. Esta capacidad de identificar y valorar capacidades y recursos desde la perspectiva comparada con el exterior entraña una gran dificultad cuando se está en una posición local cerrada. En realidad se trata de una dificultad de información y de conocimiento, pues si se desconoce el mundo exterior y sus valores se carecerá de los mínimos criterios para una auto evaluación correcta. De ahí que las tecnologías de la información y comunicación, las TIC's, resulten tan importantes y sean absolutamente necesarias en cualquier estrategia de desarrollo local, pues ellas son la principal vía o camino por las que los actores locales pueden alcanzar este necesario conocimiento del mundo exterior. El autodiagnóstico se convierte, en la práctica, en un verdadero "descubrimiento" de lo propio desde la perspectiva foránea. Ello conduce con frecuencia a un proceso de auto identificación y autoafirmación dentro del mosaico de diversidad del mundo global. Este fortalecimiento de la *identidad local* retroalimenta el proceso aumentando las posibilidades de cohesión social y de dialogo entre los actores, lo que aumenta, a su vez, las posibilidades de mayor cooperación.

### **Liderazgo local y pro-actividad**

La identidad local generadora del sentido de orgullosa pertenencia a una determinada comunidad, deviene una parte fundamental del círculo virtuoso del desarrollo que las estrategias DEL pretenden desatar en un territorio y es obvio que difícilmente se puede dar bajo liderazgo foráneo. A diferencia de las políticas tradicionales *top-down* de desarrollo regional, desde un enfoque DEL, la iniciativa y la pro-actividad de los actores locales resulta condición necesaria. Ello no quiere decir que se evite o menosprecie a actores externos (gubernamentales, empresariales, etc.) sino que éstos deben tener un rol secundario en la formulación y gestión de la estrategia. Existe un gran espacio para las políticas DEL en el quehacer de los gobiernos supra-locales (centrales, regionales, etc.) que consiste en incentivar sin temor la iniciativa local en lugar de practicar políticas paternalistas y uniformistas, tan del gusto de los esquemas centralistas a superar. El verdadero motor de un proceso de descentralización no radica por tanto en el gobierno central, sino en la iniciativa y la pro-actividad de las comunidades locales y en la aceptación de los gobiernos supra-locales de que la diversidad es riqueza y no amenaza. Obviamente, la descentralización (económica, social y política) promovida o exigida desde la diversidad local, será una descentralización asimétrica, adaptada a la lógica socio-económica de cada territorio, muy distinta de las "descentralizaciones uniformistas" diseñadas centralmente que, con frecuencia, transfieren más los problemas que las competencias.

## Conocimiento, innovación y las TIC's

Finalmente, corresponde ampliar la reflexión sobre la importancia del conocimiento y de las TIC's como necesarias vehiculadoras del mismo en toda estrategia DEL. Como sea que actualmente el principal valor agregado en cualquier actividad económica es el conocimiento, su transmisión y difusión han de estar contemplados en toda estrategia de desarrollo. Cada territorio precisa dotarse de (o adaptar) unas instituciones o centros de conocimiento adecuados a las características de sus sistemas productivos y a su identidad. La universidad o las instituciones de conocimiento locales han de estar plenamente integradas a la estrategia. Puede argumentarse que el mundo hace mucho tiempo que se está globalizando, pero no cabe duda que el último peldaño subido en esta dirección y el de mayor impacto, se basa en la capacidad de digitalizar y transferir la información en múltiples formatos inter-activos, a costes marginales, casi nulos. Los actores y territorios que detentan estas tecnologías adquieren unas capacidades de decisión notoriamente superiores a los demás. Por ello, inevitablemente, cualquier esfuerzo de adaptación a la nueva competencia entre territorios, es decir, cualquier estrategia DEL, debe tener como elemento transversal básico el uso intensivo y extensivo de las TIC's. Desde esta perspectiva, la visión de las TIC's no debe ser sólo instrumental, sino que debe contemplarse como un factor productivo y transformador de mentalidades y actitudes de primer orden en cualquier actividad humana. Por ello, la alfabetización de los líderes locales, la disminución de la brecha digital, etc., son sólo el primer paso indispensable a ser dado, pero no el único ya que, de acuerdo con Marshall McLuhan (autor de la famosa *Galaxia Gutemberg*): *el medio es el mensaje* haciendo referencia a que más allá de la mera transmisión de información, el medio de comunicación elegido implica de por sí la transmisión de un conjunto de códigos e, incluso, una actitud específica frente a la propia información y frente al mundo.

Desde otro punto de vista y de acuerdo con Vásquez Barquero, una estrategia de DEL sólida presenta tres vertientes simultáneas que él denomina *hardware*, *software* y *orgware*. El componente de *hardware* tiene mucho de común con la políticas tradicionales de desarrollo, como son la dotación de redes de infraestructura básica de comunicación y transporte, de suelo industrial apto, de servicios adecuados de sanidad y educación, etc. El *software* es el componente de conocimiento e inteligencia colectiva utilizada para la formulación de las estrategias de desarrollo basadas en el diagnóstico y la caracterización de la realidad local. Estas estrategias giran alrededor de la mejora de competitividad de las empresas, la mejora de los recursos humanos locales, la disponibilidad de crédito y atracción de capitales, etc. Finalmente, el *orgware* se refiere a la mejora de las capacidades organizativas que adquieren los actores locales para diseñar y monitorear el conjunto de la estrategia de desarro-

llo. Se trata de mejorar las relaciones entre los diferentes actores, locales y no locales, a base de dotarse de una nueva institucionalidad que consolide unas formas de operar adecuadas a la nueva realidad y que garantice la sostenibilidad del desarrollo inducido.

### Sillas plásticas

Podemos ilustrar el fenómeno de la competencia generalizada entre todos los territorios del mundo con el ejemplo de las sillas de plástico inyectado. Desde el área más central del mundo, digamos Nueva York, al pueblito más remoto del planeta encontramos hoy unas sillas de plástico inyectado con un precio de mercado fácilmente inferior a los 5.-\$. La humanidad ha mejorado alcanzando niveles de mayor satisfacción, millones de personas pueden sentarse con mucha mayor comodidad a un precio más que razonable. Pero simultáneamente sucede que los millares de carpinteros locales que hasta hace poco construían sillas, se han quedado sin empleo o bien su empleo se ha degradado perdiendo calidad creativa y retributiva, perdiendo, en definitiva, la dignidad de su trabajo. Se dedican ahora a la compra-venta de sillas de plástico con un escasísimo margen de beneficio, o han tenido que emigrar a las factorías de inyección de plásticos (unas pocas centenas en todo el planeta), o han tenido que estudiar ingeniería para diseñar nuevas inyectoras de plástico... A nadie se le ocurre volver a implantar “aduanas municipales” proteccionistas implantando una tarifa para proteger el empleo de los carpinteros locales.



La producción en masa y las facilidades de los flujos de información, capital y mercancías hacen que la *economía global* (sillas de plástico inyectado) compita, desplace o *degrade* buena parte de *las economías locales* (carpinteros) que se ven disminuidas o fuertemente erosionadas en la calidad de sus empleos.

Por otra parte, nadie lo duda, la propia globalización ofrece oportunidades, pero hay que saberlas captar. La captación de estas oportunidades puede darse a cualquier nivel de la escala que va desde la persona individual, hasta la comunidad nacional. Ahora bien, *la escala de lo local se revela cada día más como un nivel crucial para insertarse correctamente en el mundo globalizado*. Ello es especialmente crítico cuando pensamos en una “localidad” que está formada por una cabecera urbana que dinamiza el conjunto de su entorno territorial. Se trata ni más ni menos de que cada localidad “encuentre su lugar en el mundo”.

### Balones de fútbol

La ciudad de Sialkot, en el Punjab paquistaní, es un activo centro industrial de unos 300.000 habitantes que ha crecido sobre la base de su especialización en la manufactura de productos y equipos de cuero para deportes. Se estima que Sialkot concentra entre el 50 y el 75% de la producción mundial de balones de fútbol. La denuncia de varias ONG's de que los balones oficiales certificados por la FIFA para el Mundial de Fútbol se fabricaban utilizando sistemáticamente mano de obra infantil sobre-explotada, hizo tristemente famosa la ciudad. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) tomó cartas en el asunto y consiguió, junto con UNICEF y otras organizaciones internacionales, firmar en 1997 un acuerdo con la activa Cámara de Comercio de Sialkot para eliminar el trabajo infantil en la región<sup>6</sup>, es decir mejorar la dignidad del empleo.



Sialkot representa el paradigma de una localidad del Tercer Mundo insertada en la red mundial de dependencias que se ponen de manifiesto cuando se analiza la cadena de actores que intervienen en la producción de equipos deportivos de cuero: a) las corporaciones transnacionales, con sus diseñadores que especifican el modelo y lo mandan a las fábricas, b) los dueños de las fábricas, c) trabajadores en las fábricas, d) intermediarios, e) talleres domésticos informales, familias que trabajan en sus hogares, que, esperamos, ya no incluyan menores trabajadores<sup>7</sup>. Si tenemos en cuenta las ofertas laborales que normalmente exhibe la página web de su Cámara de Comercio (<http://home.scci.com.pk/jobopr.asp>), parece que Sialkot, con su elevado dinamismo empresarial, ofrece trabajo de un cierto nivel de calificación a sus gentes. Esperemos que sea cada vez más digno.

Un volumen mínimo de actividad económica competitiva aporta la base fiscal necesaria para que, si existe una institucionalidad local suficiente, además de la mejora de la prestación de los servicios públicos locales, una parte de estos recursos fiscales se reinvierta en la mejora de la calidad y dignidad del empleo local y, en base a estas redistribuciones, se consiga un real desarrollo humano. No se trata de simples pasos causa-efecto, sino de un proceso de círculo virtuoso en el que las *instituciones* juegan un rol deci-

<sup>6</sup> Ver web de la OIT: [http://training.itcilo.it/actrav\\_cdrom1/english/global/guide/ilosoc.htm](http://training.itcilo.it/actrav_cdrom1/english/global/guide/ilosoc.htm)

<sup>7</sup> Ver web de IDEAS y ÉCO-JUSTO: <http://www.ideas.coop/html/OCTbalones1.htm>

sivo a la hora de velar por la redistribución de los beneficios y la calidad del empleo evitando caer en el mero crecimiento económico que enriquecería sólo a unos pocos y no arraigaría en el territorio. La institucionalidad, las reglas claras compartidas por los diversos actores, es pues un elemento clave para inducir un sano proceso de desarrollo local.



# CAPÍTULO 1

## La Ciudad

Este primer capítulo está dedicado a reflexionar sobre el concepto de ciudad desde varias perspectivas: la ciudad de la gente y los grupos sociales, la ciudad como máquina económica y espacio de innovación, la ciudad como soporte estructurador del mundo globalizado, los impactos de la globalización en la ciudad, y la ciudad como lugar de oportunidades y de identidad. No se pretende formular una teoría completa del hecho urbano, sino más bien dar unas pinceladas impresionistas sobre cómo funcionan en la actualidad las aglomeraciones urbanas.

### **Modelizar la ciudad y ciudad-modelo**

La ciudad es una realidad compleja. Para estudiar, comprender o analizar los sistemas complejos los modelizamos, es decir, confeccionamos un modelo. Modelizar es pasar la realidad por un proceso combinado de abstracción y simplificación. Se trata pues de simplificar la inabordable complejidad de la ciudad reduciéndola a un “modelo” simplificado, pero útil para el análisis.

Que el modelo sea útil no es baladí, se trata de que las conclusiones a las que conduzca sean contrastables, válidas y eficaces. Un modelo inadecuado puede conducir a conclusiones erróneas. En este sentido *la elección del modelo no es neutra*.

Ilustremos con un ejemplo. Un plano es un modelo (una abstracción simplificada) de la realidad física de una ciudad. De una misma ciudad hay planos turísticos y planos catastrales. Uno resulta útil al turista para encontrar el museo o la catedral; el otro es útil al recaudador de impuestos prediales para realizar su cometido. Ciertamente, si a un turista le damos un plano catastral difícilmente encuentre la catedral, que normalmente no paga impuesto predial, y viceversa, con el responsable de la hacienda municipal.

No existe una modelización correcta en sí misma. Un modelo es correcto si funciona, si los análisis y las conclusiones a que llega son contrastables con la

realidad. La modelización más abstracta es la matemática. Así, en ingeniería se puede predecir con precisión cuando se romperá una viga al ir aumentando la carga que soporta. Se ha elaborado un modelo matemático que está absolutamente contrastado con la realidad y no falla, es útil.

Las ciencias físicas han llegado a grandes niveles de precisión, ¿quién no se maravilla de los enormes avances tecnológicos? En ciencias sociales, sin embargo, las cosas no son tan exactas. Los matices son muchos, sigue y seguirá siendo válido lo que dijo hace más de tres siglos Calderón de la Barca: *Todo es verdad, todo es mentira, todo depende del color del cristal con que se mira*. Las ideologías, los prejuicios, los intereses (reconocidos o no), las circunstancias, etc., modulan las percepciones de la realidad social. En la medida que el principal componente de una ciudad son las personas (la ciudadanía), en nuestra línea de razonamiento no deseamos que tenga cabida la verdad absoluta.

### Modelos de tráfico urbano

Una modelización ingenieril de la ciudad son los modelos de tráfico. Se trata de modelos matemáticos que incluyen, en primer lugar, las calles o vías urbanas pensadas como soporte de la movilidad motorizada: número de carriles, sentido de la marcha, velocidad específica, semaforización, capacidad, etc. Por otra parte dividen la ciudad en zonas homogéneas de las que se conocen diversos parámetros como: población residente con sus características socio-económicas y su motorización, población laboral o puestos de trabajo, dotaciones comerciales, dotaciones en equipamiento urbano como escuelas, hospitales, plazas de estacionamiento, etc. Se parte de la hipótesis de que los anteriores parámetros son los relevantes a la hora de generar o atraer tráfico a cada una de las zonas. Una función matemática (núcleo del modelo) calcula esta generación –origen- y la atracción –destino- de tráfico de cada zona. Consecuentemente, a cada tramo de calle se le imputan un determinado volumen de tráfico. Comparando ésta imputación con el tráfico real medido, por iteraciones sucesivas, se van variando los coeficientes de la función matemática hasta que los tráficos del modelo coinciden con los de la realidad. En este momento se dice que el modelo está “ajustado”. A partir de aquí se pueden empezar los trabajos de prospectiva: ¿qué impacto tendrá la implantación de un nuevo centro comercial en una zona?, ¿qué mejoras o problemas de circulación comportará una determinada modificación de los sentidos de circulación? ¿qué efectos tendrá en las vías colindantes el corte de la circulación (por obras) de una determinada vía?. Los buenos modelos (en la actualidad, programas de computador), bien ajustados, alcanzan niveles de predicción muy aceptables y resultan una herramienta imprescindible para la correcta gestión del tráfico urbano.



Distintas escuelas de pensamiento económico y/o sociológico, así como distintas ideologías políticas, presentan distintas formas de simplificar (de modelizar) la realidad de la sociedad urbana. Estas modelizaciones son como lentes a través de las cuales se observa la realidad. Tales lentes amplían algunos aspectos al tiempo que ignoran o minusvaloran otros. Conocer a través de qué lente estamos observando la ciudad, o por lo menos ser conscientes de que la estamos observando “a través de una lente”, resulta imprescindible, lo demás sería ingenuidad.

La ciudad es distinta para un gerente de una multinacional del *fast food*, para la gerente de la empresa municipal de transportes o para el político que quiere presentarse a las elecciones para alcalde. Uno ve la ciudadanía como posibles consumidores de hamburguesas, la otra, como potenciales pasajeros / as y una determinada capacidad de pago, y el último como potenciales votantes.

Si acudimos al diccionario, el término “modelo” presenta también la acepción de “*elemento o patrón que se considera un ejemplo a seguir por su perfección o sus cualidades*”, es decir, lo que podríamos denominar “modelo-imitación”. Desde esta perspectiva, de nuevo, la elección del modelo no es neutra, pues en cierta forma el modelo es la prefiguración de la ciudad deseable.



### ***Ideas fuerza:***

- La ciudad de los ciudadanos es extremadamente compleja.
- Hay muchas formas de ver la ciudad (modelizaciones) que conllevan diferentes percepciones de la misma.
- La elección del modelo no es neutra.
- Conocer a través de qué lente estamos observando la ciudad es crucial para no cometer errores.



## La ciudad de la gente

### La ciudad como mosaico de grupos de interés

La sociedad urbana puede observarse como un conjunto de grupos sociales estratificados con relaciones de dependencia y/o antagonismo mutuos. La burguesía y los terratenientes, las clases medias, los trabajadores, el lumpen, etc. Los intereses de cada estrato serían relativamente homogéneos respecto a las distintas políticas urbanas formulables. El control del gobierno de la ciudad por uno de estos estratos o por una alianza entre ellos, beneficiaría a determinados intereses objetivos. Este modelo, aunque probablemente válido para determinados planteamientos políticos, resulta excesivamente simplificado y muy alejado de la realidad actual de las ciudades del mundo occidental.

Otra forma de analizar la sociedad urbana consiste en verla como un complejo mosaico de grupos de interés (organizados y no organizados) que se superponen, mezclan e interactúan entre ellos de forma muy diversa y que pueden variar su configuración y alianzas potenciales dependiendo del segmento de política urbana que se trate (transporte, educación, ocio, empleo, vivienda, etc.).

El término “grupos de interés” es suficientemente genérico como para poder incluir conjuntos tan diversos como por ejemplo: familias con niños en edad escolar, aficionados a un determinado deporte, usuarios del transporte público colectivo, gremio de comerciantes, grupos financieros con intereses inmobiliarios, residentes de un barrio, partidos políticos, etc. A este nivel de desagregación resulta interesante observar que un individuo puede pertenecer, activa o pasivamente, a diversos de estos grupos que a veces pueden tener intereses contrapuestos.

La visión “pluralista”, puesta en boga entre sociólogos americanos en los años cincuenta, analizaba este mosaico urbano teorizando que los actores más decisivos variaban en cada proceso de decisión y que la arena política resultaba relativamente abierta a la participación, pues cada grupo tenía la posibilidad de organizarse y entrar en el juego de la política urbana. Sin embargo, posteriormente una visión más “elitista” remarcaba que la toma de decisiones se concentraba con mucha frecuencia en un grupo relativamente reducido de actores o familias que dominaban en la mayoría de los procesos. Finalmente, la expresión “corporativista” enfatizaría el hecho de que el proceso político es más bien cerrado. Sólo los grupos de interés bien organizados y, a menudo, institucionalizados legalmente juegan un papel importante en el proceso de toma de decisiones.

De forma sumaria, el núcleo de la cuestión en este debate consiste en comprender los mecanismos de funcionamiento de los grupos de presión explícitos o no, para poder intervenir en ellos. Dicho de otro modo, se trata de conocer qué tipo de relaciones se establecen (de dependencia, colaboración, complemen-

### Análisis de la estructura del poder en una comunidad

Extraído *Planificación estratégica de ciudades*, José Miguel Fernández Güell, Editorial Gustavo Gili, Barcelona 2000.

En 1953, Floyd Hunter publicó un clásico de la sociología urbana, “Community Power Structure”, en el cual explicó cómo eran decididas e implantadas las políticas urbanas en Atlanta, una ciudad representativa del Sur de los Estados Unidos. El interés de este estudio yace en que se establecieron una serie de técnicas de análisis que representaron el primer enfoque sistemático para estudiar la estructura de poder en una comunidad urbana. Las principales técnicas empleadas por Hunter se comentan a continuación:

1. Se consultó a un conjunto de expertos y residentes de la comunidad y procedentes de diversas áreas institucionales acerca de quiénes eran las personas más importantes en la ciudad cuando se trataba de hacer realizaciones concretas.
2. El siguiente paso consistió en entrevistar a los líderes seleccionados en la consulta anterior y solicitarles que identificaran por orden de importancia a las diez personas más influyentes en la comunidad. El resultado fue un alto grado de coincidencia entre los procedimientos 1 y 2.
3. Una tercera técnica determinó si aquellas personas incluidas en la lista constituían realmente grupos sociales. Los resultados mostraron que los líderes estaban organizados en grupos de diferente nivel con roles distintos en los procesos de creación de políticas. Los grupos de más alto nivel eran los responsables de formulación de políticas, mientras que los de nivel inferior eran responsables de la ejecución de las mismas.
4. Adicionalmente, Hunter consiguió información sobre el proceso de creación de políticas y toma de decisiones a través del examen de cinco cuestiones específicas de la ciudad: el plan de urbanismo, el control de tráfico, el impuesto sobre las ventas, el plan de votantes y el problema de los negros.

Como resultado de la aplicación de estos métodos complementarios entre sí y de abordar un proceso de triangulación de resultados, Hunter alcanzó sus principales conclusiones. Primero, el liderazgo del proceso era llevado a cabo por grupos con un poder diferencial ya que jugaban roles diferentes. Segundo, un grupo relativamente pequeño, procedente en su mayor parte de la comunidad de negocios, tendía a formular políticas, mientras que un grupo más numeroso y menos estructurado estaba encargado de la implantación de dichas políticas. Tercero, en los temas cruzados o multidisciplinares se producían más solapes por parte de los líderes más importantes que en los grupos desestructurados, que tendían a ser especialistas confinados en áreas monográficas.

riedad, competitividad, etc.) entre los distintos grupos que después conducirán a decisiones de políticas públicas específicas.

El modelo de ciudad adoptado en este libro parte de la existencia de este mosaico –hasta cierto punto amorfo– de intereses y constata que la clave reside en la red de relaciones que se establecen entre los actores que los representan. En este sentido, veremos que la calidad de las instituciones, es decir, *calidad de las relaciones*, es fundamental para el desarrollo. Entendemos por agentes, o *actores urbanos*, aquellos individuos u organizaciones que son líderes, portavoces o representantes de los grupos de interés.

### **Gobernanza y gobernabilidad urbanas<sup>8</sup>**

Entendemos por *gobernanza* la estructura de relaciones entre los diferentes actores a través de la cual se toman las decisiones sobre la cosa pública.

Esta estructura de relaciones está formada por un conjunto más o menos articulado de reglas y procedimientos institucionalizados que condicionan y pautan la interacción entre los actores en la toma de decisiones que afectan a la colectividad (resolución de conflictos, atención a demandas ciudadanas, etc.).

La gobernanza, como estructura de relaciones decisionales es cada vez más compleja, porque además de involucrar a actores de los diferentes sectores: público, privado y social, a menudo lo hacen con interdependencias multinivel. En la red decisional influyen, desde las organizaciones sociales de base local, a las ONGs de carácter transnacional; de la iniciativa privada de pequeñas empresas a las grandes multinacionales y grupos de interés relacionados, además, claro está, de los diferentes niveles gubernamentales.

Gobernanza puede entenderse, por tanto, como un término neutro para referirse a los mecanismos relacionales mediante los que diversos actores intervienen en la toma de decisiones públicas. En este sentido, gobernanza no es sinónimo de democracia, ya que los mecanismos relacionales permiten articular intereses, ejercer derechos y obligaciones y mediar en los conflictos entre actores, sean o no democráticos.

La *interdependencia entre los actores* es inherente y crucial para el concepto de gobernanza. En las sociedades actuales la formulación de políticas y la toma de decisiones públicas, especialmente cuando tienen carácter estratégico, ya no se puede hacer de manera unilateral o mediante modelos jerárquicos y cerrados. Resulta obvio que incluso el gobierno más poderoso del mundo cuando actúa unilateralmente resulta ineficaz y sus decisiones se dirigen al desastre. El

---

8 El término gobernanza, incluido en el diccionario de la Real Academia, se corresponde al término inglés *governance*, mientras que gobernabilidad, en el sentido de “manejabilidad”, correspondería en inglés a *governability* o *governableness*.

concepto de gobernanza, por tanto, nos resulta útil porque se adapta al modelo actual de sociedad formada por actores interdependientes y en red.

Los actores con mayor incidencia en la estructura de gobernanza son conocidos como *actores estratégicos*. Se trata de aquellas personas, organizaciones o representantes de grupos sociales que disponen de recursos de poder (económicos, de prestigio, de violencia, capacidad de movilización social, etc.) suficientes para perturbar el funcionamiento de las reglas y afectar la toma de decisiones colectivas, ya sea por su capacidad de veto o bloqueo, ya sea por su capacidad de acelerar o reconducir las decisiones hacia sus intereses. La variedad de actores estratégicos puede ser muy amplia y va desde personas individuales, hasta partidos políticos, grupos armados, entidades financieras, asociaciones empresariales o sindicales, empresas multinacionales, etc.

Nótese que la cualidad de “estratégico” en un actor no es permanente. Los cambios acelerados a los que están sometidas nuestras sociedades y ciudades hacen que emerjan nuevos grupos sociales o actores con capacidad de exigir la modificación de las reglas y, por tanto, a ser tenidos en cuenta en los procesos

### Los principios de buena gobernanza

Extraído de: *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia* selección, presentación y de *Agustí Cerrillo i Martínez*. Colección Estudios Goberna, INAP-IIG, 2005, Madrid.

¿Cuáles son y cuáles deberían ser los principios de buena gobernanza que han de permitirnos evaluar su contenido? Los principios de buena gobernanza han de ser aquellos que impliquen un buen funcionamiento de la gobernanza y que, por tanto, le permitan alcanzar sus objetivos. Si la gobernanza supone la toma de decisiones en contextos complejos y cambiantes con una pluralidad de actores que representan intereses diferentes, los principios de buena gobernanza han de poder garantizar que:

- estén todos los actores que han de estar, cada uno de ellos asumiendo el rol que le corresponde;
- los actores tengan las condiciones necesarias y suficientes para poder tomar decisiones que les correspondan, y
- se puedan tomar decisiones.

En este sentido, y siguiendo el Libro Blanco de la Gobernanza Europea, los principios que han de garantizar la consecución de los objetivos que hemos comentado serían los de transparencia, participación, rendición de cuentas (accountability), eficacia y coherencia.

decisionales. Uno de los factores que da poder a los actores es su nivel de organización, así, la emergencia de nuevos actores estratégicos en la escena urbana es a menudo resultado de un proceso de toma de conciencia de derechos y organización para defenderlos.

Un concepto cercano al de gobernanza y que actualmente también está muy en boga es el de *governabilidad*. Conviene diferenciarlo de gobernanza. La gobernabilidad es una cualidad o atributo de una sociedad o una comunidad. Una ciudad, por ejemplo, es gobernable –o podríamos decir también “manejable”– cuando su gobernanza es efectiva, es decir, cuando existen mecanismos que permiten resolver conflictos y tomar decisiones públicas que se hagan realidad. Como acontece con otros conceptos genéricos, como el de libertad o justicia, a menudo es más perceptible la falta de gobernabilidad o el desgobierno, que la propia gobernabilidad en positivo.

La ingobernabilidad es manifiesta cuando no hay capacidad para resolver los conflictos entre actores de forma institucionalizada, es decir, cuando no existen reglas de juego para solucionar nuevos conflictos o cuando éstas no son aceptadas por alguno de los actores, especialmente cuando tienen carácter de estratégicos.

*El objetivo es la gobernabilidad democrática* de la comunidad urbana, es decir, que se puedan formular políticas de alcance colectivo con la participación de la mayoría de actores; que existan mecanismos transparentes y aceptados por la mayoría de tomar decisiones públicas; y que éstas sean efectivas. En suma, que se puedan resolver los conflictos y los desafíos de la comunidad urbana respetando los derechos legítimos de cada grupo.

La escena urbana se compone de una amplia variedad de actores, cada uno de los cuales tiene sus propios objetivos y estrategias. Estos actores en el seno de las redes de relaciones urbanas son interdependientes porque se trata de sujetos que no pueden alcanzar sus objetivos por ellos mismos, sino que necesitan los recursos y la colaboración de otros demás. En la ciudad actual no existe un único actor con poder suficiente para determinar las estrategias de los demás. Cada uno necesita de los demás debido a las interdependencias existentes, pero al mismo tiempo intenta acercar el proceso decisional hacia sus preferencias. Ello da como resultado una compleja interacción y variados procesos de negociación. La interdependencia deriva de la irregular distribución de recursos, objetivos y percepciones mutuas entre los distintos actores.

En este contexto, el *gobierno local* o municipal es un actor más, sin duda estratégico y muy peculiar, pero que, como el resto de actores, raramente es autónomo o determinante. Se trata de un actor de características especialmente singulares derivadas de la legitimidad electoral y de los poderes específicos que le otorga la ley. Más adelante, se trata este tema con mayor detalle.

### La 'partitocracia' económica

Extraído de: El País, Barcelona, abril de 2002.

La candidatura de Valls refuerza en la Cámara de Barcelona el poder de los sectores tradicionales

*Josep María Cortés*

Las elecciones a la presidencia de la Cámara de Comercio e Industria de Barcelona entran en la recta final tras un duro invierno que ha servido para forjar alianzas. Miquel Valls, el candidato oficialista, ha tejido una urdimbre que levanta perplejidades. Propulsado por la máquina silenciosa del célebre bufete de la calle de Maestro Nicolau propiedad de Ramon Masià y Miguel Tejeiro –ambos estrenarán escaño en la cámara a partir del 7 de mayo–, Valls ha reunido ya más de 40 votos del total de los 69 miembros del nuevo plenario, encargados de elegir presidente por sufragio directo y secreto.

Valls es un empresario sin apenas perfil público pero sobrado de respaldos. Los principales apoyos del hombre que presumiblemente gobernará la cámara provienen del pasado o pertenecen a una amalgama de sectores tradicionales, entre los que se encuentran el mutualismo, la construcción, las grandes superficies y la hostelería. El primero de estos apoyos corresponde a Josep Lluís Torra, el consejero delegado de Agrupació Mútua y presidente de Bankpime. Junto a Torra, que ocupará en el plenario la representación de Medisup, una filial de Agrupació Mútua, se encuentran su socio, el constructor Enric Reyna (Inmobel); Carmelo Olmo, especialista en recursos humanos, y Josep Cercós, ex presidente de Winterthur, repescado para las nuevas listas camerales a cambio de un plus de fidelidad a la candidatura oficialista.

La construcción y la hostelería, dos ramos siempre concomitantes cuando se trata de cuotas de poder, acompañan asimismo el viaje presidencialista de Valls. En el primero de estos sectores destaca José Antonio Castro –patrón de Construcciones J. Castro–, especialmente conocido en Barcelona como dueño de la cadena hotelera Hesperia, muy implantada en los entornos urbanísticos de nueva expansión, como Diagonal Mar y Gran Via Sur. .../...

### Las instituciones y su importancia para la gobernabilidad

A lo largo de las interacciones y/o actuaciones conjuntas en la rutina de la vida urbana, los distintos actores se intercambian información, objetivos y recursos. Cuando estas interacciones se repiten frecuentemente se generan procesos de formalización de las mismas, es decir, se firman contratos, pactos y convenios, y se constituyen asociaciones, consorcios, patronatos, etc. En suma, se crean nue-

vas *instituciones*, es decir, nuevas reglas y procedimientos que pautan el comportamiento de los actores y sus relaciones.

En realidad las *instituciones* son las *reglas de juego* de la interacción social. Reglas del juego que permiten a los actores relacionarse entre ellos con bajos costes de transacción. El *box* adjunto, “Elogio de la rotonda”, suministra un buen ejemplo de ello, en él se ve cómo la rotonda, una buena institución o regla de juego, permite interactuar sin accidentes, sin pérdida de tiempo, es decir, a bajos costes.

Resulta interesante hacer la distinción entre “instituciones” y “organizaciones”. Un ejemplo ilustrará esta diferencia: en un partido de fútbol cada uno de los equipos constituye una organización en la medida en que son agrupaciones de personas que persiguen un objetivo común, mientras que las reglas conforme a las cuales juega, serían las instituciones. Las organizaciones o entidades, los clubes de fútbol en este caso, también se estructuran en base a reglas (estatutos, normas, costumbres, etc.), es por ello que a menudo en el lenguaje cotidiano se suele hablar confundir ambos conceptos. En esta misma línea de argumentación, por ejemplo, un sindicato puede ser visto como la organización de un determinado grupo humano (trabajadores) en defensa de sus intereses, y al mismo tiempo como una institución que plasma las reglas del juego de su representación.

Hay muchos tipos de instituciones que implican reglas de comportamiento con sus correspondientes tipos de sanción. Sin pretender una clasificación exhaustiva, se las puede agrupar de acuerdo con tres ejes.

El primero es atendiendo a una distinción temática, lo que permite diferenciar entre instituciones económicas (la empresa, el dinero, los sindicatos, etc.), las políticas o de toma de decisiones colectivas (el sufragio universal, los parlamentos, los gobiernos, los partidos políticos, etc.), las jurídicas (las leyes, los jueces y tribunales, los fiscales, etc.) y las estrictamente sociales (la familia, la escuela, el noviazgo, los clubes deportivos, las ONG's, etc.), las religiosas o espirituales (las iglesias, las sectas, el culto a los muertos, etc.), etc.

Un segundo eje clasificatorio es el que diferenciaría las instituciones públicas o gubernamentales, como reglas que afectan a toda la sociedad, de las privadas o pertenecientes a la sociedad civil, como reglas que sólo afectan a las personas que se asocian o adhieren a ellas.

Por último, hay instituciones de carácter formal, esto es, explicitadas en normas y arreglos sociales, tales como estatutos, leyes o contratos, y otras de carácter informal, que aún sin estar explicitadas de manera formal son aceptadas, respetadas y aplicadas de manera cotidiana. Los hábitos y costumbres arraigados en una comunidad son parte importante de estas instituciones informales que a menudo tienen un enorme peso en la gobernabilidad de la misma. Entre las muchas instituciones informales existentes en cada colectividad humana, hay las que son ilegales. Determinadas prácticas de corrupción “institucionalizadas” son un buen



### Instituciones y costes de transacción

Adaptado por el autor en base a un artículo de Vicenç Villatoro publicado en el periódico El País, titulado *Elogio de la rotonda*.

En los tiempos que corren todo invita a temer las convicciones y agradecer la existencia de buenas instituciones. En nombre de las convicciones, gentes muy diversas se lanzan las unas contra las otras a imponerse mutuamente verdades reveladas. Se echan en falta entonces las convenciones o instituciones, gran logro de la civilización, que permiten la convivencia entre convicciones distintas, que no pretenden haber sido reveladas por ninguna divinidad, que no pretenden ser la verdad, sino arbitrar entre las diversas verdades. Se trata del valor del pacto o del acuerdo que permite circular a cada uno con su verdad y sin necesariamente entrar en colisión con los que acrediten otras verdades.

Este artículo tenía que llamarse, en principio, “Elogio del semáforo”. El semáforo es un gran invento. En ninguna tabla de la ley se dice que debemos pararnos en rojo y avanzar en verde. Que el rojo es el color de pararse no es una convicción, sino una convención, es decir, un pacto, una institución. Pero qué formidable y utilísima institución. Sin ella, cada uno armado de su razón, montado en su verdad propia como en un tanque, en su derecho inalienable a pasar cuando le dé la gana, cada cruce sería una guerra. Como se dice técnicamente, habría unos “costes de transacción” muy elevados.

Decía que el artículo tenía que llamarse elogio del semáforo, pero un amigo me convenció de que aún hay un mejor ejemplo de convención civilizada: la rotonda. Y tenía razón. El semáforo es, al fin y al cabo, una decisión externa que al ponerse rojo o verde, barra el paso o deja pasar. La rotonda es lo mismo pero sin intromisión externa. No hay una señal exterior que te mande parar o arrancar, sino que es tu propia decisión, dentro de las reglas del juego, la que te indica lo que puedes o debes hacer. La rotonda, entendida como una institución, es todavía mejor que el semáforo. No nace de una convicción, ni de una regla impuesta, sino de la simple convención de dejar pasar a quien viene por la izquierda. Si se respeta, si se juega dentro de la regla, no sólo evita los accidentes, sino que regula mejor el tráfico, evita paradas innecesarias que acumularían horas de vehículos esperando ante un semáforo en rojo mientras no pasa nadie por la calle transversal. Disminuye todavía más los costes de transacción, pero, esto es importante, pide a los conductores que tomen ellos la decisión. Exige civilidad y da responsabilidad a la ciudadanía.

¿Una rotonda liberal, frente a un semáforo autoritario o un cruce sin reglas convertido en la ley del más fuerte? Ciertamente la rotonda es liberal, da un amplio margen de libertad al conductor, pero de una forma matizada. Para que la institución de la rotonda funcione, para que el conductor decida dentro de la convención, alguien ha tenido que construir una plaza, ha tenido que pintar el suelo, poner las señales, marcar el terreno de juego. Se ha diseñado y construido un pedazo de institucionalidad. A partir de aquí, la convención se liberaliza. Pero las condiciones las ha puesto el sector público, las ha puesto el Estado, el Gobierno de la Ciudad. La rotonda no se monta en el aire ni hay rotondas en la incivilidad. El semáforo es útil, pero sólo enseña a obedecer ciegamente. La rotonda exige unas condiciones mínimas de civilidad, pero al mismo tiempo, al exigir comportamiento responsable, colabora a mejorar esta civilidad. Es una institución heurística y generadora de comportamiento político cívico.

ejemplo de instituciones informales e ilegales, muy respetadas en la práctica por los actores, por las elevadas sanciones sociales que comporta vulnerarlas. Las instituciones informales tienen un peso decisivo en la buena gobernabilidad.

La arquitectura institucional no es neutra. En el ámbito de las ciencias políticas, la escuela denominada “neoinstitucionalista” se distingue por poner énfasis en la importancia de las instituciones para el buen funcionamiento de las comunidades y, en nuestro caso, el buen gobierno de la comunidad urbana. La línea de razonamiento consiste en argumentar que los arreglos institucionales (arquitectura institucional) de una comunidad están muy lejos de ser neutros y que influyen mucho en la capacidad de gobierno y de desarrollo de una comunidad. Veamos algunos ejemplos: un sistema institucional que subvencione o esconda los costes reales de la energía o del agua potable difícilmente conducirá a escenarios sostenibles, de facto fomentará el despilfarro de tales recursos; los arreglos institucionales según los cuales en una ciudad se otorgan los permisos de obras (plan urbanístico regulador de usos del suelo y todos sus procedimientos) condicionarán el modelo de crecimiento urbano en un sentido más social y sostenible o no. Finalmente, y usando de nuevo el ejemplo del semáforo y la rotonda, hay arreglos institucionales que incentivarán la iniciativa y la responsabilidad entre la ciudadanía (rotonda) facilitando la construcción de capital social, mientras que otros (el semáforo) inducirán una cultura de “ciudadano-robot” con escasa implicación en los asuntos comunitarios. Desde esta perspectiva cabe remarcar la especial relevancia que tienen las instituciones informales a la hora de explicar los procesos inductores del buen gobierno y del desarrollo humano.

La institucionalización y formalización de las relaciones entre actores es una forma de generar confianza entre los mismos. La *confianza* es un elemento crítico para generar gobernabilidad. Lograr relaciones de confianza entre los actores, o en otras palabras, generar *capital social*, no es una tarea fácil ni rápida, pero resulta crucial para promover una gobernabilidad democrática. La confianza en los otros actores facilita la implementación de decisiones públicas al disminuir los recelos respecto al cumplimiento de tales decisiones por parte de los demás.

En la medida que la toma de decisiones estratégicas se efectúa inevitablemente en red, resulta obvio que la institucionalidad, formal e informal, es crucial para la gobernabilidad democrática.

Es interesante destacar el carácter *heurístico* y *adaptativo* de las redes de actores urbanos y su institucionalidad. Una vez se ha generado un mínimo de capital social en base a que se ha confirmado la confiabilidad de los demás actores y del modo de operar, el mecanismo se expande, es decir, estamos frente a sistemas capaces de aprender de ellos mismos y por lo tanto de adaptarse a las nuevas necesidades que presente el entorno cambiante. Dicho de otro modo, las redes de actores urbanos generan *cultura de comportamiento político* que afectará a los futuros procesos de decisión aún en ámbitos muy dispares.



### ***Ideas fuerza:***

- La ciudad esta formada por un mosaico de grupos de interés, representados por sus actores urbanos, que actúan en red de forma irregular y con múltiples relaciones de interdependencia.
- Gobernanza es la estructura de relaciones entre actores interdependientes a través de la cual se toman las decisiones sobre la cosa pública.
- El objetivo es la gobernabilidad democrática de la ciudad.
- Cuando las interacciones entre actores se repiten frecuentemente se generan procesos de institucionalización de las mismas, es decir, se crean pautas y reglas de interacción entre los actores (en definitiva, instituciones).
- Las instituciones son las reglas de juego de la interacción social que permiten a los actores relacionarse entre ellos con bajos costes de transacción.
- La confianza entre actores (capital social) es fundamental para el proceso de construcción institucional.

- La actualización del edificio institucional ha de ser una preocupación sistemática del buen gobernante, en la medida que las instituciones (como reglas del juego) para ser eficaces también han de adaptarse a los constantes cambios sociales.



## **La ciudad, una máquina económica emergente en el mundo global**

En apartado anterior se ha reflexionado sobre la “composición interna” de la ciudad, en éste se pretende situarla en su entorno exterior, no desde una perspectiva geográfica, sino desde la perspectiva económica. En cierta forma se tratará la ciudad como una unidad o “máquina económica” situada en un mundo globalizado y se verá cómo desde esta perspectiva lo local y lo urbano adquieren cada vez mayor relevancia. Paralelamente se verá que la globalización exige también fuertes mudanzas en el rol del estado y del sector público en general.

### **Una economía de producción flexible**

Productos, información, capitales y personas se mueven cada día, de una forma creciente, con mayor facilidad, en mayor cantidad y a menores precios.

El tráfico aéreo mundial se ha doblado en menos de 9 años, es decir, el crecimiento medio anual supera el 8%. Similares o mayores incrementos se han producido en el transporte marítimo, ferroviario y camionero de mercancías. Desde mitad de la década de los noventa la fiabilidad de la internet es tal que cualquier empresa puede mover grandes volúmenes de información entre continentes de forma rutinaria sin problema alguno. Los capitales, definitivamente, se mueven a la velocidad de la información.

Precisamente esta impresionante *movilidad de capitales*, dispuestos a trasladarse en segundos a donde se obtenga un mejor rendimiento, es la que está marcando de fondo la concepción y la organización de las empresas, haciendo de la *flexibilidad* una de las principales virtudes de la empresa actual.

Lo que en la época *fordiana* era una empresa productiva integral, con mil empleos fijos y una estructura rígida, con vida media de 60 años, ahora se ha convertido en una constelación de empresas medias, ligadas entre sí por contratos de corta duración, altamente especializadas, deslocalizadas en varios países<sup>9</sup>, con una vida media del producto a menudo inferior a los diez años, empleando menos personas y logrando mucha mayor producción.

En otras palabras, cada empresa se concentra en lo que le es propio y *externaliza* las demás funciones (contabilidad, asesoría jurídica, publicidad, limpieza, mantenimiento, reclutamiento de personal, traducción, etc.) mediante contratos relativamente estables pero flexibles. En realidad estamos hablando de las empresas *trabajando en red*, mediante enlaces estables y flexibles a la vez.

De estas empresas, las que por flexibilidad saben adaptarse al cambio de producto o de mercado o de estructura de costes, permanecen y mejoran en beneficios; las demás, las de recursos humanos menos formados o de estructuras rígidas, perecen al primer síntoma de recesión o frente la primera andanada monetaria que obviamente queda totalmente fuera de su control. Vence la estrategia de la flexibilidad del junco, frente a la rigidez del roble.

Las grandes transnacionales que han pasado de facto a controlar los grandes sectores estratégicos (antes en manos públicas y ahora simplemente más o menos regulados) como la extracción de recursos naturales y la industria pesada, así como los procesos de innovación tecnológica (informática, biogenética, etc.), han adoptado también formas de alta flexibilidad organizativa tanto interna como externa (subcontratos, franquicias, concesiones, etc.) manteniendo sólo la longevidad de los productos con buena imagen de marca.

Si a la movilidad de capitales, la flexibilidad, la externalización de funciones y al trabajo en red se suma la aplicación intensiva de las TIC, de lleno lo que a veces se ha denominado *Nueva Economía*. No cabe duda que los cambios actuales son semejantes a los de situaciones históricas excepcionales como la aparición de la imprenta, la electricidad o del ferrocarril, episodios que han tenido lugar en la historia en muy pocas ocasiones y que han provocado transformaciones profundas en los procesos de producción y en las instituciones. Una nueva característica de la situación actual es, sin embargo, la enorme velocidad de las mudanzas que se producen.

---

9 Las funciones más nobles y sofisticadas –diseño, dirección, investigación, etc.– en el Norte, las productivo / repetitivas con mano de obra poco calificada –maquila, ensamblaje, actividades peligrosas, etc.–, en el Sur.

## Lo público y lo privado. Lo local y lo central

Estos cambios profundos en el contexto económico, trastocan forzosamente el papel o la función que se espera de la acción pública de gobierno y su inversión asociada.

Mientras la inversión privada, con el objetivo básico de obtener beneficio, juega el papel de motor económico generador de empleos; de la inversión pública se espera que supla las fallas del mercado y que actúe como palanca de promoción y apoyo a la privada (genere un entorno adecuado a la productividad y a la competitividad).

La inversión privada se maneja bien en iniciativa, imaginación, innovación, riesgo, cambio, adaptación, etc. Competir, ser mejor que el vecino, es el lema constante en la frenética carrera por un mayor beneficio. En cambio, la función de la inversión pública ya no es como era en el modelo *keynesiano*, estimular la economía<sup>10</sup>, o la de sustituir importaciones como en el *prebischiano*. Ahora a la inversión pública se le exige estar al “servicio colateral” de la privada en los aspectos que resultan fundamentales: suplir las fallas del mercado (control de monopolios naturales, producción de bienes públicos básicos que nunca produciría el mercado por sí solo) y abrir caminos o ser palanca de promoción de la iniciativa privada cuando la situación de riesgo o los niveles de rentabilidad no aconsejen a esta última actuar. La seguridad, la educación, la salubridad y sanidad públicas, la investigación, las grandes infraestructuras, etc., pueden entenderse, en más o en menos, desde una o ambas de estas perspectivas.

Puede afirmarse pues que la acción pública resulta importantísima para el desempeño económico, pero que están cambiando mucho las formas de actuar. La acción gubernamental, puede decirse que sigue siendo proteccionista, pero no mediante tarifas aduaneras, sino *generando un entorno adecuado a la productividad y a la competitividad de la empresa privada*. Este entorno adecuado tiene dos grandes ámbitos, el general que corresponde básicamente al estado (seguridad jurídico política, legislación reguladora de actividades, grandes redes de infraestructuras, etc.), y el de proximidad que corresponde a los gobiernos locales, esencialmente a los gobiernos de las ciudades.

Con la globalización y la competencia cada vez más generalizada entre territorios, el entorno de proximidad es cada vez más decisivo para el desempeño de una economía, de ahí la relevancia creciente del buen gobierno de la ciudad, pues a la tarea tradicional del gobierno municipal de prestar servicios locales, ahora se le añade la de construir entornos favorables para la economía que lo sean también, –y esto es lo más importante–, para las personas.

---

10 De todas formas el modelo *keynesiano* parece que vuelve a funcionar, muchos observadores ven el incremento de gasto militar USA después del 11 de septiembre, como el principal mecanismo para evitar la recesión.

### La ciudad base de la globalización y espacio de la localización

Extraído de: *De la Burocracia al Management, del Management a la Gobernanza* “Transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo”, Joan Prats i Català. Colección Estudios Goberna, INAP-IIG, 2005, Madrid.

Frente a ciertos prejuicios iniciales que consideraron que la transición a la sociedad info/global determinaría una pérdida de peso de las ciudades, la evidencia actual es que la “era informacional y global” significa más comunicación, más información, más conocimiento, mayor densidad e intensidad en las relaciones humanas y, precisamente por ello, más ciudad.

La globalización y la localización son las dos grandes fuerzas del desarrollo en el siglo XXI. La globalización se asienta en un sistema red cuyos puntos nodales son las ciudades. Pero las ciudades sólo pueden ser locomotoras del desarrollo regional y arrastrar al conjunto de la economía 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, el privado y las asociaciones y grupos comunitarios. El factor crítico para el buen gobierno de la ciudad es la capacidad para gestionar estas redes de actores.

La globalización no sólo nace en las ciudades sino que se asienta en las mismas consistiendo fundamentalmente en las redes por las que circulan flujos entre ciudades. Ello es así porque: (1) la población mundial se concentra crecientemente en ciudades, (2) la interdependencia territorial se produce entre ciudades, (3) las ciudades son el espacio de encuentro y reconocimiento intercultural, (4) la economía del conocimiento requiere de entornos urbanos, (5) la sociedad del conocimiento se estructura en ciudades educadoras, (6) los problemas globales requieren respuestas urbanas, (7) los desafíos de la democracia son en gran parte desafíos urbanos...

### El Estado cambia y se erosiona

Paralelamente a la emergente importancia las condiciones de entorno próximo, las funciones del Estado tradicional (basado en las fronteras y la soberanía nacional) se ven cada día más trastocadas. En estas mudanzas se detecta una clara erosión de muchas de las competencias que habían formado parte del núcleo duro del estado.

En Europa la ciudadanía es muy consciente de la erosión de las soberanías nacionales, especialmente en temas económicos, concretada en el proceso político de formación de la Unión Europea. El sistema monetario europeo fue unificado en el año 2000 mediante paridades fijas entre las monedas europeas, pero fue el cambio físico al euro (€), efectuado el primero de enero del 2002, lo que pro-

dujo en la sicología europea el mayor impacto unificador a nivel de ciudadanía corriente. Ningún político europeo niega que los estados están cediendo soberanía, en todo caso la discusión es, hasta dónde, cómo y cuándo se cede.

En Latino América, en cambio, el proceso de erosión de la soberanía de los estados, que si cabe es mayor, más contundente y menos controlado, es mucho menos aparente y se puede mantener y se mantiene la “ilusión de la soberanía” de cara a la opinión pública votante.

Obviamente, las barreras (fronteras) arancelarias están desmontándose a velocidades que nadie hubiera podido pronosticar hace 15 años (UE, Mercosur, el T.L.C. de EEUU, México, Canadá, etc.). Además, ¿qué país se atreve de hablar de soberanía monetaria?, ¿qué gobierno tiene hoy capacidad de decisión sobre la paridad de su moneda?

Las fronteras “nacionales” sólo son medianamente útiles para el control del flujo de la mano de obra no calificada que ansía por emigrar al Norte. Sirven para

### Ciudad y Estado

Extraído de la introducción del libro: *European Cities, Social Conflicts and Governance*, Patrick Le Galès, Oxford University Press, 2002.

En 1997, la poderosa Cámara de Comercio de Milán, cuyos líderes más tarde ganarían las elecciones municipales, publicaron un provocativo panfleto titulado “Milán Ciudad-Estado: equidistante entre Roma y Bruselas” (Unnia y Bertraccini). En él se vislumbraba la transformación de Milán en una ciudad estado, librándose del yugo de Italia que no le permitía competir audazmente en el entorno europeo. En aquellos tiempos tenía lugar un intenso debate sobre la transformación de la República Italiana que, de hecho, todavía dura. La Liga del Norte tenía planes secesionistas, la gente se cuestionaba sobre el futuro del Mezzogiorno, los “grandes alcaldes” de Italia presionaban para organizar un partido político y las posibilidades de federalismo estaban siendo discutidas. En Milán la tensión era superior: el alcalde pertenecía al partido separatista de Umberto Bossi, y los líderes económicos de la ciudad estaban exasperados por el entonces gobierno de centro-izquierda. En Italia la memoria de las ciudades-estado se mantiene viva; ... Este breve ejemplo es una actualización del mito de las ciudades-estado, el cual tiene escaso sentido en el espacio político europeo estructurado bajo múltiples formas de interdependencia, con el estado todavía muy presente. Ilustra las tensiones en juego dentro de las sociedades europeas: las ambigüedades y el dinamismo de las ciudades,... y las presiones del estado-nación.

(Traducción del autor)



mal controlar las masas desempleadas o subempleadas que desde África y Latino América son expulsadas por la falta de trabajo y atraídas por el sueño del “paraíso” europeo o norteamericano. Las estructuras del estado, quizás como síntoma de su decadencia, se ciernen con ineficacia controlada sobre los más indefensos de la tierra: los emigrantes.

El reto medioambiental tampoco conoce de fronteras. La Cumbre de Río en 1992 fue el reconocimiento oficial de lo que ya era obvio desde hace varios lustros: los graves problemas de polución que amenazan el planeta Tierra no entienden de fronteras. Los ríos contaminados, el agujero de ozono, las nubes tóxicas o radioactivas, la pérdida de biodiversidad, el efecto invernadero y su calentamiento global, etc., ninguno de estos fenómenos (que hace 40 años nadie pensaba pudieran convertirse en graves amenazas) se detiene en la línea de puntos que en un mapa político dibuja las fronteras.

El *dumping* medioambiental, comprensible a nivel local como intento de amortiguar los niveles de pobreza, clama también por la adopción de estándares de calidad y de respeto al medio ambiente homogéneos a ambos lados de las fronteras políticas. Dicho de otra manera, aporta nuevos argumentos para anular estas fronteras. El daño provocado por nuestros vecinos nos afecta también a nosotros.

Todas estas mudanzas implican un serio reajuste en las funciones del estado y en el reparto de funciones entre los gobiernos centrales y los locales. Reajustes que no son fáciles de realizar y que generan claras necesidades de descentralización y nuevas tensiones en el eje local-central.

### **La ciudad, lugar de innovación, emerge**

El mundo globalizado funciona como una gran red de flujos y de intercambios en cuyos nudos están las ciudades actuando como nodos de enlace. En él, las ciudades emergen como centros neurálgicos que sostienen y alimentan la red mundial de flujos de mercancías, capitales, información y personas.

Las actividades económicas más innovadoras, las que están en la punta de lanza de la economía con mayor aportación de valor añadido en forma de conocimiento de alto nivel, necesitan inevitablemente de un entorno urbano para establecerse y desarrollarse.

En el otro extremo, las actividades industriales manufactureras de producción en masa que incorporan poco conocimiento al producto no precisan de entorno urbano y se constata que muy rápidamente se deslocalizan a medios rurales como sucede con la maquila de confección textil, actividad que, siendo industrial, se encuentra muy cómoda en medio rural. El pequeño sobrecoste de unos autobuses transportando las obreras de las aldeas a la planta maquiladora, queda rápidamente compensado con el menor coste de la mano

de obra y la mayor “paz social” en relación a una ubicación en la ciudad o en la periferia urbana<sup>11</sup>.

### Sectores innovadores y ubicación urbana

Josep María Pascual, en: *La gestión estratégica de las ciudades* (Junta de Andalucía, 2003) aporta múltiples argumentos sobre la necesidad de localización urbana de los sectores claves y más dinámicos de la economía. Entre ellos se han seleccionado los siguientes:

La innovación productiva y la difusión tecnológica requieren 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 calificación 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 calificación y diversificación que requiere la nueva economía.

Los “clusters” económicos y tecnológicos se configuran en el ámbito local-urbano. Investigadores como Porter, Van der Berg, Jacobs y Van Klink, 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.

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 calificación 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.

11 Se constata con ello la afirmación de Borja y Castells: “*Las nuevas tecnologías permiten articular formas arcaicas de sobreexplotación local, con redes productivas modernas orientadas hacia la competición global*”.

## Entornos urbanos de calidad: “servicios avanzados”

Cuando se trata de atraer a una ciudad los sectores más dinámicos de la economía, el entorno urbano es condición necesaria pero no suficiente, se precisa además que sea un entorno de calidad, donde se desenvuelvan con comodidad los servicios avanzados.

La tradicional clasificación de la economía en tres sectores, el primario (agricultura, pesca y extractivas), el secundario (industria manufacturera) y el terciario (servicios), ha quedado totalmente obsoleta por el crecimiento de los servicios. Ciertamente carece de sentido meter en el mismo epígrafe cosas tan dispersas como: comercio, transporte, finanzas, turismo, consultoría, limpieza, etc. Una precisión a esta clasificación acostumbra a ser “servicios a las empresas” como distinguo de los que se prestan a las personas.

En este contexto, se entiende por *servicios avanzados* (a las empresas) los que se basan en la información, el conocimiento y, a menudo utilizan intensivamente las TIC. Ejemplos de ellos serían: servicios financieros, de seguros, de publicidad, de diseño, de traducción, etc., más todas las consultorías especializadas: jurídica, arquitectura, ingeniería, fiscal, mercadeo, etc. En contraposición quedarían los servicios convencionales como: transporte, limpieza, seguridad, etc. Obviamente no existe una delimitación precisa.

La visión de la evolución de la economía del conocimiento que dan Kiuchi y Shireman es la que explica por qué la fracción industrial de nuestras economías

### Economía emergente y ciudades de servicios

Extraído de: *What we Learned in the Rainforest: Business Lessons from Nature*, Tachi Kiuchi & Bill Shireman, BK Publishers Inc. San Francisco.

... la “economía emergente”, de la cual pensamos que puede ser mucho más sostenible que la economía industrial, está sólo en sus estadios iniciales. Internet es mucho más que un gran centro comercial sirviendo on-line a mil millones de clientes. Esta estrecha visión de vieja escuela no representa lo que denominamos la economía emergente, es sólo una extensión de la vieja economía. La economía actual continúa siendo mayoritariamente una economía industrial, refinada por la información, pero no transformada por ella. Una economía fundada en la información, tal que sus valores estilos de vida reflejen la idea de que el conocimiento y el diseño son el origen profundo del valor, es lo que entendemos por economía emergente.

(Traducción del autor)

puede llegar a ser tan bajo como la agrícola. Aquel viejo y elemental razonamiento que: “en la medida en que todo el mundo tiene que comer cada día, la agricultura no puede ir a menos”, contrasta con la realidad de los países ricos, que siendo autosuficientes alimentariamente, la aportación al PIB de la agricultura es inferior al 5%. Similarmente sucederá con el sector industrial y mucho más en medio urbano. Son ya ciudades de servicios y cada vez lo serán más.

### **Entornos urbanos de calidad: “ciudad del conocimiento”**

El concepto de *Ciudad del Conocimiento* es, quizá, la expresión más avanzada de esta aspiración de entorno de calidad urbana auto sostenible. La ciudad del conocimiento sería aquella que diseña sus políticas urbanas sectoriales sobre la base de las siguientes hipótesis:

- El conocimiento es información procesada y estructurada de forma que sea útil y práctica.
- El conocimiento es la fuente principal de valor añadido, tanto en la producción como en las relaciones sociales.
- La ciudad diversa es el mejor caldo de cultivo del conocimiento.
- La vida y la economía de la ciudad pueden llegar a ser básicamente y mayoritariamente conocimiento.
- Ello cada día es más posible a base de la utilización intensiva de las TIC.

En definitiva, se trata de partir del convencimiento profundo de las ideas de lo de Kiuchi y Shireman: “...*La economía actual continúa siendo mayoritariamente una economía industrial, refinada por la información, pero no transformada por ella. Una economía fundada en la información...*” Es decir, reconocer que estamos en solamente en la fase inicial y embrionaria de la nueva economía del conocimiento.

Si se parte de estas hipótesis, las políticas sectoriales a diseñar han de resultar estrepitosamente novedosas en:

- ciudad como entorno del sistema educativo formal
- ciudad educadora y de educación continua
- infraestructuras urbanas de comunicación
- urbanismo convencional para la diversidad
- lucha contra la brecha social y digital
- Etc.

Alguien dirá con Borja y Castells: “*No todas las ciudades pueden, ni deben, ser Silicon Valley o Yokohama...*”. Ciertamente, podemos ser menos atrevidos o más realistas y aceptar que a nuestra ciudad le bastaría con atraer actividades industriales o de servicios convencionales. Pero en realidad el argumento es replicable a diferentes escalas, pues por debajo de la red mundial, estará la red regional, la

### Entorno local y entorno nacional

Extraído de: *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Jordi Borja y Manuel Castells, Editorial Taurus, Barcelona, 2002.

...aunque parezca paradójico, el entorno local es un elemento decisivo en la generación de competitividad de las unidades económicas en una economía globalizada. Y ello es así porque, por un lado, las empresas dependen en buena medida de su entorno operativo para ser competitivas; y, por otro lado, la liberalización de las condiciones de comercio internacional, en particular tras la creación de la Organización Mundial de Comercio, limitan considerablemente las acciones de los Estados nacionales en favor de las empresas localizadas en su territorio. Son los gobiernos locales (municipales o regionales) los que sin caer en el proteccionismo comercial pueden contribuir más eficazmente a mejorar las condiciones de producción y de competición de las empresas de las que depende, en último término, el bienestar de la sociedad local. En efecto, la competitividad de las empresas en la nueva economía depende menos de barreras arancelarias o de tratos de favor político que de la generación de condiciones de productividad en el ámbito territorial en el que operan. Ello incluye, la existencia de una infraestructura tecnológica adecuada; de un sistema de comunicaciones que asegure la conectividad del territorio a los flujos globales de personas, información y mercancías; y, sobre todo, la existencia de recursos humanos capaces de producir y gestionar en el nuevo sistema técnico-económico. Dichos recursos humanos incluyen un sistema educativo susceptible de proporcionar una fuerza de trabajo cualificada, en todos sus niveles, incluyendo el universitario. Pero también requieren la existencia de condiciones de vida satisfactorias en vivienda, servicios urbanos, salud y cultura, que hagan de esa fuerza de trabajo educada un colectivo de individuos y familias equilibrados, productivos y hasta felices dentro de un orden. Pues bien, la producción y gestión del hábitat y equipamientos colectivos que están en la base social de la productividad económica en la nueva economía informacional, son responsabilidad, fundamentalmente, de los gobiernos locales y regionales. La articulación entre empresas privadas y gobiernos locales, en el marco de relaciones globales reguladas por negociación entre estados nacionales, es la trama institucional y organizativa fundamental de los procesos de creación de riqueza.

En fin, los gobiernos locales adquieren un papel político revitalizado en consonancia con la crisis estructural de competencias y poder con que se encuentran los estados nacionales en el nuevo sistema global. Simplifi-

cando, podría decirse que los estados nacionales son demasiado pequeños para controlar y dirigir los flujos globales de poder, riqueza y tecnología del nuevo sistema, y demasiado grandes para representar la pluralidad de intereses sociales e identidades culturales de la sociedad, perdiendo por tanto legitimidad a la vez como instituciones representativas y como organizaciones eficientes. Así, la globalización del mercado de capitales, de los mercados de mercancías y de las cadenas de producción, hacen cada vez más difícil que los estados nacionales puedan ejercer una política económica efectiva.

Los gobiernos locales y regionales por su parte, dependen administrativa y financieramente de los estados nacionales y tienen aun menos poder y recursos que ellos para poder controlar los agentes económicos y políticos globales. Sin embargo, en una situación de escaso control sobre dichos flujos globales por parte de los estados nacionales, la diferencia es de grado, no de esencia: ser aun más impotente que una institución cuasi-impotente no tiene excesiva trascendencia en el mundo concreto de la gestión de lo global. Pero, en cambio, los gobiernos locales disponen de dos importantes ventajas comparativas con respecto a sus tutores nacionales. Por un lado, gozan de una mayor capacidad de representación y de legitimidad con relación a sus representados: son agentes institucionales de integración social y cultural de comunidades territoriales. Por otro lado, gozan de mucha más flexibilidad, adaptabilidad y capacidad de maniobra en un mundo de flujos entrelazados, demandas y ofertas cambiantes y sistemas tecnológicos descentralizados e interactivos.

comarcal, etc. y la capitalidad urbana de estas subredes siempre se sustentará en el conocimiento.

El entorno urbano de servicios avanzados o de ciudad de conocimiento, lo constituye y lo construye la comunidad local. Los aportes que puede hacer el gobierno de proximidad (municipal) influenciando, gestionando y direccionando la red de actores locales resultan, sino definitivos, muy decisivos en esta construcción de un entorno de calidad. La planificación estratégica y la gestión relacional al convencer/consensuar objetivos entre los actores, permite orientar esfuerzos convergiendo hacia elementos que resultarán en la especialidad local por la que se identificará la ciudad. Esta tarea, nunca, o muy difícilmente, será fruto directo de la acción del gobierno central<sup>12</sup>.

---

12 Excepción hecha de las ciudades capitales de estado.

Como resumen de lo expuesto hasta aquí, se puede afirmar sin timidez que en el mundo globalizado el estado pierde protagonismo en varias de sus competencias que se ven seriamente erosionadas, mientras que las ciudades, y por lo tanto sus gobiernos de proximidad, emergen y adquieren un papel mucho más relevante y crítico en la promoción del desarrollo.

Un somero análisis histórico muestra que hasta la revolución industrial, el mundo y las fuerzas que lo hacían progresar, se articulaban sobre ciudades. Ello es así desde la Antigua Grecia hasta las ciudades del Renacimiento. Fueron las monarquías absolutas las que pusieron los cimientos a la idea de nación, que no se consolidó hasta el siglo XIX con las revoluciones liberales al servicio de las burguesías nacionales. No cabe la menor duda que las ciudades (aglutinadoras de sus *hinterlands*) vuelven a ser ahora protagonistas inexcusables en un mundo globalizado.



### ***Ideas fuerza:***

- La extrema movilidad de información, capitales, mercancías y personas ha trastocado profundamente el modelo económico dominante.
- El trabajo en red, como garantía de flexibilidad, resulta fundamental en el nuevo paradigma económico.
- La principal función de fomento económico de los gobiernos es generar entornos favorables a la empresa.
- El entorno urbano de proximidad resulta cada día más decisivo a la hora de impulsar la economía.
- En los siglos XIX y XX, cuando se forjan y consolidan las naciones-mercado, el motor del desarrollo fue el estado-nación.
- En la era global, cuando caen las fronteras, las ciudades retoman su histórico papel de motor del desarrollo.
- La globalización exige de facto una fuerte reestructuración entre los roles de los estados-nación y los gobiernos de las ciudades.



## La globalización impacta en la ciudad

Mientras que en apartado anterior se ha repasado someramente la emergencia de la ciudad como elemento estructural del actual mundo globalizado, en éste se invertirá el sentido del enfoque para dar, a través de algunos ejemplos, unas pinceladas de cómo el mundo globalizado impacta en la ciudad. Por un lado, las ciudades estructuran el mundo actual, por el otro, el mundo globalizado impacta sobre cada ciudad.

La globalización condiciona mucho las funciones urbanas. La base de la globalización radica en el desarrollo exponencial de los flujos de comunicación y transporte que han alcanzado unos costos marginales muy bajos al tiempo que una gran fiabilidad. Productos, información, capitales y personas se mueven cada día, de una forma creciente, con mayor facilidad, en mayor cantidad y a menores precios. A continuación se verá cómo afectan estos flujos a la ciudad.

### Flujos de mercancías y ciudad

El transporte de grandes cargas en buque, tren y grandes camiones, alcanza precios marginales bajísimos. El flete en contenedores, por ejemplo, de Barcelona a Veracruz (Mx), de una carga, tarda menos de 7 días y el coste puede ser inferior a 0,14  $\text{€}/\text{Kg}$ .

El bajo precio del transporte y las telecomunicaciones han transformado mucho la geografía de la producción en el mundo. El modelo *fordiano* de empresa manufacturera está totalmente superado. Hoy se trata de producir en muy grandes cantidades y de forma muy especializada. Una pieza de un ordenador o de un vehículo, o el propio automóvil, no se manufacturan, como antes, para un país o un área regional, se fabrican para el mercado mundial en muy pocos centros. Antes, las fábricas de automóviles producían en diversas secciones la mayor parte, sino todas, las piezas que conformaban un vehículo. Ahora la planta que produce los motores y la que produce las puertas de todos los modelos de una misma marca, pueden estar a miles de kilómetros de distancia entre sí y de las plantas ensambladoras que, por su parte, cada una se especializa en unos pocos modelos. Muchas piezas de menor importancia se contratan flexiblemente a proveedores externos, cercanos unos, pero también muchos lejanos.

No sólo entre las distintas plantas de una misma compañía, los volúmenes de transporte se han multiplicado rápidamente, sino que el conjunto de compañías en competencia vendiendo a todo el mundo hacen que sea muy frecuente, por ejemplo, que un camión cargado de pantalones jeans, dirección al norte se cruce en la misma autopista con camión de carga similar que viaja hacia el sur.

El origen y el destino de todos estos flujos está en las ciudades. Un primer impacto de la globalización en las ciudades es la necesidad de adaptar sus



infraestructuras de “accesibilidad externa” a la demanda de la nueva logística. Puertos, aeropuertos, estaciones ferroviarias, centros de carga camionera y, por encima de todo, *centros logísticos multimodales*, adquieren cada día mayor valor estratégico para insertar la ciudad en el mundo.

Heredamos ciudades que tienen puertos, aeropuertos, accesos viarios y ferroviarios históricamente acumulados, a menudo débilmente interconectados para las exigencias actuales. Articular una plataforma logística multimodal, no es tanto un problema técnico de ubicación y diseño ingenieril de las infraestructuras, sino, –y esto cada día es más patente–, que es un problema de liderar, coordinar y convencer a una amplia gama de actores públicos, semi-públicos y privados, en el esfuerzo común. La planificación estratégica y sus herramientas asociadas están pensadas para abordar este tipo de problemática multiactor.

### Rosas de Sant Jordi

En Catalunya se celebra cada 23 de abril, jornada de Sant Jordi, el día del libro. La tradición original consistía en obsequiar un libro y una rosa a la enamorada, pero en la actualidad el regalo del libro y la rosa se ha extendido a las amistades en general. Las librerías ponen puestos en las calles y en cada esquina hay voluntariado vendiendo rosas, pues lo más frecuente es que los beneficios de estas ventas sean a favor de las más variadas asociaciones cívicas. Resulta una fiesta muy colorida y entrañable.

La venta de rosas se concentra en un solo día. En las últimas celebraciones se superaron los 5 millones de unidades vendidas, de ellas, cerca de un millón de rosas provenían del altiplano de Bogotá (Colombia). No deja de ser sorprendente que un producto perecedero pueda ser trasladado a más de 10.000 Km de distancia a unos precios tan irrisorios; al por mayor, en Barcelona, las rosas de Bogotá se compran a menos de 0,25 € la unidad.

### Flujos de información y ciudad

Desde mediados de los noventa la fiabilidad de internet es tal que cualquier empresa puede mover grandes volúmenes de información entre continentes de forma rutinaria sin problema alguno y a costes marginales mínimos o casi nulos. Cuando en 1994 los *zapatistas* dieron a conocer al mundo su estrategia por medio de internet algo cambió en el mundo de la información. Internet, por el hecho de trabajar en red, está siendo un importante instrumento de libertad informativa difícil de ser controlado, mientras que los *media* convencionales (periódicos, agencias de información, televisión, cine, etc.) tienen tendencia a concentrarse cada

día más en menos manos y por lo tanto a estar bajo el control, aunque sea indirecto, de sus propietarios.

Es obvio que la ciudad que no se dota correctamente de las infraestructuras de comunicación (antenas, cables de banda ancha, etc.) y las hace accesibles a sus ciudadanos y empresas, queda mal conectada con el mundo. Pero no se trata sólo de las infraestructuras de telecomunicación, sino que paradójicamente la ciudad refuerza su función de ser el lugar central del encuentro cara-cara, es decir, de los contactos presenciales.

El crecimiento del teletrabajo, la enseñanza virtual, las telecompras, etc. auguraba una disminución de la necesidad de desplazarse con la consiguiente disminución de la movilidad de las personas. Tal augurio no se está cumpliendo en absoluto. Ciertamente pueden haber disminuido algunos desplazamientos rutinarios residencia/trabajo, pocos como para ser detectados estadísticamente en los estudios de movilidad urbana. Sin embargo, se ha producido un aumento continuo y significativo de desplazamientos más cualitativos cuyo fin es el encuentro cara-cara en reuniones de trabajo, ferias, congresos, etc.

En teoría, todo lo que se pensaba que justificaba la organización de un congreso o una feria, puede realizarse mediante internet y videoconferencias. En parte es verdad, pero resulta que las ferias y congresos no han ido a menos sino todo lo contrario han crecido en volumen por encima de la media del crecimiento económico mundial y su formato, aunque evolucionado, ha cambiado relativamente poco. La explicación es que la calidad y los volúmenes de información de un contacto presencial son muy superiores a los de los virtuales. La ciudad, especialmente la ciudad densa y diversa, es el lugar del contacto y del encuentro. No sólo de sus residentes entre sí, sino también de los llegados de otras ciudades. Ello explica la necesidad de dotar a la ciudad de servicios y equipamientos de acogida para una importante cantidad de población flotante, no sólo hoteles, palacios de congresos, recintos feriales, etc. sino también de espacios urbanos de calidad, parques, recintos patrimoniales, etc.

El resultado ha sido que a mayor información mayor es el incentivo para conocer más; si a ello se le suma la mayor facilidad para el desplazamiento de las personas, el resultado conduce a más encuentros presenciales, y éstos se dan en la ciudad. De nuevo, como sucedía con las mercancías, con la infoglobalización, más que plantearse nuevos problemas urbanos, son los antiguos problemas que se plantean con mucha mayor intensidad, lo que a veces les hace cambiar de naturaleza.

### **Circulación de capitales y ciudad**

La movilidad de los capitales resulta apabullante. Mejor contarlo en palabras de Ignacio Ramonet, director de *Le Monde Diplomatique*, en su ensayo "*Pensamiento único y nuevos amos del mundo*":

El mundo de las finanzas reúne las cuatro cualidades que hacen de él un modelo perfectamente adaptado al nuevo orden tecnológico: es inmaterial, inmediato, permanente y planetario... Se intercambian instantáneamente, día y noche, datos de un extremo a otro de la Tierra. Las principales Bolsas están vinculadas entre sí y funcionan en bucle, sin interrupción.

Y más adelante expone:

Tres grandes fondos de pensiones norteamericanos movilizan diez veces más dólares que las reservas de los siete países más ricos del mundo. Los gerentes de estos fondos concentran en sus manos un poder financiero de una envergadura inédita que no posee ningún ministro de Economía ni gobierno de banco central alguno. En un mercado que se ha convertido en instantáneo y planetario, todo cambio brutal de estos auténticos mamuts de las finanzas puede originar la desestabilización de cualquier país.

Si esta tremenda movilidad de capitales afecta la estabilidad de países enteros, ¿qué no hará con la economía de las ciudades, dependientes de potenciales inversiones productivas y sujetas a movimientos inmobiliarios especulativos?, ¿cuál es el margen de maniobra de un alcalde frente a un potencial inversor, por ejemplo un gran centro comercial?

Supongamos que un potente inversor foráneo propone una gran operación de un *mall* o *shopping center*, supongamos también que la municipalidad entiende que la propuesta agrede el entorno cultural de la ciudad, causa un gran impacto negativo en el comercio tradicional o distorsiona el sistema de tráfico. Con las herramientas tradicionales de gobierno, ¿qué puede hacer el gobierno municipal? Prácticamente sólo le queda la opción al veto, denegar el permiso (acción reactiva frente a la “agresión” externa). Pero ni tan solo esta solución le queda, pues si así actuara, lo más probable es que el inversor se desplace unos metros fuera del término municipal, desde donde generará similares impactos en el conjunto de la ciudad y posiblemente pagará menos impuestos al municipio vecino de la periferia de carácter semi rural. De forma parecida al modo que las fronteras entre estados se erosionan rápidamente, los límites del término municipal resultan prácticamente inexistentes para el mundo privado, pero todavía resultan fuertes condicionantes para la actuación de los poderes públicos locales.

Inevitablemente las ciudades y los gobiernos locales deben prepararse para afrontar los nuevos retos que presenta la movilidad de capitales, y ello sólo puede hacerse mediante políticas pro-activas, innovadoras y emprendedoras (ver capítulo 4).

### Tormentas financieras

Afortunadamente el real brasileño lleva un lustro de estabilidad, pero nada ha cambiado para no tomar esta noticia, de la época del “corralito” argentino, para ilustrar la inestabilidad financiera que lo trastoca todo.

Extraído de El País, Sao Paulo, septiembre 2001.

*A real revuelto, ganancia de banqueros*

Eric Nepomuceno

La fuerte caída del real brasileño frente al dólar en los últimos tres meses ha sido aprovechada por los bancos, que han comprado moneda norteamericana en plan de alto riesgo (hedge) frente a eventuales problemas en la economía local. En este contexto, el BBVA parece haber obtenido un éxito importante, algo que los analistas dudan en el caso del Santander Central Hispano.

El Gobierno brasileño ha emprendido diversas medidas para frenar la devaluación acelerada del real, y llegó a vender a lo largo de los últimos 10 días poco menos de 3.000 millones de dólares en títulos públicos y otros 350 millones de dólares en el mercado directo, pero sin lograr frenar la subida de la moneda norteamericana. Entonces, en la noche del pasado miércoles, decidió actuar con más vigor...

...Desde el inicio de la estampida del dólar frente al real, la economía brasileña sufre graves turbulencias. En el caso específico de los bancos extranjeros, las preocupaciones enturbian los buenos resultados obtenidos en moneda local, ya que sus accionistas en el exterior obtendrán menos beneficios –en dólares– de lo que habían previsto.

Los bancos hicieron importantes compras de la divisa norteamericana como forma de protegerse, lo que contribuyó a presionar el mercado. Un claro ejemplo de esas maniobras de hedge habría sido realizado por el español Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA), según comentarios del mercado brasileño de cambios: el pasado martes, el banco español habría enviado al exterior 400 millones de dólares, y al día siguiente, otros 150 millones. Como el total diario del mercado al contado suele ser de 500 millones de dólares, es fácil imaginar el impacto que esas operaciones –que el banco no confirma– provocaron.

Uno de los más afectados, según analistas del sector, ha sido el banco Santander Central Hispano, que asumió elevados compromisos con el dólar para sanear y reformular el Banespa, antiguo banco estatal comprado el año pasado. De cara a los analistas, el Santander niega que sus planes serán alterados, y asegura que los buenos resultados obtenidos aseguran su consolidación. Admite, en todo caso, que está realizando una serie de simulaciones para redefinir el escenario en que actúa...

## Circulación de personas y ciudad

El tráfico aéreo mundial de personas se ha doblado en menos de 9 años, es decir, el crecimiento medio anual supera el 8%. A pesar del efecto “11 de Septiembre” y de las fuertes subidas del precio del petróleo no parece que este crecimiento haya tocado techo ni se detectan síntomas de que se acerque a la saturación. De forma similar, con los trenes de alta velocidad el volumen de pasajeros de larga distancia entre ciudades ha tenido un crecimiento espectacular. Nos percatamos de la vertiginosa celeridad de estos crecimientos cuando recordamos que hace escasamente cuarenta años los vuelos trasatlánticos comerciales eran cosa de minorías muy selectas.

Dentro de la gran movilidad de flujos inherente a la globalización, la movilidad de las personas presenta la cara más fea y complicada. La movilidad no tiene trabas cuando se trata de personas educadas profesionalmente y con solvencia económica demostrada. Cosa muy distinta ocurre con las masas de emigrantes del Sur que se lanzan desesperadamente a buscar un empleo en los “paraísos” del Norte. Muy probablemente, la propia globalización destruye más empleos de los que crea. En cualquier caso, en el Sur los que se crean casi siempre son de menor dignidad que los destruidos (maquila contra producción semi-artesana o agricultura tradicional).

Las grandes migraciones son impulsadas, por un lado, por la falta de empleo, pero por el otro, el gran motor del deseo/necesidad de emigrar es la información, principalmente la que se distribuye a través de la televisión. Las imágenes televisivas, además de trastocar los valores locales e inducir al consumo de productos manufacturados fútiles, presentan inevitablemente una visión paradisíaca de los países del Norte. En el contexto de apertura informativa que domina nuestra actualidad este ciclo es imparable y muy problemático. Ciertamente hasta el momento sólo se combate con policía y controles fronterizos. Por otro lado es obvio que resulta imposible abrir las puertas del Norte a todos los indigentes del Sur.

Curiosamente la facilidad de circulación de capitales permite a los emigrantes el envío de remesas a los familiares que dejaron atrás. Sarcásticamente los precios que se pagan para mandar estas remesas son elevadísimos. Entre Barcelona y Quito, por poner un ejemplo, el envío medio mensual de un emigrante, unos 300.- €, cuesta unos 6.- €, es decir, del orden 2 %, mientras que las propuestas más atrevidas de tasa Tobin para frenar la especulación financiera transnacional no alcanzan el 0.2% (<http://www.ceedweb.org/iirp/>)

Las nuevas implicaciones que la emigración plantea sobre la ciudad y las políticas urbanas presentan realidades muy distintas según la ciudad sea del Sur o del Norte, aunque en ambos casos afloran importantes impactos negativos. A las ciudades del Norte la llegada de inmigrantes de otras culturas, lenguas y religiones, más allá de los beneficios económicos dispersos o los capturados por no se sabe quién, genera riesgos de xenofobia, intolerancia social, marginación y exclusión social. Ello representa una demanda cualitativamente nueva de políticas locales de integración, asistencia social, seguridad ciudadana, etc.

### Impactos migratorios acelerados

Manresa es la capital de una comarca de unos 150.000 habitantes situada en la corona externa de la región metropolitana de Barcelona. El estricto municipio de Manresa tiene unos 75.000 habitantes, lo que le da al sistema urbano de la comarca un carácter equilibrado. El asentamiento humano está documentado de antes del siglo X, por lo que la ciudad celebró hace unos años su 1.100 aniversario. Tuvo una época medieval radiante como lo demuestran su magnífica basílica gótica y la *sèquia* o canal de abducción de aguas a la ciudad de más de 24 kilómetros de longitud. Ambas obras cumplieron hace tiempo 600 años de edad y siguen cumpliendo a la perfección sus funciones originales. La otra época esplendorosa de Manresa fue la primera mitad del siglo XX con una fuerte industrialización.

A partir de mediados de los ochentas, la crisis del textil y otras circunstancias sumieron a la ciudad en una lenta pero profunda decadencia que se evidencia en su demografía por ser un caso insólito en Catalunya de ciudad que en estos años pierde población en términos absolutos. A partir del año 2000 empieza la recuperación demográfica de forma que en el 2002 recupera los niveles de población que tenía en 1986. Esta recuperación demográfica es tan acelerada que en 5 años se empadronan en la ciudad cerca de 18.000 personas. La mitad proceden del núcleo central de la región metropolitana de Barcelona, sin duda en búsqueda de una vivienda asequible empujadas por el fortísimo incremento de los precios del suelo metropolitanos. La otra mitad son inmigrantes externos a la Unión Europea que acumulan varias decenas de nacionalidades y de lenguas maternas.

La velocidad del fenómeno, en parámetros europeos y fuera de desastres bélicos o naturales, es apabullante. Cerca de una cuarta parte de los habitantes de la ciudad han llegado a ella en los últimos 5 años y más de una octava parte procede de países remotos con lenguas culturas y religiones distintas. Si dejamos a parte el incendio y pillaje de la ciudad por las tropas napoleónicas en 1811, Manresa, con sus 1.100 años de historia nunca había pasado por un cambio tan brusco de su paisaje humano.

La ciudad de Cuenca de los Andes (Ecuador, 275.000 hab. urbanos) podría ser la otra cara de la moneda. Azuay, la provincia que dinamiza Cuenca, totaliza unos 600.000 habitantes y ha expulsado en los últimos 10 años más de 250.000 personas. El principal destino de esta emigración todavía es New York, pero cada vez más son las gentes del Azuay que ponen sus ilusiones en España, país que puede haber recibido cerca de 40.000 cuencanos/as.

Para las ciudades del Sur el problema es mucho menos aparente pero, a largo plazo, peor. La emigración al Norte, a larga distancia y hacia medios culturales

desconocidos, difiere bastante de la tradicional emigración campo-ciudad en que es mucho más selectiva y sesgada. Emigran las personas más decididas, las más emprendedoras y las que se hallan dentro de la banda de edad joven y productiva. Es decir, la emigración descapitaliza la ciudad de la franja de recurso humano más prometedora aun cuando se trate de trabajadores manuales con bajo nivel educativo. Más grave aún cuando se trata de gente con estudios o con una mínima calificación profesional, pues entonces quiere decir que la inversión que realizó el país emisor en educación pública o formación profesional se transfiere al Norte a coste cero. La necesidad de crear oportunidades de empleo en las ciudades del Sur, desde luego, no es nueva, pero sin duda, la globalización la acentúa.

A efectos descriptivos se han presentado ejemplos de productos, información, capitales y personas, como si fueran bloques autónomos. Es obvio que no lo son y que la globalización es la suma sinérgica de todos estos fenómenos.

Inevitablemente la ciudad está inserta en un mundo globalizado y ello la somete a impactos externos de gran magnitud. La velocidad con que se suceden las innovaciones tecnológicas, la rápida evolución de los modelos de comportamiento, los súbitos vaivenes macroeconómicos, las nuevas demandas de la ciudadanía y de las empresas, etc. contrastan con los modelos estables o de evolución lenta a que estaban acostumbrados los urbanistas y políticos locales.



### ***Ideas fuerza***

- La ciudad debe adaptarse para ser, más que nunca, un nodo logístico de circulación, redireccionado, intercambio, etc. de mercancías.
- Las ciudades son cada vez más vulnerables a los movimientos rápidos de capitales, tanto de fuga, como de llegadas de inversiones que trastocan las bases de la economía local.
- La ciudad es el soporte de los necesarios encuentros presenciales que, de facto, se ven incrementados con la globalización.
- Las ciudades del Norte afrontan graves riesgos de conflicto xenofóbico, mientras que las del Sur sufren una descapitalización selectiva de sus mejores recursos humanos.
- Las ciudades precisan enfoques y herramientas que nos permitan entender estos cambios, interpretarlos en clave local y diseñar políticas de adaptación a los mismos.



## Ciudad, lugar de oportunidades; lugar de identidad

### La ciudad como lugar de las oportunidades

El mundo se urbaniza cada día más. Prácticamente la mitad de la humanidad ya reside en medio urbano. No sólo esto, las propias ciudades crecen en tamaño. Además, parece que este tamaño no tiene límites: Sao Paulo, Tokio, México DF, etc. Ambos hechos, el incremento de la urbanización y el fenómeno de las megaciudades, indican sin lugar a dudas que la ciudad (aglomeración, densidad, concentración, ...) es un invento que tiene éxito.

Cuando se interpreta la ciudad como un conjunto de externalidades, queda clara la razón del crecimiento, las externalidades positivas de la aglomeración resultan superiores a las negativas, aun cuando estas últimas (contaminación, colapsos, estrés, inseguridad, ...) alcancen niveles muy elevados.

La primera idea de ciudad es la del *lugar del intercambio*, del trueque. Intercambio de bienes y servicios, se trata del viejo concepto de ciudad-mercado. Sin embargo, el “intercambio de trabajo”, el *mercado laboral*, es el principal atractivo de la ciudad. Sin duda el primer motivo para residir en una ciudad es encontrar un trabajo. El motivo laboral, no importa que sea a nivel de alto ejecutivo o de bracero, es el primer motivo por el cual la gente se incorpora a una ciudad.

Es en este sentido que los criterios más frecuentes para delimitar áreas metropolitanas se basen en los desplazamientos laborales cotidianos. Un territorio periférico (municipio o distrito) se considerará que forma parte del área metropolitana si cotidianamente aporta más de un determinado porcentaje (15 o 20%, según se fije) de su población laboral al área central o, viceversa, si la recibe. Esta definición de área metropolitana es, en realidad, la delimitación de un mercado laboral. Si en lugar de basarse sólo en criterios de movilidad laboral, se trabaja con la movilidad general, lo que se delimitaría sería lo que ha venido denominándose ciudad real o ciudad funcional.

La ciudad, además de ser el lugar del intercambio de bienes, servicios y trabajo, es también y de forma muy destacada, el lugar de intercambio de ideas, de información y por tanto de conocimiento. El foro, la plaza pública, son espacios de contraste y de intercambio cultural.

De hecho, siguiendo esta línea de razonamiento, podemos afirmar que la ciudad tiene éxito porque es el *lugar de las oportunidades*. Oportunidad de trabajo, oportunidad mercado (clientes y suministradores), oportunidad de estudio, oportunidad de ocio y recreación, oportunidad de relaciones personales y profesionales, etc.

Una ciudad se mide, normalmente por el número de sus habitantes. En realidad, si fuera posible, sería más interesante medirla por las oportunidades que ofrece a sus residentes (permanentes o temporales). Y aun resultaría más interesante poder medir la diversidad cualitativa de tal oferta de oportunidades.



La gracia de la ciudad son las muchas y diversas oportunidades que ofrece simultáneamente, es decir, que además de que uno pueda trabajar, sus hijas pueden estudiar, una lenguas orientales y la otra piloto de aviación; una pueda asistir a un concierto de rock y la otra a uno de música barroca, etc.

### **La seductora diversidad de la vida urbana.**

Extraído de: *Orígenes del hombre. Las primeras ciudades* de Dora Jane Hamblin, Ediciones Folio SA, Barcelona, 1994

La ciudad más antigua excavada hasta la fecha data, aproximadamente, del año 8.000 antes de Cristo... /...alrededor de 3.500 años antes de Cristo, las ciudades se hallaban ya estrechamente bien organizadas, bien administradas y tecnificadas, y hacia el 2500 antes de Cristo existían metrópolis con las comodidades y la complejidad de los centros urbanos modernos. La ciudad saltó tan rápida y tan plenamente realizada a una posición de primer plano porque se adecuaba en gran medida a las exigencias humanas...

Una de las principales condiciones favorables que ofrecía la ciudad era la seguridad personal. Un grupo de nómadas podía ser fácilmente aniquilado por otro, y un pequeño poblado resultaba aun más vulnerable, ya que constituía un blanco atractivo y fijo... Pero tal vez más importante, a largo plazo, que la seguridad personal, eran las facilidades que ofrecía la ciudad para la realización personal. Una gran diversidad de ocupaciones se brindaron al hombre (y a la mujer) de la ciudad. La concentración de un gran grupo de seres humanos, para vivir más seguros, sólo fue factible con el trabajo especializado, que fue posible en la medida que los que realizaban trabajos especializados hallaban su sostén en una comunidad más numerosa, la ciudad, de la que formaban parte. A su vez, la posibilidad de ejercer ocupaciones especializadas proporcionó a la ciudad su principal atractivo.

La seductora diversidad de la vida urbana, que ofrece una posibilidad de seguir una inclinación personal en lugar de continuar la senda paterna, debió ser tan poderoso reclamo en el año 8.000 antes de Cristo como lo es hoy en pleno siglo XX.

### **Acceder vs. poseer**

Aunque no existe una división clara conviene distinguir entre los conceptos de oportunidad y el de servicios. Ciertamente la ciudad atrae, es útil y tiene éxito, porque en ella resulta más viable prestar los servicios básicos, tanto colectivos (agua potable, recolección de basuras,...) como personales (asistencia sanitaria,

### La ciudad desintegrada

Extraído de la conferencia pronunciada por *Alain Touraine* en Barcelona con motivo del 10º aniversario de la Mancomunidad de Municipios de Barcelona (1998).

En el momento actual, a finales del siglo XX, creo que este proceso de desintegración de la ciudad ha avanzado mucho. Tomemos un ejemplo que repito en muchas partes del mundo, pero no por casualidad: Ciudad de Méjico, por tomar una ciudad donde se habla español. La Ciudad de Méjico no existe como ciudad.

Se ha formado una categoría de gente que vive a nivel mundial a través del ordenador, del fax, del teléfono, de los circuitos financieros, que viven en comunidades generalmente aisladas, fuera de la ciudad. Viven en grupos en habitaciones vigilados por policía privada, a veces con rejas y muchas veces con escuelas privadas donde se da la enseñanza en inglés o, al menos, bilingüe. Esta gente de Méjico tiene bastante contacto con Florida, al menos porque los nietos quieren ir a Disneylandia. También la capital de América Latina tiene mucho contacto con Nueva York, Londres, Tokio. Fueron llamadas, en un libro excelente, las Ciudades Globales. En un libro de la socióloga Saskia Saser, medio americana, medio sueca. Esta elite se comunica perfectamente con los centros económicos del mundo entero a través del teletrabajo, de los medios de comunicación. Después hay un mundo intermedio (comerciantes, empleados públicos) no demasiado lejos del centro. Muchas veces existen ciudades universitarias; en el caso de Méjico, casi todas las grandes instituciones académicas y científicas están al sur.

Y finalmente la enorme masa de los inmigrantes; en este caso, inmigrantes del interior, del sur, que suben, se van a quedar o van a emigrar hacia Florida, o Texas, o, en casos más importantes, hacia California. Entonces estas categorías no se encuentran, no hablan entre sí, no se conocen, se tienen miedo los unos a los otros. La política manipula a los pobres y tal vez esté manipulada ella misma por los ricos. No digo que no haya conciencia nacional, de hecho hay una conciencia nacional muy fuerte; pero proviene del país, de la bandera. Eso es una realidad, en cambio la ciudad no lo es. La gente habla más bien en términos de barrio, de distrito...

...Un ejemplo, muy conocido por todos, es el de Los Ángeles (centro urbano muy limitado) con una serie de guetos en los que para pasar de un gueto a otro no hay otra solución que la autopista. Una autopista con guetos es, en mi opinión, una buena descripción del mundo actual. No hay comunicación, salvo la comunicación que todos conocemos: asaltos, guerra civil, racis-

mo, xenofobia, etc. Cada grupo desprecia o tiene miedo de grupos nacionales, étnicos, religiosos, etc. Me parece el fin o la decadencia de la ciudadanía. En gran número de casos no somos más ciudadanos, sino más bien habitantes: gente que vive en un barrio, en un distrito, en una zona, en un edificio, etc.

El papel de los media. Creo que es muy importante agregar que el mundo de los media juega aquí un papel enorme. La mayor parte de la gente va al trabajo, vuelve a su casa, se encierra y se comunica, no con su vecino, sino con un chino, con un peruano o con un noruego que aparecen en televisión. Es más fácil para la mayor parte de la gente encontrar un dinosaurio que un vecino, porque hay pocas televisiones que se interesan por la categoría de vecino, que no es muy dramática. En ciertos casos esta tendencia a la segregación es muy fuerte: el caso de los guetos negros de los EE.UU., el caso de Chinatown en varias ciudades (incluso ahora París), barrios árabes, barrios turcos, etc. Alemania, por ejemplo, es un país donde hay una presencia muy visible de barrios turcos, con muy poca comunicación, porque los turcos no aprenden o aprenden lentamente y poco, la lengua mayoritaria: el alemán. Eso, obviamente, es una visión rápida, un poco extrema, no digo que todo el mundo viva así, pero si uno considera los muy ricos y los muy pobres, es así.

educación,...). Existen muchas aldeas y pueblos con una prestación de servicios básicos excelente, sin embargo nunca ofrecerán a sus habitantes la gama de oportunidades que ofrece una ciudad grande y diversa.

El concepto de nivel vida o calidad de vida urbana se basa mucho más en “acceder” que en “poseer”. En este sentido la ciudad exitosa es la que de veras permite el acceso al trabajo, a la cultura, al ocio, a las finanzas, a las telecomunicaciones, a la universidad, y también, claro está, a los servicios urbanos básicos. La ciudad que da acceso a estas oportunidades, se convierte en el espacio idóneo para la creación, la innovación y el conocimiento, en consecuencia, es una ciudad generadora de riqueza en el sentido más amplio.

El acceso a esta amplia gama de oportunidades no depende sólo de su existencia en oferta, sino que también resulta estrictamente necesario un buen acceso físico a la oferta de oportunidades. Este es un problema especialmente agudo en las grandes ciudades latinoamericanas. La ciudad puede ofrecer múltiples oportunidades, de todo tipo, incluso a precios razonables, pero si para acceder a ellas se precisa automóvil particular, o si el transporte público es precario en precio, tiempo y comodidad, todas las potenciales ventajas urbanas se desmoronan. La ciudad de las oportunidades, lo es sólo para algunos. Por encima de la segregación social dentro del espacio urbano, que se da en mayor o menor grado en

todas las ciudades, sin un buen sistema de transporte público se cierra, en la práctica, el acceso de buena parte de la población a grandes oportunidades (ver más adelante, Políticas de movilidad y transporte urbano).

En realidad, una ciudad grande sin un transporte (público) eficaz, deja de ser una gran ciudad y se convierte en un agregado o yuxtaposición de barrios residenciales, deja de ser un mercado laboral unitario y deja de ofrecer oportunidades de desarrollo humano a una gran parte de sus habitantes.

### **Ciudad multicultural, ciudad dual**

El problema de la segregación étnico-cultural en la ciudad es antiguo. Hay ciudades que son étnicamente duales desde siempre, mitad de la población indígena (con o sin lengua propia), mitad de la población negra, etc. Aunque cada caso tiene sus particulares formas de encontrar su equilibrio (siempre injusto), cíclicamente afloran problemas de convivencia. Para otras ciudades, en cambio, la llegada de nuevos ciudadanos, muchos de ellos de países remotos, de diferentes étnias, de diferentes lenguas, de diferentes religiones, de diferentes culturas, es un fenómeno relativamente nuevo y que está lejos de obtener respuestas satisfactorias.

El fenómeno de la dualización étnico-social parece afectar tanto a las ciudades del Norte como las del Sur. La generación de empleos de alto nivel trae aparejada la creación de empleos en servicios manuales de ínfima calificación y es paralela a la deslocalización de los empleos industriales que ocuparían los niveles intermedios. Así, en el interior de la ciudad y casi siempre de forma agudizada en su centro histórico, se va abriendo la brecha social, frecuentemente paralela a la étnico-cultural.

### **Organizar la heterogeneidad**

Extraído de la conferencia pronunciada por *Alain Touraine* en Barcelona con motivo del 10º aniversario de la Mancomunidad de Municipios de Barcelona (1998).

¿Cuál es el papel de la ciudad?, ¿dar ciudadanía? ¿crear igualdad de derechos? Sí, pero como ya indiqué varias veces, esto es un poco abstracto. Porque si soy miembro de una minoría étnica, nacional o religiosa; o si vivo a un nivel económico muy dramáticamente bajo, esta unicidad o igualdad cívica de todos me parece abstracta. Considero que la función principal de la ciudad, (lo que puede contrarrestar la decadencia del modelo clásico de ciudad) es la de ampliar, fomentar la comunicación entre proyectos de vida personales o colectivos.

Eso significa que el papel de la ciudad además de ser el de crear ciudadanos, debe ser el de manejar, fomentar y proteger el deseo y la capacidad de cada uno de nosotros de comunicar con gente que busca, de manera diferente pero análoga, la construcción de su proyecto de vida personal en forma de una combinación entre una actividad tecno-económica y una memoria cultural.

### **Organizar la heterogeneidad**

Eso no significa que el papel de la ciudad sea el de dar una plena libertad, el de ser tolerante frente a una gran diversidad de experiencias sociales y culturales. Aunque creo que esto es mejor que nada; mejor tolerancia que intolerancia, por supuesto, pero diría que *una meta importante para una política urbana es la de organizar la heterogeneidad. Es decir, organizar, defender y fomentar la comunicación entre gente diferente.* Lo que significa cosas muy sencillas. Creo que la primera cosa que estamos esperando de una ciudad es que disminuya las distancias sociales, la segregación social y suprima los guetos; que actúe en términos de lo que llamamos solidaridad. Solidaridad no quiere decir que estemos todos en el mismo barco, ni este tipo de tontearías. Significa que nosotros, como colectividad, queremos dar a cada uno la posibilidad de construir su proyecto personal de vida. Eso es la solidaridad. Significa también que tenemos que *tener escuelas que sean lo más heterogéneas posible*, y no escuelas de ricos y pobres, no escuelas de blancos y azules. Esto me parece lo más importante.  
(los itálicas son del autor)

### **América Latina: la sociedad dual**

Extraído de El País, Barcelona, septiembre 2001.  
*Luis de Sebastián* (catedrático de Economía de ESADE).

Ahora en Nicaragua, como hace dos meses en El Salvador, he comprendido con más viveza que nunca que el problema de muchos países de América Latina es que son sociedades duales. La sociedad dual se caracteriza por tener dos mundos en uno: el tercero y el primero dentro de la misma nación, bajo las mismas autoridades y la misma bandera. En cierta manera siempre ha sido así, pero la dualidad ha aumentado y se ha hecho más estridente por efecto de la globalización. La sociedad de América Latina es dual, como en su día

señalaron muy bien Cardoso y Faletto en su Teoría de la Dependencia, pero ahora está evolucionando hacia una sociedad del apartheid, en que la línea divisoria no es entre negros y blancos, sino entre ricos y pobres, entre los incluidos en la globalización y los excluidos o machacados por ella.

Según el último Informe sobre el Desarrollo Humano 2001 que publica el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, América Latina aventaja a los demás países del mundo en desigualdad. He aquí algunos datos. En Nicaragua, el 20% de la población (el quintil) de mayores ingresos recibe un 64% del ingreso nacional, que es 28 veces más que lo que recibe el quintil de menores ingresos. Le sigue Brasil en esta liga de la desigualdad, donde el quintil de ingresos más altos se lleva el 63% del ingreso nacional, lo que supone 24 veces el ingreso del quintil más pobre. En el Chile más próspero y mejor gobernado, la desigualdad también es rampante: el quintil de los más ricos recibe el 62% del ingreso, lo que representa 18 veces la participación de los más pobres. Tanto en los países más ricos de la región como en los más pobres la desigualdad es casi igual. Para poder comparar hay que notar que en los países de Europa occidental la diferencia normal entre el quintil de mayores ingresos y el de menores es de siete veces.

La realidad que reflejan estos datos corresponde a esa sensación que tiene el viajero de que en esos países hay dos mundos distintos, separados físicamente por los planes urbanísticos de las ciudades, y separados en niveles de vida y en satisfacción de las necesidades básicas por un abismo insalvable. En ellos, si uno no va a buscar la pobreza de los barrios populares y del campo, puede hacerse la ilusión de que vive en un país rico de clima tropical, como pudiera ser Miami o San Diego de California. Por ejemplo, en mis giras de clases y conferencias, llevado y amparado por universidades o instituciones internacionales, apenas noto las diferencias, en facilidades de trabajo y comodidades para vivir, entre este mundo de desigualdad y pobreza y el nuestro de la Unión Europea o los Estados Unidos. Solamente, quizá –y esto es un síntoma de la insostenibilidad de la situación–, en la sensación de inseguridad que dan al visitante las rejas, los alambres de espino, las cámaras de televisión y los guardianes armados que defiende las casas de los ricos.

La sociedad dual es un gran freno al cambio. Desde dos mundos tan distintos, que conviven en un mismo Estado, no se puede plantear un proyecto de nación diferente, ni proponer una diferente estrategia de desarrollo, porque una parte está satisfecha de como van las cosas. Habiendo derrotado a las revoluciones marxistas y no perfilándose nin-

guna en el horizonte, los ricos de América Latina se han entregado a vivir con todo el lujo que les permiten la reducción de aranceles, la liberalización de los movimientos de capital, el acceso a las nuevas tecnologías y el disfrute de los servicios, financieros, de comunicaciones y de entretenimiento, etcétera, que les prestan ahora empresas multinacionales del primer mundo con estándares de eficiencia habituales en el primer mundo. Con servicios técnicos del primer mundo y con el servicio doméstico del tercero, los ricos de la sociedad dual se benefician realmente de lo mejor de los dos mundos. ¿Por qué habrían de cambiar?...

### **Identidad urbana e inclusión social**

En contraposición al pesimismo de Alain Touraine (*box* “la ciudad desintegrada”) sobre los fenómenos de desagregación social, la ciudad puede generar y genera sentimientos de pertenencia, adhesión e identificación que resultan en fuerzas cohesionadoras importantes. Este será uno de los objetivos más destacados del buen gobierno de la ciudad.

Las virtudes de ciudad amable, tolerante, respetuosa con las diferencias, integradora, etc. no se dan en el vacío, sobre la base de una entelequia, sino que se soportan sobre una identidad urbana concreta en la que muchas veces domina lo simbólico. Las ciudades tienen paisaje natural, construido y sobre todo, un paisaje humano (cultural), que las impregna de personalidad, fruto de un proceso histórico, largo, rico y diferencial. La dignificación de los centros históricos, la preservación de las fiestas populares, el trato respetuoso del espacio público, etc. conforman el medio adecuado dónde se asienta su personalidad que fomenta la adhesión individual y la autoestima colectiva.

En el actual mundo globalizado las identidades locales devienen, no sólo “diferenciadores de marca” necesarias para acceder a los mercados globales, sino también, y sobretodo, factores de cohesión humana imprescindibles para la acción colectiva.

La organización de las diferencias, del pluralismo, del multiculturalismo, supone a la vez la idea de lo qué puede ser una ciudad: *el espacio de protección o incluso de fomento de las diferencias*. Desde esta perspectiva, la identificación con un centro urbano simbólico y aglutinador, a su vez de otros elementos intangibles de identidad, es muy importante. Esta ciudad amable sería el lugar dónde se podrían hacer efectivos los derechos expresados por Bonaventura de Sousa Santos, “*tenemos el derecho a ser iguales cuando la diferencia nos inferioriza y tenemos el derecho a ser diferentes cuando la igualdad nos descaracteriza*”. Definitivamente, la multiplicidad de pertenencias e identidades es consustancial a la sociedad urbana actual.

## Deporte e imagen externa de la ciudad

Extraído de El País, Barcelona, septiembre de 2001.

### **Invertir en deporte, invertir en ciudad**

*Noelia Román*

Tarragona, Lleida y Girona apoyan a sus equipos de fútbol y baloncesto como vía para promocionar su propia imagen. Dice Bernabé Hernández, concejal de Deportes del Ayuntamiento de Lleida, que el equipo de fútbol de la ciudad ha sido el mejor vehículo para conseguir que en toda España la sonoridad de Lleida fuese sustituyendo progresivamente a la ya casi olvidada de Lérida. ‘Sin duda, ha normalizado el nombre de la ciudad más rápido que cualquier otra entidad’, afirma Hernández, tajante. Sin estridencias, sin polémicas, sin transiciones traumáticas, un modesto equipo de Segunda División ha logrado convertir en algo natural un asunto que la política suele asumir como una gran batalla.

No es un hecho nuevo. El creciente arraigo del deporte en las ciudades pequeñas ha convertido a sus clubes más punteros en una suerte de embajadores, capaces de difundir las virtudes de la tierra en el rincón más remoto. Del mismo modo que el Lleida normalizó el nombre de su ciudad, el Casademont situó a Girona en el mapa y lo propio intenta hacer el Nàstic con Tarragona. Antes lo habían hecho ya otros: el TDK, al proclamarse campeón de la Liga ACB en la temporada 1997-1998, elevó a categoría nacional el nombre de Manresa.

“Si Tarragona es patrimonio de la Humanidad, el Nàstic es patrimonio de la ciudad”, dice Josep Maria Andreu, presidente del equipo tarracense. Su ascenso a la División de Plata del fútbol español fue acogido y celebrado por la ciudad como la mejor de las noticias. “Esto es un proyecto de ciudad, de promoción tanto dentro como fuera”, señala Andreu.

Ante esta evidencia, las administraciones locales apuestan decididamente por apoyar a los clubes con más proyección. Saben que el esfuerzo económico realizado será recompensado con una promoción turística gratuita que acabará redundando en las arcas municipales; además de mantener en un buen estado unas instalaciones capaces de acoger también otro tipo de actividades. En Girona intuyeron pronto esta nueva vía y hoy no tienen ninguna duda. “En el resto de España, a la ciudad se la conoce por el baloncesto”, afirma el concejal de Deportes del Ayuntamiento, Ponç Feliu. En una ciudad que supera por porco los 70.000 habitantes, 5.000 se congregan cada dos semanas en Fontajau, el pabellón donde el Casademont disputa sus partidos de casa.



...Es una historia común. Si el Barça situó el nombre de Barcelona en el mapa europeo y los Juegos Olímpicos del 92 lo hicieron a escala mundial, las otras tres capitales catalanas engrandecen su nombre a través del deporte. Fútbol y baloncesto exportan una imagen que atrae al turismo nacional e implica a la ciudadanía local. En una suerte de matrimonio de conveniencia, los clubes sanean su economía, mientras las entidades municipales encuentran su mejor vía de promoción en el exterior.

Después de constatar la complejidad de la ciudad la idea de red de redes de Nel.lo resulta muy atractiva. Posiblemente una de las características más destacables de una red es, aparte de su flexibilidad y adaptabilidad, el hecho de que la malla sigue

### ¿Una definición de ciudad?

Un primer compromiso será definir la ciudad. En otros tiempos, hasta la Revolución Francesa, la ciudad era un producto bien diferenciado del campo que la rodeaba. Estaba separada físicamente por las murallas y jurídicamente sus habitantes tenían un estatuto distinto de los campesinos. Las ciudades, para usar una imagen que me gusta, eran como escollos que emergían en un mundo de ruralidad. Pero la Revolución Francesa (y sus corolarios) acabó con la diferencia jurídica. Paralelamente, la industrialización comportó el crecimiento demográfico y el derribo de las murallas.

Aquellos escollos se han convertido en vastas islas, continentes inmensos en los que a veces encontramos, en posición subsidiaria, algunos residuos de ruralidad.

Estos continuos son hoy definidos por redes de relaciones, por la telaña de relaciones que el movimiento de personas, de mercancías y de información tejen sobre el territorio. La ciudad actual es, pues, una red.

Ahora bien, cada actividad, cada tipo de relación, teje su propia red, que se superpone a las demás. La ciudad es pues una red de redes.

Pero la extensión y la intensidad de estas redes varía en diversos momentos del día, de la semana, o del año: son de geometría variable. La ciudad, pues, es una red de redes de geometría variable.

Esta definición de ciudad lleva nítidamente a una conclusión: ciudad y límite son hoy en día difícilmente conciliables. O dicho de otra forma, la discusión sobre los límites de la ciudad, en la que tantos nos hemos enzarzado, es difícilmente resoluble de manera unívoca desde un punto de vista científico.

*Oriol Nel.lo (geógrafo)*

siendo funcional aun cuando desaparezca o se atrofia uno de sus nudos o uno de sus enlaces. Ciertamente, cuando esto sucede, sus vecinos padecen, se reparten las cargas y los flujos encuentran otro camino para circular. Cabe aquí anotar un par de lecciones: en la ciudad, como en una red, todo el mundo aporta, pero nadie es imprescindible; la ciudad, como una red, cuanto más tupida, mejor trabaja.



### ***Ideas fuerza:***

- La ciudad tiene éxito porque es el lugar de la diversidad de oportunidades.
- La fractura étnica o social de la ciudad es una inmensa pérdida de oportunidades de colaboración.
- La ciudad es acceso. A la ciudadanía le es más útil acceder que poseer.
- El acceso físico (transporte y movilidad) a las muchas oportunidades que ofrece la aglomeración urbana es crucial. Sin él, la ciudad se convierte en una mera yuxtaposición de barrios.
- Es posible construir socialmente la ciudad amable, organizadora de la diversidad heterogénea que genere adhesión, identidad y orgullo de ciudadanía.



### **Ciudades del mundo**

Estas son mis ciudades

Valparaiso es una ciudad narcisista, siempre se mira a si misma.

Su Chou, Venecia, Amsterdam son ciudades canales, mientras que Panamá, es ciudad hija del Canal.

Manaus es un teatro lleno de urbanidad en medio de la selva.

Managua es la ciudad invisible, la ocultan los árboles.

Washington, Brasilia, Madrid o Sevilla son bellas ciudades administrativas, en cambio Shangai, San Pedro Sula, Sao Paulo son locomotoras económicas.

Marsella y Hamburgo con Cape Town y Lagos son ciudades-puerto.

Nápoles es la alegría del ruido convertido en ciudad.

Roma, Bizancio, Córdoba, Beijing, Tenochtitlán, Londres, Moscú, Berlín, son símbolos perdurables de los imperios que suben y bajan con los avatares de la historia.

París, Praga o Nanjin, sudan cultura por todos sus poros.

El Cairo y México tienen el mismo callejón de los milagros.

Nueva York, Rio de Janeiro, Buenos Aires, San Francisco fueron puro melting pot.

Jaisalmer, Petra, Gardaia, Samarkanda, son flores del desierto caravanero.

Benarés, La Meca, Jerusalén, Cuzco, son ciudades sagradas.

Ayutayá en Thailandia y Antigua en Guatemala deberían hermanarse.

Saigón, Beirut, Sarajevo y ahora Bagdad, son ciudades mártires.

Tu ciudad, Salvador de Bahía y la mía, Barcelona, son ...

... ciudades amigas. ¡Amigas para siempre!

Josep Centelles i Portella



## CAPÍTULO 2

# El gobierno de la ciudad

En el capítulo anterior se ha intentado una aproximación a la complejidad de la ciudad y se ha hecho obviando su parte física, no se ha tratado de la “ciudad construida”, no se ha hablado de calles, de edificaciones, de parques, etc., ni tampoco de límites municipales ni de municipios, sino que se ha visualizado la ciudad como un mosaico de grupos sociales, una red de actores urbanos, el lugar de las oportunidades, el espacio multicultural con identidad. Quizás no sabemos muy bien qué es “la ciudad”, pero estamos convencidos que esta red de redes de geometría variable es algo tangible, que existe y funciona.

Igualmente se ha intentado una aproximación al contexto que rodea la ciudad, no el campo de sus alrededores, sino al mundo globalizado. Por un lado, qué papel juegan las ciudades en este mundo actual y, por el otro, qué le llega inevitablemente a la ciudad desde el exterior.

En el presente capítulo se pretende una aproximación a lo que es y puede ser gobernar este ente funcional que llamamos ciudad.

### **El gobierno municipal y el gobierno de la ciudad**

La administración municipal es sólo una parte de la ciudad. Una parte importante, pero, hasta cierto punto, una parte pequeña de la ciudad. En el primer capítulo se ha calificado al gobierno local de un actor estratégico, un actor con poderes y características muy especiales, pero en absoluto determinante ni plenamente autónomo.

Una versión economicista ilustrará la diferencia entre “administración municipal” y “ciudad”. Si un indicador de la economía total de la ciudad es el PIB, el volumen del presupuesto municipal se sitúa en los países iberoamericanos entre el 2 y el 8% del PIB. Es decir, en términos económicos, que ciertamente resultan

una visión muy sesgada de la realidad, la administración municipal representaría más o menos el 5% de la economía de la ciudad.

Se puede aventurar una definición provisional de lo que puede entenderse por gobernar la ciudad para constatar que es algo sustancialmente distinto de dirigir la administración municipal: *gobernar la ciudad es tener la capacidad operativa de influenciar e intervenir notoriamente en las redes de intereses que se conforman en la actuación de los diferentes agentes urbanos en conflicto / colaboración*. Ello, en la práctica, se concreta en la capacidad de formulación y ejecución de políticas urbanas de profundo calado.

Resulta necesario hacer el distingo entre gobernar la ciudad y dirigir, gestionar o manejar la administración municipal. La administración municipal tiene básicamente dos grandes áreas de responsabilidad: a) la provisión de servicios públicos locales y, b) la regulación de actividades en el espacio urbano.

La provisión de servicios públicos locales comporta un significativo volumen económico (transporte público, agua y saneamiento, cultura y educación, festejos, asistencia social y un largo etc.). Frecuentemente conforman la mayor parte de la actividad de la administración municipal. Representan también la mayor parte del presupuesto del ayuntamiento y conllevan un potencial importante de redistribución de bienes públicos.

La regulación de actividades, por su parte, si bien de poco monto económico por sí misma, otorga una gran capacidad de influencia en la red de actores urbanos, incluidos los de carácter económico. El ejemplo más notorio es el plan de urbanismo o regulación de usos del suelo.

Este poder regulador se basa en las competencias legales del municipio, relativamente variables de un país a otro, pero en todas partes es frecuente la existencia de gran cantidad de ordenanzas y regulaciones municipales que no se aplican y que en la práctica son papel mojado. Ello nos indica que, a parte de la base legal, normalmente la ejecutabilidad de una regulación precisa de algo más. Precisa de legitimidad social, que no es más que el convencimiento por parte de la mayoría de la necesidad y el beneficio de tal o cual regla. Si no es así, cualquier actor opuesto a ella encontrará facilidades para no cumplirla.

Resulta interesante constatar que la competencia reguladora es en esencia reactiva. Es decir, sirve para reaccionar contra lo indeseado y para evitar que suceda lo incorrecto. Se regula el comercio de pirotecnia después que se ha producido un accidente con las ventas de explosivos en las fiestas patronales. Se hace un plan de urbanismo cuando se ha colapsado en centro o impera un desorden tal en el sector de la construcción que se convierte en una amenaza a los beneficios de los promotores. ¿Cuántos planes de urbanismo prevén el crecimiento hacia el norte, y, sin ser vulnerados (en demasía) el norte no se urbaniza y en cambio se urbaniza el sur, donde ciertos inversores decidieron apostar?

Regulando resulta difícil llevar la iniciativa, a lo sumo se puede estimularla indirectamente. A base de regular resulta difícil adelantarse al futuro que es lo

que pide el entorno globalizado a las ciudades. En la administración municipal clásica, la componente pro-activa, de iniciativa, se limita en las dotaciones presupuestarias para inversiones, pero estas –todo el mundo lo sabe–, sea en Suecia, sea en Honduras, son escasas. Los recursos financieros municipales a lo sumo pueden servir de capital semilla para atraer otras inversiones (privadas) y arrancar proyectos urbanos multi-actor de mayor envergadura.

Las administraciones municipales clásicas, con sus alcaldes a la cabeza, se consolidaron al servicio, más o menos eficiente, de modelos de ciudad y de economía urbana muy estables. Esta estabilidad pedía a la acción de gobierno poco más que la prestación de servicios y regulación de las actividades y ello se satisfacía fácilmente con el aparato burocrático tradicional. Más tarde, a partir de los setentas, la diversidad y la complejidad de la prestación de servicios, junto a la exigencia generalizada de prestarlos con eficiencia, introdujo la necesidad de dar un enfoque gerencial en muchas áreas de la administración municipal. En la actualidad, en cambio, la interdependencia entre actores, la inestabilidad de los escenarios y los impactos que constantemente llegan del exterior, hacen necesario un gobierno estratégico de la ciudad con grandes dosis de iniciativa y pro-actividad.

Cierto que la administración municipal, especialmente si está bien gestionada, otorga al alcalde instrumentos de poder realmente especiales y útiles para devenir un actor urbano de singular importancia y capacidad para intervenir en el gobierno de la ciudad. Pero también es cierto que, solamente con limitados presupuestos de que se dispone a nivel municipal y el manejo de la capacidad reguladora, se está bastante lejos de gobernar los destinos de una ciudad. La realidad municipal, tanto europea, pero especialmente la latinoamericana, nos muestra que hay mejores o peores gestores de aparatos administrativos municipales, pero que todavía son muy incipientes los gobiernos estratégicos de la ciudad con fuerte liderazgo y notoria capacidad de pro-actividad en la vida urbana.

Gobernar la ciudad actual exige mucho más, exige evolucionar de la burocracia y del gerencialismo a la gobernanza. Siendo así las cosas, el siguiente apartado se dedica a profundizar en estos tres paradigmas de gobierno de nuestra época.



### ***Ideas fuerza***

- Ciertamente que una correcta administración municipal es condición *sine qua non* para un buen gobierno de la ciudad, pero no es suficiente.
- Ciertamente que la correcta prestación de servicios públicos (agua, residuos, limpieza, tráfico, fiestas populares, etc.) es imprescindible para el bienestar de la ciudadanía.

- Ciertamente, que el presupuesto municipal y su maquinaria administrativa son y han de ser un auxilio importante para “gobernar la ciudad”.
- Pero la potestad reguladora, al ser básicamente reactiva y escasamente proactiva, no basta para responder a las exigencias actuales del buen gobierno.
- Gobernar la ciudad es promover el cambio deseado a base de gestionar con liderazgo la red de actores locales.



## **Paradigmas modernos de gobierno**

Gobernar consiste en tomar decisiones que afectan a la colectividad y conseguir que estas decisiones sean efectivas. Resultará interesante repasar cómo han evolucionado las formas de gobierno desde la industrialización, para alcanzar la gobernabilidad de las colectividades, tanto nacionales como locales.

### **El modelo burocrático**

Después de la Revolución Francesa y a lo largo del siglo XIX se fueron forjando y se consolidaron en Occidente los estados nacionales, que tuvieron como base la nación-mercado. Europa y Estados Unidos de América lideraron este proceso de adecuar los poderes del estado y las formas de gobierno a las necesidades del capitalismo emergente. Se pasó del Antiguo Régimen, donde el poder se transmitía por línea dinástica y era ostentado por la aristocracia, a las formas liberales de gobierno de concepción republicana. En realidad los impulsores de este cambio fueron los mercaderes y emprendedores capitalistas, la burguesía, que para generar riqueza exigieron además de inversiones públicas y protección del estado



### Decálogo de la burocracia weberiana

1. *Carácter legal de las normas y de los reglamentos.* La organización burocrática está cohesionada por normas y reglamentos que lo prevén todo, son exhaustivas, tocan todas las áreas de la organización y procuran minimizar las lagunas.
2. *Carácter formal de las comunicaciones.* Las decisiones, las reglas y las acciones administrativas se formulan por escrito para poder comprobar, documentar y asegurar la correcta interpretación de los actos legales.
3. *Racionalidad en la división del trabajo.* Los cargos están bien definidos, cada uno con su nombre, categoría, funciones generales y específicas, autoridad y responsabilidad. Todos ellos adheridos a un manual con las rutinas claramente especificadas.
4. *Impersonalidad en las relaciones de trabajo.* La división del trabajo es absolutamente impersonal. Se habla de puestos y funciones, no de personas. Las personas van y vienen, las instituciones permanecen.
5. *Jerarquía bien establecida de la autoridad.* La jerarquía agrupa cargos y funciones y establece las áreas o tramos de control. Ello significa orden y subordinación y se define con reglas limitadas y específicas.
6. *Rutinas y procedimientos de trabajo estandarizados.* El desempeño de cada cargo está burocráticamente determinado por reglas y normas técnicas previamente establecidas.
7. *Competencia técnica y meritocrática.* Los procedimientos de admisión, promoción y transferencia del personal son iguales para toda la organización y se basan en criterios generales y racionales, a partir del merito y la capacidad del funcionario.
8. *Especialización de la administración y de los administradores.* La administración está separada de la propiedad en una organización burocrática. Los medios de producción, los recursos financieros y la tecnología no son propiedad de los burócratas.
9. *Profesionalización de los participantes.* Los administradores de las burocracias deben ser profesionales.
10. *Completa previsibilidad del funcionamiento.* El comportamiento humano laboral debe ser perfectamente previsible, pudiendo deducirse todas las consecuencias posibles.

Sintetizado por Marc Navarro en base a los trabajos de Gustavo Trelles Araujo. <http://www.monografias.com/trabajos12/burocra/burocra.shtml>

(protección física y jurídica), igualdad de oportunidades para el negocio, elemento este que la arbitrariedad del sistema aristocrático no ofrecía. En otras palabras, los principales operadores económicos demandaban al Estado inversiones públicas, seguridad jurídica e igualdad de oportunidades al servicio de la acumulación y la productividad.

El modelo de gobierno que mejor se ajustó a estas demandas de “Libertad, Igualdad y Fraternidad” de la era capitalista fue el que, ya entrado el siglo XX teorizó el sociólogo alemán Max Weber y que es conocido como el *modelo burocrático de estado*. Esta forma de gobierno se ajustó perfectamente al modelo de *nación uniforme* emergente en la época. Frente a la prioridad de la lucha de clases como motor de la historia en el pensamiento marxista, Weber prestó más atención a la racionalización como clave del desarrollo de la civilización occidental: la acción de gobierno, por tanto, debía ser guiada por la racionalidad instrumental plasmada en la burocracia. Posteriormente el estado burocrático triunfó, todavía con más fuerza, en los países que adoptaron el modelo económico comunista. El modelo weberiano significó el paso de sistemas de dominación patrimonial-aristocrático a un sistema de dominación racional-legal.

La construcción burocrática fue un elemento crucial en la construcción de los estados-nación modernos, por su contribución a centralizar los procesos de toma de decisiones e implementación de políticas públicas y sustituir los sistemas

### Burocracia

“La experiencia tiende a demostrar universalmente que el tipo de *Organización administrativa* puramente burocrático, es decir, la variedad monocrática de burocracia es, desde el punto de vista técnico, capaz de lograr el grado más alto de *eficacia*, y en este sentido es el medio más *racional* que se conoce para lograr un control efectivo sobre los seres humanos. Es superior a cualquiera otra forma en cuanto a precisión, estabilidad, disciplina y operabilidad. Por tanto, hace posible un alto grado en el cálculo de resultados para los dirigentes de la Organización y para quienes tienen relación con ella.”

*Max Weber*

“El burócrata es el hombre de madera, partido por equivocación de los dioses que lo hicieron sin sangre, sin aliento ni desaliento, y sin ninguna palabra que decir. [...] Sabe transmitir ordenes, no ideas. Considera cualquier duda una herejía, cualquier contradicción una traición. [...] Es bastante improbable que el burócrata se juegue la vida, es absolutamente imposible que se juegue el empleo.”

*Eduardo Galeano*

de patronazgo y patrimonialismo en la administración. El modelo burocrático se ajusta muy bien a escenarios estables en los que desarrollan tareas repetitivas regidas por un procedimiento pre-establecido.

El modelo burocrático de gobernar, sin embargo, presenta también desde su origen serias deficiencias, entre ellas:

- Las normas o reglas (que son medios) se vuelven fines
- Ofrece una gran resistencia al cambio
- Presenta excesiva rigidez o falta de adaptabilidad
- Graves problemas de eficiencia

Hay que decir, sin embargo, que el modelo burocrático mantiene su total vigencia para tomar las decisiones gubernamentales que implican un trato igualitario a empresas y personas, ello se hace a través de protocolos y reglamentos bien definidos. Así, por un lado, las decisiones de contratación se deben tomar burocráticamente mediante procedimientos perfectamente reglados y transparentes. Lo mismo sucede con todas las decisiones que afectan a los derechos y deberes de las personas y de *una forma especial toda la administración tributaria y catastral*, que es y debe ser estrictamente de carácter burocrático.

### **El modelo gerencial**

A partir del momento en que se plantea la necesidad de que el estado, –y con él también los gobiernos locales–, preste más y más complejos servicios, el balance entre virtudes y defectos del modelo burocrático se desequilibra en el sentido de que sus defectos se magnifican. Así, los medios se vuelven fines, pues el burócrata no es evaluado por los resultados, sino por cumplir estrictamente con las reglas y las obligaciones rutinarias que de ellas se derivan. La complejidad de prestar servicios adaptados a la realidad diversa entra en choque con la premisa de la uniformidad de las rutinas. Pero el principal problema deriva de su terrible falta de eficiencia a la hora de prestar la mayoría servicios.

De hecho, el modelo burocrático resulta muy útil para *dominar* a la población administrada (cobrar impuestos y hacer cumplir determinadas leyes) y *controlar* los territorios aunque sean colonias muy alejadas, resulta bastante adecuado para ejecutar obra pública o para otorgar concesiones administrativas a la inversión privada en obra pública (por ejemplo, inversión privada en ferrocarriles), pero resulta muy inadecuado para prestar servicios a las personas y a las empresas.

En la década de los setentas, el Estado del Bienestar, con un amplio compromiso de prestar servicios personales, se enfrenta a una fuerte crisis fiscal que obliga a poner por delante la contención del gasto público, es decir, a primar la eficiencia por encima de todo. El modelo burocrático entra en tela de juicio pues la eficiencia es una virtud que nunca poseyó. Es en este entorno dónde florece lo

que se denominó “Nueva Gestión Pública” y que al pasar el tiempo resulta más oportuno denominar “gerencialismo”.

El gerencialismo trata de transponer a los organismos públicos los criterios de funcionamiento de las empresas privadas y por lo tanto idear nuevos modelos organizativos del Estado que den a la acción de gobierno la garantía de alcanzar unos resultados con la debida flexibilidad y, sobre todo, bajo el imperativo de la eficiencia. La divisa del gerencialismo, denominada de las *Tres Es*, sería: “Economía, Eficacia y Eficiencia”, y sus principales características pueden esquematizarse en:

- Organización específica (para-empresarial) para cada tipo de servicio (agencias, empresas públicas, corporaciones autónomas *ad-hoc*, etc.)
- Evaluación por resultados (indicadores) una vez se han fijado unos objetivos concretos de cada servicio.
- Máxima eficiencia, es decir, mínimo gasto para los mismos resultados.
- Flexibilidad y adaptabilidad frente a personas, empresas y territorios.
- Los ciudadanos (o las empresas) han de ser vistos y tratados como “clientes”.

El gerencialismo, al adaptarse a la “demanda” de servicios, se puede adaptar también a las diversificadas necesidades de los distintos territorios, por lo que es congruente con la *descentralización*. El *principio de subsidiariedad* (colocar las competencias y las decisiones gubernamentales prioritariamente en los niveles más próximos a la ciudadanía) es también plenamente congruente con el modelo gerencial.

Como todo modelo, el gerencialismo tiene sus virtudes y sus defectos, por lo que su bondad no es intrínseca sino que depende de la oportunidad de su aplicación y de para qué se aplique.

La aparición a mediados de los ochenta de la Agenda Neoliberal lleva al gerencialismo a la máxima exacerbación al postular la máxima reducción del Estado, a propiciar todo tipo de privatización, a confiar al máximo en las bondades del libre mercado y tener como motor principal del progreso y de la acción de gobierno la competitividad entre empresas y entre personas.

Si la perversión del burocratismo es tratar con “administrados”, la exacerbación del gerencialismo al tratar con “clientes” implica que si existen clientes no solventes tendrán serias dificultades para acceder a los servicios, lo que no pocas veces es fuente de desigualdad, exclusión social, malestar y desgobierno (déficit de gobernabilidad).

Si en la burocracia las reglas se volvían fines, ahora la perversión puede ser semejante, pues se confunden los “indicadores” con los resultados. El número de alumnos capacitados o las toneladas de residuos recolectadas, no tiene porqué tener relación con que los alumnos hayan aprendido algo útil o que tales residuos fueran los que realmente debían haber sido recolectados. La remuneración del gerente, que debiera ser en función de los resultados alcanzados, se calcula en base a indicadores de desempeño, por lo que, algunas veces las habilidades más

desarrolladas por el cuerpo gerencial no son las de prestar mejor el servicio, sino simplemente las de puntuar suficiente en los indicadores.

La gestión privada de muchos servicios públicos locales resulta extremadamente razonable en muchos casos y casi siempre más eficiente que la gestión directa burocrática, pero ello no tiene nada que ver con las privatizaciones entreguistas de servicios públicos a empresas amigas que conseguirán beneficios millonarios a base de capturar “peso a peso” recursos de una gran masa de población forzada a ser “cliente” de un servicio en monopolio.

<b>Burocracia</b>	<b>Gerencialismo</b>
Estructuras jerárquicas	Estructuras flexibles
Dirigido por reglas	Dirigido a objetivos
Evaluación por respeto a las reglas	Evaluación por resultados
Centrado en tareas	Centrado en indicadores
Orientado a “administrados”	Orientado a “clientes”
Tendencialmente centralizador	Potencialmente descentralizador

## **Gobernanza y estrategia**

La globalización, con sus facilidades de comunicación, sus escenarios rápidamente cambiantes y un gran aumento de la incertidumbre exige en la actualidad una nueva concepción, acumulativa a las anteriores, de la acción de gobierno, exige gobernanza y estrategia.

Las formas deseables de gobierno y administración de las ciudades, como las de los estados, evolucionaron a mediados de los años setenta desde el modelo de burocracia weberiana, con estrictas normas jerárquicas basadas en un riguroso principio de legalidad, al modelo gerencialista, d-onde primaban los resultados y se guiaban por criterios de eficiencia. En la actualidad, las nuevas formas de gobierno que se reconocen crecientemente como “gobernanza” no significan anulación sino la superación positiva de las anteriores en todos aquellos ámbitos en que la burocracia o el gerencialismo resultan inapropiados. Dichos ámbitos incluyen, desde luego, todas las actuaciones públicas relacionadas con los temas más complejos, diversos y dinámicos de nuestro tiempo. De ahí que con razón pueda decirse que estamos en la era de la gobernanza, *dónde la legitimidad del actuar público se fundamenta en la calidad de la interacción entre distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil.*

Por otro lado, *la globalización ha quebrado el principio político-administrativo dominante en el burocratismo de que la acción de un gobierno debe circunscribirse*

*al territorio de su jurisdicción.* Hoy un gobierno municipal al perseguir los intereses generales de su ciudadanía no puede reducir el ámbito de referencia de sus políticas a sus límites administrativos y territoriales. Contrariamente, en este entorno de gobernanza su capacidad más preciada es la de establecer acuerdos e impulsar proyectos con los otros gobiernos y con los actores privados y públicos que resulten en cada caso relevantes. De hecho cada política o estrategia plantea un marco territorial de referencia diferente, las políticas sociales de proximidad a las personas tienden a situarse a nivel de barrio, las políticas de movilidad tienden a hacerlo a nivel metropolitano, las grandes infraestructuras que la ciudad necesita se plantean a nivel nacional o incluso internacional, mientras las políticas de promoción económica son de una marcada elasticidad territorial.

La palabra gobernanza no es pues un mero neologismo que se haya puesto de moda, sino que acarrea el concepto complejo que ya definimos en el primer capítulo, pero que ahora corresponde completar.

Inherente a *gobernanza* está ver el mundo, en nuestro caso la ciudad, como un conjunto de *escenarios* situacionales en los que operan una amplia variedad de *actores* autónomos e interdependientes. Dichos escenarios evolucionan tensionados por fuerzas de tipo económico y cultural, tanto endógenas como exógenas. La única manera eficaz de incidir constructivamente en estos escenarios es mediante la formulación e implementación de *estrategias*.

Dada la progresiva apertura del mundo actual, las tensiones, influencias o intromisiones de origen externo son poco predecibles y difícilmente controlables, por lo que la estrategia más común es la de *adaptación*. Es, de lleno el modelo del bergantín ajustando su navegación, primero, a base de apurar al máximo sus capacidades de predicción (*observatorios*) para evitar las tempestades y, segundo, adaptando su velamen y su timón a los vientos y corrientes incontrolables con los que se topa, para superarlos y, si es posible, sacar provecho de ellos.

Por lo que se refiere a las fuerzas internas que operan entre actores y que hacen evolucionar el escenario, éstas ya no responden mecánicamente a órdenes directas de un jefe o un gobierno como antaño, sino que básicamente responden tendencialmente a *incentivos* y *bloqueos* de carácter social, cultural y económico. Aquí no sirve ya el ejemplo del bergantín con un capitán que es obedecido con fe ciega por todos los marineros en los aciertos y en los errores, sino que estamos en un modelo de red de colaboraciones, dónde el mejor ejemplo, más que una malla de dos dimensiones, es una retícula multidimensional de nudos de tamaños diversos enlazados por cuerdas de desigual flexibilidad, longitud y grosor. Ahora, cada incentivo o cada escollo genera respuestas diferentes en carácter e intensidad en cada actor. El gobierno de esta retícula se logra más por inducción, convencimiento y *liderazgo* que por la fuerza directa. La fuerza directa lo único que conseguiría sería romper al-

gunos enlaces sin generar beneficio a ningún actor. El liderazgo es la *política*, las cuerdas y los enlaces son las relaciones, es decir, son las *instituciones*. Desde esta perspectiva resulta evidente que *la calidad de la política y de las instituciones es fundamental para el buen gobierno de la ciudad*.

El liderazgo es la capacidad de formular estrategias y promover políticas comprendidas y aceptadas por la gran mayoría de la ciudadanía. Se trata de diseñar paquetes de políticas que combinen incentivos (económicos, fiscales, culturales, etc.) con barreras o frenos en forma de regulaciones a las distintas actividades urbanas. El componente del gasto público concebido como facilitador o catalizador de la acción de otros actores crece sustancialmente adquiriendo formas de capital semilla, subvenciones, incentivos fiscales, etc.

Cuando no hay dirección política explícita, los escenarios evolucionan inercialmente hacia situaciones indeseables y/o insostenibles. La indeseabilidad o insostenibilidad vendrá, bien por su componente *económica*, pérdidas de empleo en cantidad, calidad o dignidad, bien por razones de degradación *medioambiental* insoportable, bien por malestar *social*, o por una combinación de las tres, caso que no es infrecuente. Una comunidad urbana sin gobierno (sólo con administración municipal), sin dirección estratégica, es como una red de pescador abandonada a las corrientes marítimas, evolucionará al albur de ignotas fuerzas externas, básicamente las del mercado, hacia escenarios de decadencia, dependencia externa y pérdida de calidad en general.

Es obvio, que visto así el mundo y visto así el gobierno de la ciudad, el liderazgo para el buen gobierno exige elevadas dosis de estrategia. La dimensión estratégica deriva, no tanto de un enfoque a largo plazo (la evolución de los escenarios es tan rápida que el tiempo se ha encogido mucho) como del carácter holístico, global e integrador del análisis que conducirá a la formulación de políticas. En otras palabras, la estrategia exige una visión comprehensiva de la realidad (de sus actores y de las interrelaciones que mantienen entre ellos) sobre la que se pretende incidir, por ello, si se desea generar estrategias compartidas entre los actores lo primero que se necesita es compartir la visión del escenario sobre el que pretendemos actuar.

Así pues, la gobernanza no significa anulación de la burocracia ni del gerencialismo, sino la superación positiva de los mismos en aquellos ámbitos en que resultan inapropiados o ineficaces. En el *box* adjunto, a través de un ejemplo clásico de servicio público local se ilustra la necesidad de “convivencia” de los tres modelos en las formas actuales de buen gobierno, se trata de lo que se podría denominar “gobierno real” que incluye gobernanza, gerencialismo y burocracia simultáneos.

## Gobierno real: gobernanza, gerencialismo y burocracia simultáneos

### El caso de los residuos sólidos urbanos

En primer lugar, situémonos a principios de los años sesentas en una ciudad intermedia cercana a los 100.000 habitantes, el problema de las basuras se solucionaba con una brigada municipal dotada de camiones que recolectaban las basuras depositadas periódicamente por los residentes en un cubo frente a su casa en un horario determinado. Estas basuras se trasladaban a un vertedero a pocos kilómetros de la ciudad que algunas veces presentaba problemas de salubridad, pero de orden menor. No se precisaba de ninguna tecnología especial más allá de dotar a los camiones de algún mecanismo para evitar malos olores. Para las actividades industriales o manufactureras había una ordenanza específica que básicamente consistía en que las empresas debían hacerse cargo de la “eliminación” de sus residuos. Los escenarios de trabajo eran estables y los empleados municipales seguían unas reglas y procedimientos fijos que incluían variaciones estacionales, los casos de fiestas barriales y unas pocas variantes más. La gestión directa del servicio dentro de un modelo burocrático no presentaba especial problema.

En segundo lugar, situémonos en la misma ciudad a finales de los ochenta. El panorama de los residuos ha cambiado sustancialmente, la ciudad genera mucha mayor cantidad y muy diferentes tipos de residuos. Para la eliminación y valorización energética de los residuos nuestra ciudad se dotó de una incineradora de residuos con generación de energía eléctrica que se vende, dentro de la ley, a quien mejor la paga. La planta incineradora es propiedad de una empresa municipal (100% capital público) al frente de la cual está un gerente. El Consejo Municipal le fija una misión, eliminar correctamente los residuos urbanos, y un objetivo: hacerlo al mínimo coste. La operación es compleja pues la calidad de los residuos, que es cambiante (por ejemplo grado de humedad), afecta al rendimiento de la planta. Varias empresas privadas, aun no siendo de la ciudad, para cumplir su obligación de eliminar correctamente sus residuos normales, acuden a la planta incineradora y pagan por su servicio, son clientes de la incineradora. El gerente ve con buenos o malos ojos a unos o a otros en función de la “calidad” de los residuos aportados. Etc., etc. Estamos delante del modelo gerencial, que afronta complejidad técnica, se adapta a las necesidades del momento y que busca cumplir los objetivos del servicio pero con eficiencia. La empresa incineradora es municipal, por lo que las principales variables estaban bajo el control del gobierno local.

Finalmente situémonos en el año 2000. La generación de residuos per cápita continúa creciendo y su diversidad también. Así mismo aumenta el



potencial contaminante de los mismos, que junto a un incremento de la sensibilidad social por el medio ambiente y la sostenibilidad, aconsejan un replanteo a fondo de las políticas de manejo de los residuos sólidos urbanos. Ello ocurre no solo en la ciudad sino en el país entero, por lo que aparece nueva legislación sobre residuos y sobre las responsabilidades que los gobiernos locales y regionales tienen en ellos. Ya no sólo se trata solamente de recoger toda la basura, sino que hay que implementar políticas de reducción de la generación de la misma y de reciclaje de importantes fracciones de los residuos generados, como papel, vidrio, etc.. Para ello, por ejemplo, se pone en marcha un sistema integrado de reciclaje de envases (Ver *box* “reciclaje de envases desechables” en el capítulo de políticas urbanas), o, en ciertas circunstancias, la obligación municipal de recolectar separadamente la fracción orgánica de los residuos urbanos para ser compostada y retornada al medio como abono agrícola.

En este nuevo escenario, no sólo aumenta la complejidad técnica y la variedad de actores involucrados en el servicio, sino que *lo que resulta sustantivamente nuevo es la elevada interdependencia entre actores*. Para ilustrar estas interdependencias se presentan algunos ejemplos. Entre niveles de administraciones, si el gobierno regional no ha construido la planta de compostaje, no tiene sentido la recolección por separado de la fracción orgánica. Entre ayuntamiento y ciudadanía, ¿se puede obligar a los residentes a entregar los residuos separadamente?, ciertamente no se puede, mejor convencerlos. A los grandes productores de residuo compostable, supermercados, restaurantes, etc. se les puede obligar por ordenanza, pero se precisará su colaboración y pactar los términos de tal ordenanza, pues deberán capacitar a sus empleados para que hagan correctamente la separación de fracciones, deberán hacer obras de reformas en sus instalaciones, etc. Entre la municipalidad y los operadores privados necesarios: empresas papeleras para reciclar el cartón, desarmadores y/o trituradores de residuos voluminosos. Entre la municipalidad y la sociedad civil organizada, grupos de voluntariado, etc. La lista de ejemplos sería interminable. Estamos en el ámbito de la gobernanza que es el ámbito de aquellas decisiones que para que sean efectivas se precisa la colaboración de otros actores. Es también el ámbito de las decisiones estratégicas. En ambos casos se precisa la participación activa de múltiples actores, una participación orientada al compromiso, ya tales decisiones no serían para nada efectivas si fueran tomadas por la municipalidad en solitario.

En resumen, los tres sistemas de gobierno coexisten y deben seguir coexistiendo pues cada uno aborda el paquete de decisiones que le corresponden:

*Gobernanza:* en este ámbito se toman las decisiones estratégicas y de colaboración con actores interdependientes. Es el espacio de la *estrategia*, es decir, *la máxima expresión de la política* orientada a la gobernabilidad. Es el espacio de los *políticos*. *Ejemplo:* la decisión de recoger separadamente la fracción compostable de los residuos, es un cambio de rumbo importante en la política de residuos y precisa colaboración ciudadana, de empresas grandes productoras y de otros niveles de gobierno.

*Gerencialismo:* en este ámbito se toman las decisiones de carácter técnico y operativo una vez se ha definido la estrategia y por tanto se han marcado las metas de cada agencia gubernamental especializada. Es el espacio del *proyecto* orientado a la eficacia y la eficiencia. Es el espacio de los *técnicos o expertos*. *Ejemplo:* se define la tecnología adecuada y los métodos y frecuencias para la recogida de la fracción compostable, se toman decisiones de carácter empresarial para abaratar el proceso y alcanzar los objetivos fijados de recogida selectiva y de calidad de la fracción compostable.

*Burocracia:* en este ámbito se toman las decisiones que implican un trato igualitario a través de protocolos bien definidos respecto a empresas y personas; así, por un lado, se toman las decisiones de contratación de las empresas prestadoras de servicios mediante procesos de contratación perfectamente reglados y transparentes, por el otro, las que afectan a los derechos y deberes de las personas. Es el espacio de la *maquinaria administrativa* neutra y equitativa. Es el espacio de los *administrativos*. *Ejemplo:* se sacan a concurso los contratos del nuevo servicio de recogida selectiva de la fracción compostable; la recaudación de las tasas de basuras o de las multas a los infractores de la nueva ordenanza de residuos. *De forma general, la administración tributaria es y debe ser estrictamente de carácter burocrático.*



### ***Idea fuerza***

Una competencia clásica del gobierno local, tan prosaica y a la vez tan necesaria para el buen funcionamiento de la ciudad como son las “basuras” ha servido para ilustrar la correcta convivencia de los tres paradigmas de gobierno, sin embargo resulta interesante remarcar que *los retos más importantes de nuestras ciudades como son la generación de empleo digno, la sostenibilidad, la cohesión social y todo lo que de ellos se deriva en relación a la identidad y la autoestima de la ciudad, gravitan sobre todo entorno a la gobernanza*, es decir dependen básicamente de la capacidad de liderazgo del Gobierno Municipal electo para articular la red de actores locales en un marco de complicidad y confianza que incentive a la colaboración constructiva.



## Gestión de redes y gestión de percepciones

Gobernar la ciudad, desde la posición de alcalde elegido por la ciudadanía, es actuar pro-activamente, promocionando iniciativas, influenciando y manejando redes para generar colaboración entre diversos actores alrededor de tales iniciativas. Aunar voluntades y generar sinergias orientadas a objetivos compartidos. Se trata de crear sinergias entre la administración municipal y la red de actores urbanos de modo que sea posible la implementación de políticas de emprendedor<sup>13</sup> en el entorno urbano. El alcalde del siglo XXI, ha de dedicarse prioritariamente a gobernar la ciudad, es decir, a gestionar esta red de redes que es la ciudad. Es por ello que en el presente apartado se profundizará en el funcionamiento y evolución de las redes de relaciones, así como en las posibilidades y técnicas para intervenir en ellas, llevando la iniciativa e impulsando el cambio en la dirección deseada.

### La ciudad como oportunidad de relaciones de cooperación

La idea base es que la ciudad tiene éxito porque es el lugar de las oportunidades. Oportunidad de trabajo, oportunidad de mercado, oportunidad de recreación, oportunidad de estudios, oportunidad de relaciones personales, etc. De hecho, todas estas oportunidades son oportunidades de relación, tanto entre personas como inter-institucionales.

En la ciudad, como en todo entorno humano, se dan relaciones agresivo / competitivas, de base excluyente (o tuyo, o mío, pero no de los dos) pero la ciudad es también el espacio propicio a todo lo contrario, es el espacio favorable a las *relaciones de colaboración* (un poco tuyo, un poco mío, y bastante de los dos). En otras palabras, la ciudad no es, ni de lejos, un “juego de suma cero”, sino que es, con toda certeza, el espacio propicio para la generación de sinergias.

Ciertamente, *la ciudad es el lugar del conflicto*, pero también es el lugar de la colaboración. No se trata en absoluto de esconder el conflicto ni de negarlo. El conflicto, latente o abierto, incluso violento, se da y se dará en la ciudad y a veces no habrá forma de resolverlo. El conflicto ha sido y es el motor del cambio, y, bien manejado se transforma en una nueva oportunidad de avanzar. Pero no es del interés de este libro tratar del conflicto, sino que el motivo de este trabajo es, justamente, buscar las maneras de magnificar la colaboración.

La densidad del entorno urbano facilita la multiplicidad de contactos y por lo tanto aumenta las posibilidades de cooperación. Nos gusta entender la ciudad básicamente como un lugar repleto de oportunidades de relaciones de colaboración. La ciudad es el espacio común donde fácilmente florecen las relaciones “gana-gana” (*win-win*) en que todas las partes salen beneficiadas. En este sentido,

---

13 Ver capítulo 4 sobre qué se entiende por políticas de emprendedor.

la *gestión relacional* podría definirse como el arte de maximizar sistemáticamente las relaciones de cooperación (enfocadas a un objetivo común).

### Gestión de redes

En su evolución espontánea las redes de relaciones crecen en la ciudad de forma lenta, aleatoria y con enlaces débiles o circunstanciales. En teoría cada persona o cada actor urbano, podría relacionarse (compartir intereses y “hacer cosas juntos”) con todos los demás. Las posibles relaciones son pues infinitas y no es necesario que la ciudad sea muy grande para que sean inagotables. En la práctica, la densidad de las relaciones crece rápida y sólidamente en algunos espacios que resultan más “fértil”, mientras que otros espacios o grupos de actores quedan relativamente desconectados o simplemente aislados. *Las redes espontáneas de relaciones adquieren en la ciudad notables sesgos espaciales, sociales y/o culturales.*

Paradójicamente, entornos con intensas relaciones (familiares, laborales, empresariales, institucionales, culturales, ...) y probada coherencia social, pueden, en la misma ciudad, quedar sorprendentemente aislados o escasamente relacionados de otros de similar función urbana.

Resulta obvio que los sesgos (vacíos, desconexiones) en las redes de relaciones urbanas son una pérdida enorme de oportunidades de colaboración. Ello justifica una labor de *gestión relacional* enfocada a orientar el crecimiento y la conso-

### Dualización intra metropolitana

Lo que Borja y Castells, en “Local y global”, denominan *dualización intra metropolitana* es una versión extrema de este sesgo en el desarrollo de las redes, dónde es posible una yuxtaposición de redes muy próximas en el espacio, pero con nulos o muy peculiares enlaces entre ellas.

“...el aspecto relativamente nuevo es que los procesos de exclusión social más profundos se manifiestan en una dualidad intra metropolitana, particularmente en las grandes ciudades de casi todos los países, siendo así que en distintos espacios del mismo sistema metropolitano coexisten, sin articularse y a veces sin verse, las funciones más valorizadas y las más degradadas, los grupos sociales productores de información y detentores de riqueza en contraste con los grupos sociales excluidos y las personas en condición de marginación. Dichos procesos existen en casi todas las grandes ciudades, porque su lógica está inscrita en el nuevo modelo de desarrollo tecno-económico. Pero sus efectos pueden ser amortiguados, y de hecho lo son en muchos casos, por políticas sociales y urbanas integradoras.”

lidación de nuevas relaciones (especialmente desde una perspectiva institucional) de una forma sistemática e intencionada. La gestión relacional será pues el arte de zurcir, hacer crecer y densificar las redes de relaciones mediante la inserción de nuevos actores o, aún mejor, mediante la interconexión de redes aisladas.

La Ley de Metcalfe dice que: “*el valor de una red de ordenadores crece exponencialmente con el número de nodos o conexiones que tiene*”. Esto quiere decir que cada nueva conexión, cada nuevo miembro, añade valor al conjunto del sistema, no como una unidad más, sino de forma exponencial.

Promover y articular proyectos con la participación de actores aparentemente distantes (gestión relacional), es la vía más obvia para zurcir y densificar intersticios débiles de la trama de relaciones de cooperación en la ciudad y ello genera una rentabilidad relacional de crecimiento exponencial.

### **Percepciones, redes de relaciones y bloqueos**

Una de las principales causas de estos sesgos y distorsiones en el desarrollo de las redes espontáneas de colaboración son las percepciones que tienen unos actores de los demás.

Posiblemente, la causa primera de los bloqueos en el avance de políticas urbanas deseables (léase: la no aportación de recursos por parte de los actores que los tienen) deriva de los conflictos objetivos, de intereses y de poder, entre los actores. Esto es evidente. Ahora bien, frecuentemente una observación externa, no condicionada por la mera visión local, revela que el origen de muchos bloqueos radica más en las percepciones erróneas que los actores tienen entre sí, que en un enfrentamiento objetivo de intereses.

Cada actor tiene una visión del mundo que le rodea conformada en base a su propia definición del problema, la imagen que tiene de los demás actores, y la naturaleza de su dependencia respecto a ellos. Esta percepción es la que le lleva a valorar las ventajas y desventajas de colaborar con otros, de aportar o no sus recursos a la tarea común.

Las percepciones entre los actores, con frecuencia tienden a ser estables y difíciles de cambiar de un día para otro, pero, en tanto que percepciones y no realidades objetivas, son moldeables. El objetivo, por lo tanto, será más el *ajuste mutuo de percepciones* des-encontradas, que el cambio brusco de las mismas.

Una vez aceptada la idea de que el principal factor de desarrollo es el recurso humano y su calidad (*ciudad del conocimiento*) un elemento fundamental para implementar una estrategia de desarrollo urbano será saber dinamizar y gerenciar redes de colaboración. Para ello se precisa, claro está, un buen conocimiento de los actores, sus intereses y sus formas de comunicación (lenguajes).

Poner en colaboración actores con intereses objetivamente enfrentados puede resultar difícil sino imposible, en cambio, promover el ajuste mutuo de percep-

ciones para levantar bloqueos a la cooperación, es mucho más asequible resulta insospechadamente productivo.

Interconectar dos redes que coexistían aisladamente en la ciudad y por lo tanto no colaboraban, libera grandes sinergias en términos de oportunidades de cooperación. Un ejemplo real, con grandes asignaturas pendientes en la mayoría de ciudades, es el establecer relaciones de cooperación profundas entre la red universitaria y las redes empresariales locales. Existen múltiples proyectos urbanos, competencia directa o no de la municipalidad, que se afrontan mejor desde esta colaboración. Formular por parte del gobierno municipal proyectos que impliquen, con aportación de recursos y obtención de beneficios, a actores de ambas redes, es, a menudo, cuestión de mera imaginación y creatividad. La interconexión de redes mediante ejecución de proyectos concretos, genera unos beneficios muy superiores a los meramente específicos del proyecto en cuestión. Estratégicamente, el gran beneficio resultante es que a partir de ahora los actores están dispuestos a colaborar y se han multiplicado por mucho las posibilidades de colaboración en la ciudad.

La habilidad de gestionar percepciones y estructurar redes de relaciones entre actores urbanos, es quizás la principal virtud de muchos alcaldes y/o líderes que practican este arte de forma intuitiva. La gestión relacional es pasar de este nivel intuitivo, a un nivel de sistematización metodológica a fin de desencadenar procesos de colaboración entre actores. En este ámbito, la planificación estratégica urbana que se trata en apartados siguientes resulta una herramienta de gran utilidad.

Como que en buena medida los recursos (humanos y económicos) ya existen, el objetivo de la gestión de redes es movilizarlos. Se trata de involucrar y convencer a los actores locales que disponen de tales recursos para que los aporten.

Algunas percepciones pueden llegar a ser *fijaciones*. Llamamos fijación a la percepción que resulta tan obvia para un actor, que carece de sentido para él reflexionar sobre el tema. Las fijaciones van muy relacionadas con el prestigio social y están enraizadas profundamente en la cultura dominante, en consecuencia, resultan más difíciles de moldear.

La resistencia a la peatonalización de calles comerciales o la ridiculización de las ciclo-vías, que están relacionadas con el prestigio social de la posesión de automóvil, podrían ser ejemplos de fijaciones sociales que en muchas ciudades han sido ya superadas, pero que en otras todavía persisten.

## **Tendencia al enroque**

Tomando prestado el nombre de la típica jugada defensiva de ajedrez, cuando una red de actores se cierra sobre si misma decimos que se ha “enrocado”. La tendencia al enroque es un interesante fenómeno social sobre el cual el análisis de redes y de percepciones dará mucha luz.

Las percepciones se construyen y reconstruyen a través de las interacciones con los demás, entre los distintos actores. Los actores que “no se tratan”, que no se relacionan, pueden mantener fijaciones perceptivas mutuas, a menudo negativas, por largo tiempo, es decir, pueden permanecer por largo tiempo en una situación de no colaboración. Es cierto que la gente (los grupos sociales, los actores urbanos) prefiere hablar (relacionarse) con gentes con las que comparte percepciones. Se trata de un simple problema de comodidad. Con un determinado grupo se comparten puntos de vista y se establecen relaciones de colaboración frecuente, aumenta la confianza y se crea un ambiente de seguridad. La seguridad es muy preciada en entornos turbulentos y en aras de la misma, en determinadas circunstancias las percepciones iniciales se fortalecen, crecen y se reafirman aumentando la distancia con las percepciones de otros grupos. Se va cerrando el círculo. Se da una retroalimentación que cierra cada vez más el sistema. La red de relaciones se cierra sobre si misma y a medida que se van cerrando genera mecanismos de exclusión de otras percepciones que todavía ayudan más a la auto contemplación y a la cerrazón. En este escenario es difícil que se introduzcan cambios en estas percepciones y esta red enrocada empieza a perder oportunidades de colaboración.

Ejemplos de ello se encuentran fácilmente entre colegios profesionales, gremios, etc. pero también instituciones teóricamente más abiertas como las municipalidades, universidades, cámaras de comercio, etc.

Resulta interesante reflexionar cómo diseños urbanísticos de condominios residenciales cerrados favorecen este fenómeno relacional de enrocamiento.

Otro ejemplo típico de enroque es el del político que sólo pide opiniones o busca asesores técnicos entre sujetos que de antemano supone favorables a sus ideas. Ello contrapuesto al político que convoca concursos de ideas, o el que no teme confrontar sus ideas con gentes y asesores de distinta línea ideológica. Se trata de dos estilos muy distintos de tomar decisiones.

Si el grupo o grupos enrocados tiene suficiente poder puede llegar a monopolizar este paquete de percepciones e imponerlas por largo tiempo a toda la sociedad con merma clara de oportunidades de progreso. En el mundo abierto y globalizado en que nos encontramos las situaciones de enroque político resultan, tarde o temprano, suicidas.

## **Hacia la gestión de percepciones**

El desarrollo de las percepciones tiene su propia dinámica. La gestión de percepciones sería el arte de sacar provecho a estas dinámicas.

Dentro de una configuración social basada en relaciones estables y percepciones compartidas donde no hay confrontación, no hay posibilidad de cambio. Sólo la confrontación con otras percepciones crea la oportunidad para el cambio.

Pero no toda confrontación conduce necesariamente al cambio. Deben darse además otros requisitos. Es preciso conseguir que los actores reconozcan las diferencias entre sus percepciones y las de los demás, perciban estas diferencias como problemáticas y estén con cierta predisposición a adaptar parte de sus percepciones. De nuevo, las técnicas de planificación estratégica urbana que se tratan más adelante, son de gran utilidad en este campo.

Gestionar percepciones es el arte de conseguir esta mínima predisposición entre los actores y la mejor forma acostumbra a ser conseguir aflorar situaciones *win-win* entre los mismos, es decir, proponer soluciones integradoras con efectos beneficiosos para todas las partes. Para ello, sin duda, faltan buenas dosis de liderazgo.

## **Algunas notas sobre la gestión de redes urbanas**

### ***La gestión de redes tiene carácter estratégico***

Al actuar sobre una malla no se obtiene una reacción causa efecto directa e inmediata, se generan tendencias, efectos colaterales, etc. No se obtienen resultados rápidos y expeditivos, típicos de la acción táctica o cotidiana. En este sentido, está claro que usar técnicas de gestión de redes, poco jerarquizadas, para la gestión ejecutiva cotidiana puede resultar muy desacertado.

### ***Pactar en tiempo de paz***

La gestión de redes tiene carácter pro-activo, de adelantarse a los acontecimientos. Es preventiva respecto al conflicto. En pleno conflicto, cuando los ánimos están encendidos, hay muy pocas posibilidades de ajuste mutuo de percepciones. No hay peor situación en un conflicto en el que sus actores no se conozcan y no hayan compartido o ajustado nunca sus percepciones. Es preciso prever el conflicto y colocar correctamente a los actores en su escenario. El debate estratégico precisa de un entorno sosegado.

### ***Personajes de gran calibre***

El factor humano es fundamental en la gestión relacional. Las figuras de líder, facilitador, animador, etc. de redes precisan de un perfil de persona respetada y con capacidad de intermediación.

### ***Actores poderosos vs. actores representativos***

Entre los actores urbanos los hay muy poderosos. Con la liberalización entran en escena grupos financiero-mediáticos-inmobiliarios con claros intereses



en las políticas urbanas. A menudo tienen poder de bloqueo, pero lo que resulta más interesante tomarlos como aportadores de iniciativas. Los actores poderosos deben ser invitados a entrar en acción, pero no deben dominar la escena. No se trata de poner la ciudad al servicio del dinero, sino intentar más bien lo contrario, cosa que no resulta fácil. Por otro lado, los actores representativos, por ejemplo, los munícipes electos, deben éticamente defender a los débiles. Una interesante forma de defenderlos es favorecer su organización a fin de que se conviertan en actores visibles y razonablemente fuertes. Decididamente, hay que utilizar la representatividad popular derivada de las urnas para frenar las tendencias naturales del capital a incrementar la brecha social. Para ello se necesita una maquinaria administrativa municipal potente y eficiente. No se trata de reducir el rol de la administración, se trata de adaptarlo a las nuevas necesidades, de modernizarlo y de fortalecerlo. Posiblemente se trate de traspasar a la gestión privada la prestación de muchos servicios urbanos y fortalecer la administración municipal en las áreas de conocimiento al servicio de la gobernanza.

---

■

### ***Ideas fuerza***

- La gestión relacional puede definirse como el arte de maximizar sistemáticamente las relaciones de cooperación entre actores.
- Las redes espontáneas de relaciones adquieren en la ciudad notables sesgos espaciales, sociales y/o culturales.
- Las posibilidades de densificar la red y tramar más la vida civil en una ciudad, son muy grandes; la “reserva” de posibilidades de colaboración no aprovechadas es inagotable.
- Agregar nuevos miembros a una red o interconectar redes, genera grandes sinergias en la vida urbana.
- Las percepciones negativas entre actores poco relacionados son una importante barrera a la cooperación.
- El objetivo del líder de influir en las percepciones no supone imponer la suya, sino conseguir un ajuste mutuo entre las percepciones de los actores que les predisponga a la colaboración.
- En el mundo abierto y globalizado en que operamos las situaciones de enroque político resultan, tarde o temprano, suicidas.



## Pacto de Ciudad y Plan Estratégico

La planificación estratégica se ha puesto de moda, como todas las modas responde a una necesidad, la generada por el incremento de la interdependencia y la imprevisibilidad. Pero como todas las modas, también se ha banalizado. Cualquier organización, empresa o entidad que se precie, dispone hoy de un plan estratégico. Lo mismo ocurre con la planificación estratégica urbana. En el presente apartado se hace un esfuerzo para colocar la planificación estratégica urbana en su lugar, es decir, se resalta su carácter instrumental para alcanzar una mejor gobernabilidad urbana en base a cerrar un amplio “pacto de ciudad”.

La planificación estratégica urbana, como la entendemos en este libro es una herramienta de gobernabilidad urbana adecuada a los entornos de gobernanza y globalización en que vivimos. Al formular un plan estratégico participativo las ciudades fomentan las relaciones entre actores y facilitan el reconocimiento de sus interdependencias, por lo que implícitamente activan los mecanismos básicos de la gobernanza local.

Las ciudades se dotan de un plan estratégico para posicionarse correctamente en la globalización pues en la lógica que domina al mundo actual las oportunidades y riesgos que la globalización ofrece no se distribuyen por igual entre las ciudades y territorios por lo que se precisan reacciones locales muy variadas. Simultáneos a los efectos de uniformización que la globalización provoca, afloran también una gran diversidad de estrategias de resistencia o adaptación marcadas por la capacidad de iniciativa local. Mientras unos territorios logran adaptarse con notorios beneficios, otros sufren la desprotección que representa la apertura de las economías nacionales quedando con nula o escasa capacidad de competir en el nuevo entorno.

La globalización se puede comparar a una gran correntada o avalancha, por la que circulan a toda velocidad muchas cosas “buenas” y muchas cosas “malas” o efectos indeseables. Si la ignoramos nos arrastrará, perderemos el control, nos convertiremos en un grano de arena uniforme que evoluciona al albur de los demás, sin personalidad, no seremos nadie. En cambio, si nos preparamos y nos posicionamos correctamente, podremos sortear muchos de sus riesgos y capturar algunas de las muchas oportunidades que por ella fluyen.

### Plan estratégico, herramienta de gobernabilidad urbana

Volvamos al símil de la goleta. Podemos comparar la ciudad a un gran velero, “gobernarlo” es dirigirlo correctamente al puerto (*objetivo*) deseado. Su capitán intentará conocer los mares por los que navegue, sus corrientes, los escollos, los vientos y las posibles tempestades, es decir, su *entorno exterior* incontrolable e imprevisible. Además deberá conocer las posibilidades y recursos de su bajel, y dirigir el equipo que compone su tripulación (*actores y recursos locales*).



Así pues, en el arte de gobernar, como en el de navegar, se juntan dos perspectivas, la *externa*, el entorno, que no podemos modificar, sobre el que podemos hacer unas previsiones, pero que esta cargado de incertidumbres y que varía aceleradamente, y la *interna*, nuestros recursos, nuestras posibilidades, nuestros deseos, y, sobre todo, nuestra gente y sus capacidades de colaboración en tareas orientadas al un objetivo común.

La planificación estratégica urbana es una herramienta especialmente adecuada para abordar simultáneamente estas dos perspectivas, que por otro lado son inseparables. En la externo las técnicas del plan se enfrentarán a problemas de prospectiva para intentar disminuir la incertidumbre, en lo interno se orientarán a mejorar los mecanismos de toma de decisión estratégica (gobernanza) de la comunidad urbana.

Las técnicas de planificación estratégica urbana que se presentan en el próximo capítulo son una evolución o adaptación a la ciudad de las técnicas de planificación estratégica empresariales. A mediados de los años cincuenta, los norteamericanos se enfrentaron al problema de cómo manejar los necesarios cambios de orientación de sus grandes corporaciones en entornos competitivos repletos de cambios impredecibles. Para ello desarrollaron técnicas, por un lado de análisis de entorno, y por el otro de articulación de sus estructuras internas. Cada división de la empresa (compras, producción, publicidad, ventas, finanzas, etc.) era un mundo, con su jefe que gozaba de relativa autonomía, sus percepciones, sus vicios y sus virtudes. Todas las divisiones eran necesarias, pero cada una por si sola no producía nada. Se diseñaron, por tanto, herramientas de “governabilidad” interna de la empresa, es decir, mecanismos de dialogo entre los jefes de división. Si no existe este dialogo o los objetivos no son claros, cada división culpa a la vecina de sus fracasos.

La adaptación a la ciudad de estas técnicas está lejos de ser automática o fácil. Para apreciar la dificultad de esta adaptación sólo se precisa comparar lo

fácil que resulta elaborar el objetivo de una empresa, maximizar su beneficio económico, comparado con la dificultad de definir el objetivo general de una comunidad urbana, o la diferencia existente entre el presidente de la compañía y su prevalencia sobre sus empleados a quienes puede despedir, con un alcalde cuando trata con sus “actores urbanos” que, además, forman parte de su electorado. A pesar de que muchos conceptos y enfoques son similares, las diferencias resultan abismales. En este sentido, algunas críticas a la planificación estratégica urbana acusándola de tratar a la ciudad como una mercancía o como una empresa, son simplemente ridículas.

El plan estratégico de una comunidad urbana cuando se inserta en la gobernanza local por ser formulado y monitoreado con amplia participación, es un instrumento genérico de gobierno de la ciudad ya que partiendo de la premisa de la interdependencia de actores, trata de vislumbrar hacia dónde quiere avanzar la comunidad urbana, diseñar el camino, identificar los medios que cada actor debe aportar y poner en marcha un plan de acción.

Resulta especialmente interesante constatar que un *proceso* de planificación estratégica participativa, bien conducido, sirve además para generar un nuevo modelo de gobernabilidad urbana inserto de lleno en la gobernanza, es decir, en la cultura de la colaboración en red, de la pro-actividad, de la participación activa, de la negociación transparente, etc. Ciertamente, los procesos de planificación estratégica participativos se ha revelado como eficaces aceleradores de la superación de los viejos modelos jerárquicos, basados en una supuesta autosuficiencia de la administración municipal, para dar paso a nuevos modelos de gobernabilidad urbana basados en el “pacto de ciudad”, en la gestión de redes y en la cooperación público-privada.

En otras palabras, la comunidad que pasa por un proceso sincero de planificación participativa, aumenta la densidad de la malla civil de relaciones urbanas y aumenta significativamente los niveles de colaboración entre sus actores. Este cambio de cultura se podría ilustrar con las declaraciones del alcalde de Pasto (Colombia), ciudad azotada por años por la guerrilla, que resumía así los beneficios reportados por el proceso de planificación estratégica en su ciudad: “Antes nos baleábamos, ahora nos sentamos a discutir”. En la mayoría de ciudades la gente no se “balea”, por lo que la frase más generalizada sería: “antes nos ignorábamos, ahora nos sentamos a discutir y a proponer”.

Como instrumento de gobernabilidad externa, la primera pregunta que se formula en planificación estratégica es parecida a la que se formula un adolescente, ¿qué quiero ser cuando sea mayor?, es decir, ¿qué papel ha de jugar nuestra ciudad en la actual situación de globalización? La dificultad de comprender la globalización induce a algunos a achacarle nihilísticamente todos los males que nos acechan, incluidos los fracasos de una pobre gestión pública. Cada vez más, la gente demanda líderes con iniciativa para preparar la ciudad para la “batalla” de la globalización de la mejor manera posible. Ya no son bien recibidas las políticas

del avestruz que esconden la cabeza bajo el ala en lugar de enfrentar con inteligencia los problemas que les acechan.

Las técnicas y métodos propuestas en el siguiente capítulo son especialmente útiles para generar la cultura de cambio y aportar la flexibilidad necesaria para adaptarse a los cambios rápidos (económicos y culturales) que impone el entorno globalizado. Ello se plasma tanto en el concepto de manejo de redes (flexibilidad), como en el de ciclo continuo de planificación para el ajuste de procesos (adaptabilidad).

Hacia adentro, la ciudad es un complejo conglomerado de actores con estrategias y objetivos distintos, donde hay amplias oportunidades de cooperación, pero dónde las percepciones sectoriales impiden tener una visión global de los problemas y dificultan mucho los diagnósticos adecuados. En la ciudad, la participación genera legitimidad y es escuela de ciudadanía.

Las técnicas de planificación estratégica ven la ciudad como el espacio donde es posible construir consensos y compartir objetivos comunes, donde existe la posibilidad de polarizar las voluntades de los actores hacia objetivos globales declarados y deseables a través de métodos participativos.

En apartados anteriores se ha visto que las percepciones sesgadas sectorialmente y la falta de visión global, por desconocimiento de las otras partes, levantan fuertes barreras a la colaboración. El fomento de las interrelaciones entre los actores a través de un proceso participativo reglado y orientado a la búsqueda de resultados positivos para todos, da sentido de globalidad a los participantes. Permite seleccionar con precisión los objetivos compartidos y fortalece la identidad de la comunidad urbana.

La participación, especialmente la participación orientada al consenso, es la mejor fuente de legitimidad de las políticas públicas urbanas. Para ello hay que garantizar la presencia del máximo de actores en el debate sobre el futuro de la ciudad. Resulta de especial interés favorecer la articulación y si conviene la institucionalización de sectores que, siendo importantes, no están organizados. Es preferible tener un interlocutor en la mesa de negociaciones que un enemigo difuso o escondido en cualquier rincón de la ciudad.

Finalmente, y quizás lo más interesante, existen pruebas empíricas evidentes de que una metodología correcta de participación genera confianza e induce cambios de actitudes en los actores lo suficiente importantes como para que pueda hablarse de cultura de participación, cultura estratégica o cultura de colaboración. Una vez instalada esta nueva actitud en la ciudad, se reproduce y se expande por sí sola, es generadora de identidad local y facilita la cohesión social.

## **Pacto de Ciudad**

Aunque la metodología propuesta sea técnicamente una metodología de planificación, en la práctica lo que realmente importa es cerrar un gran pacto de ciudad.

Desde esta perspectiva tiene muy poca lógica que un plan estratégico “de ciudad” sea aprobado por el concejo o la cámara municipal con pretensiones de darle valor jurídico. Tiene escaso sentido aprobar unilateralmente estrategias, criterios y compromisos que implican a actores distintos de la propia municipalidad. En todo caso, el ayuntamiento, aprobará internamente o autorizará a su alcalde, la firma de los compromisos municipales incluidos en el plan que deviene pacto al ser firmado por todos los actores comprometidos.

Algunos países de Latino América obligan por ley a sus municipalidades a dotarse de un plan estratégico y a aprobarlo administrativamente. Nada que objetar, pero sí resaltar que este ejercicio de planificación consistirá más en un plan estratégico interno de la municipalidad que de la comunidad urbana en su conjunto.

La planificación o concertación estratégica que se propone aquí no está orientada a convertirse en una pieza jurídica, está decididamente orientada a conseguir un pacto entre actores. Por lo tanto la aprobación del plan no será un mero acto administrativo de la municipalidad, sino que será la firma del pacto y como tal se realizará a plena luz del día, con el protocolo y la solemnidades correspondientes de forma que obligue a los firmantes por compromiso público más que por imperativo legal.

Si de lo que se trata es preparar o redactar el pacto, el método usado en los trabajos de planificación no es irrelevante, sino que exige articular un proceso participativo que infunda confianza entre los actores. Por lo tanto, carecen de sentido los métodos de carácter asambleario o los procesos de participación con información de baja calidad y sin deliberación sosegada entre los actores.

La participación de cuantos más actores sea posible es una necesidad obvia ya que, además de otorgar legitimidad, prepara y compromete a los actores para el cumplimiento del pacto y genera cultura de ciudad convirtiéndose en una verdadera escuela de ciudadanía. Aun en el supuesto de que un gabinete técnico redactara exactamente el mismo “plan” o pacto que el resultante de un proceso deliberativo con amplia participación, la primera gran diferencia radicaría en que en el segundo caso la ciudad está mucho más preparada para pasar a la acción. Después del proceso participativo los actores están ya dispuestos a colaborar y a actuar pues las barreras de percepción que bloqueaban tal colaboración ya han sido, por lo menos en parte, derribadas. Lo que podían parecer intereses contrapuestos han pasado por una modulación tal que los ha hecho compatibles o, a menudo, sinérgicos.

En este sentido, de forma muy acertada, muchas ciudades no hablan de plan estratégico sino de “*Proyecto de Ciudad*” “*Agenda de Ciudad*” o “*Pacto de Ciudad*”. El plan no es lo importante, es una simple herramienta, lo importante es el pacto.

Uno de los grandes problemas del gobierno de la ciudad deriva de la tremenda carga de inmediatez que pesa sobre muchas de las políticas de los gobiernos municipales. Efectivamente, el ciclo electoral, frecuentemente de cuatro años, puede resul-

tar adecuado para las políticas de prestación de servicios clásicos, pero es muy breve para las políticas de largo alcance y de calado estratégico. El pacto de ciudad, firmado después de un sólido proceso participativo, es el mejor instrumento para superar las visiones de corto alcance que el ciclo electoral induce en los gobernantes.

Son muchas las ciudades cuyo plan estratégico o pacto de ciudad ha superado con éxito grandes cambios de color político en el gobierno municipal, es decir, cambió el alcalde, cambió el partido político en el poder, pero se mantuvieron los criterios estratégicos que habían sido pactados. En cierta forma, podría decirse que esta capacidad de superación del ciclo electoral es la prueba de la calidad del pacto y de que se han pactado los comunes denominadores básicos de la ciudad, de que la comunidad urbana ha sabido seleccionar lo importante de lo accidental, lo estratégico de lo táctico.



### ***Ideas fuerza***

- El plan estratégico no es ley, es pacto. La aprobación del plan es la firma de un pacto de ciudad.
- El método participativo es importante porque:
  - otorga legitimidad a las propuestas,
  - da visión global de ciudad a los actores,
  - prepara y compromete a los actores para la acción,
  - genera cultura de participación y colaboración en red
  - es escuela de ciudadanía.
- El proceso de planificación estratégica orientado al Pacto de Ciudad es una gran operación ciudadana que, utilizando técnicas de gestión de redes, promueve un amplia participación de todos los actores urbanos y que da como resultado, además de la formulación de un plan, la maduración de un nuevo modelo de gobernabilidad urbana.
- El Pacto de Ciudad, firmado después de un sólido proceso participativo, es el mejor instrumento para superar las visiones de corto alcance que el ciclo electoral induce en los gobernantes.







## CAPÍTULO 3

# Formulación de estrategias urbanas

En este capítulo se presentan los esbozos metodológicos de la planificación estratégica urbana orientada a preparar un “pacto de ciudad” o, en su caso, a formular una Agenda 21 Local. Posteriormente se hace énfasis en tres aspectos ligados a la metodología que resultan cruciales: el análisis de actores, el sentido de la participación y el plan de comunicación.

Abordar en detalle los aspectos metodológicos no es el objetivo de este libro y para ello existe una extensa bibliografía. A continuación dos referencias disponibles en internet:

- “*Manual de Herramientas para una gestión urbana participativa*” del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos UN HABITAT disponible en: <http://hq.unhabitat.org/register/item.asp?ID=1160> o en <http://www.riadel.cl/cataDetalle.asp?PID=496>, así como su versión en inglés: “*Tools to Support Participatory Urban Decision Making*” en <http://www.unhabitat.org/cdrom/governance/start.htm> .
- El CIDEU (Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano)<sup>14</sup> ofrece una completa metodología que está disponible en su pagina web ([www.cideu.org](http://www.cideu.org)) en la zona de libre acceso, tanto en forma de guía-manual, como de sistema experto *on-line*.

---

14 El CIDEU, Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano, es una asociación de ciudades vinculadas por la planificación estratégica urbana. Se constituyó en Barcelona en 1993 para compartir en red los beneficios derivados del seguimiento de procesos de planificación estratégica. Agrupa más de sesenta ciudades y su *misión* es promover la *manera estratégica de pensar* en los procesos de diseño y gestión de proyectos urbanos para lograr el desarrollo sostenible de las ciudades iberoamericanas.

## Metodología de la planificación estratégica urbana<sup>15</sup>

Se entiende por estrategia, el camino amplio que lleva a un determinado escenario deseado y relativamente alejado. Los márgenes de este camino están formados por criterios, orientaciones, direcciones principales, principios inspiradores, etc. La estrategia marca un sentido, una tendencia de avance, es una guía de navegantes, no es un sendero exacto.

Dentro de la amplitud de una estrategia normalmente caben variadas soluciones tácticas, ejecutivas, operacionales, cotidianas... No hay una única manera o, en cada momento, una única acción para mantenerse dentro de la estrategia que nos ha de llevar al escenario deseado, sino que, mejor o peor orientadas, hay varias. Estas soluciones tácticas, las podemos llamar proyectos. Cada proyecto puede ser evaluado por su coherencia (mejor o peor orientación) en relación a la estrategia a la que ha de servir.

Los elementos inherentes a una estrategia son pues, el objetivo que se quiere conseguir (el escenario deseado) y el amplio camino a recorrer. El plan será la secuenciación y coordinación operativa de proyectos al servicio del objetivo. El término “políticas” puede ser usado como sinónimo de sub-estrategias, estrategias sectoriales o, líneas estratégicas.

La planificación estratégica urbana se podría definir como un proceso metodológico que partiendo de un diagnóstico de situación se encamina a:

- Fijar objetivos.
- Diseñar el camino hacia estos objetivos.
- Establecer un plan de acción y su monitoreo.

El producto final, plan estratégico base para el Pacto de Ciudad, puede reducirse, a no más de unas pocas decenas de páginas que contengan el diseño del futuro deseado para la ciudad (su objetivo estratégico), junto con un listado ordenado de las medidas propuestas para alcanzarlo. Se trata de establecer un marco de referencia para que todos los agentes económicos y sociales de la ciudad puedan acomodar sus propias estrategias al escenario deseado que se ha diseñado.

Desde otro punto de vista, los trabajos de formulación del plan estratégico pueden contemplarse como un proceso generalizado de comunicación y relaciones públicas a escala ciudadana, en la medida en que buena parte del éxito del proceso estará en función de la capacidad de los promotores de establecer una fluida intercomunicación. Este trabajo de comunicación en red, es uno de los elementos diferenciales de mayor valor añadido con respecto a las tradicionales

---

<sup>15</sup> Buena parte de los textos que siguen a continuación se inspiran o han sido extraídos y adaptados de las publicaciones del CIDEU que fueron elaboradas por Francesc Santacana y Joan Campreciós.

formas de planificar más unidireccionales y una de las claves del éxito de la planificación estratégica como instrumento para inducir y conducir, con eficacia, los cambios en el entorno de las ciudades.

Tres son los grandes principios de la planificación estratégica urbana al servicio de un pacto de ciudad: participación, consenso y complicidad entre los actores.

Metodológicamente las principales etapas que configuran un proceso de Planificación Estratégica Urbana son:

1. Organización.
2. Diagnóstico
3. Objetivo general y líneas estratégicas.
4. Redacción del plan (proyectos, prioridades e indicadores).
5. Aprobación solemne o firma del “pacto”.
6. Implementación del plan.
7. Monitoreo y evaluación. Observatorio estratégico.
8. La revisión y actualización del plan o pacto.

## **1. Organización**

Todo el proceso comienza a iniciativa de uno o unos promotores de la idea. Es recomendable que el promotor sea el gobierno local, aunque no es imprescindible. A partir de este momento, se tratará de plantear el esquema organizativo que mejor se adapte a las necesidades de cada ciudad.

La organización ha de estar pensada para facilitar la participación de los principales actores del proceso que han de ser los agentes económicos y sociales realmente representativos de la ciudad, es decir, han de ser los actores estratégicos (ver más adelante el apartado “análisis de actores”). En la etapa de organización se debe conseguir que los actores formales se conviertan en amigos. En amigos que se van conociendo y, por lo tanto, que pueden dialogar informalmente sobre temas que difícilmente podrían tener un tratamiento semejante en un ambiente más formal. Una de las claves del éxito del proceso, desde el punto de vista de la ciudad, es precisamente disponer de este ámbito informal de relación institucional.

El punto de partida es claro y conciso: se necesita un grupo de instituciones representativas de los intereses socio-económicos de la ciudad que se comprometan a llevar a cabo el proceso, y un equipo de coordinación que le ha de prestar su apoyo técnico y logístico para el buen desarrollo de la operación. A partir de aquí se va conformando un esquema básico organizativo, que en su forma más estándar se compone de un equipo técnico permanente, un equipo de asesores externos, equipo de comunicación y los órganos básicos del proceso: el Comité Ejecutivo y el Consejo General del plan.

El equipo permanente del plan (técnico y de comunicación) puede ser realmente muy reducido, en total no tiene porque superar las diez personas. La asesoría

externa es conveniente que tenga experiencia en otras ciudades, a fin de que, además de prestar apoyo metodológico, pueda aportar ideas “frescas” no condicionadas por las inercias y los localismos. Los intercambios de experiencias con otras ciudades no sustituyen la asesoría externa pero son igualmente enriquecedores.

El Comité Ejecutivo es, realmente, el órgano responsable de todo el proceso de elaboración e implementación del plan. El Comité Ejecutivo está integrado por entidades socio-económicas y culturales representativas de la vida económica y cultural de la ciudad con la voluntad de participar, liderar y corresponsabilizarse de las líneas estratégicas. Por lo tanto, su número va a depender de las características e idiosincrasia de cada localidad. Lo que sí es importante es que las personas que integren el Comité Ejecutivo en representación de las entidades ocupen los lugares de más alta representación, sean actores reales, no de segundas o terceras filas. Ciertamente, para facilitar un adecuado ritmo de reuniones cabe pensar en un Comité Ejecutivo de Delegados que actúe en el trabajo día a día. Sería el equivalente al consejo de administración de una sociedad anónima.

El Consejo General está integrado por todas aquellas instituciones, asociaciones o personalidades relevantes de la ciudad que hayan expresado su voluntad de participar y que hayan sido convocadas por las instituciones impulsoras, a menudo consiste en un órgano amplio que puede alcanzar el centenar de miembros. Sería el equivalente a una asamblea de accionistas.

El carácter profundamente democrático del plan exige la no exclusión de ninguna institución importante por motivos de simpatía política o causas semejantes. Se trata de integrar, no separar, ya que el éxito va a depender, fundamentalmente, de su capacidad de integración institucional alrededor de un proyecto común.

Existen ciudades que crean también un Consejo Mantenedor, se trata de un organismo que acoge instituciones, principalmente empresas, que aportan una cuota mensual para la financiación de los trabajos del plan. No es estrictamente un órgano de gobierno y tiene un sentido más bien honorífico y de rendimiento de cuentas de los gastos de funcionamiento del plan. En realidad tiene dos funcionalidades: por un lado, es un modelo de financiación de las actividades de formulación del plan (no de su implementación), y por otra, es una forma de involucrar más y mejor a los actores civiles patrocinadores mediante un sistema totalmente transparente.

Conseguido este organigrama operativo, será el momento de proceder a la firma de un acuerdo inicial en el que las instituciones promotoras se comprometan a iniciar y a desarrollar todo el proceso de debate y planificación.

Pensando de nuevo en facilitar la participación y generar confianza entre los actores, se recomienda adoptar una fórmula jurídica para el plan que lo independice de la municipalidad y le dé transparencia. En función de las legislaciones de cada país y ciudad puede ser conveniente adoptar la forma jurídica de Patronato, Fundación, Consorcio, o simplemente Asociación sin ánimo de lucro.

## 2. Diagnóstico

Esta segunda fase tiene como actividad fundamental la realización de los trabajos previos que han de servir de base informativa y punto de partida para facilitar el diseño del escenario de futuro deseable para la ciudad, es decir, del Objetivo General del Plan. Básicamente, se trata de la elaboración del diagnóstico de la ciudad siempre referenciado a su entorno. Las técnicas a utilizar pueden ser de las más variadas, pero entre ellas hay que destacar las entrevistas en profundidad a personas cualificadas, la preparación de informes sectoriales por parte de especialistas y, siempre, su debate posterior en grupos de trabajo especializados.

El análisis de entorno, debilidades, fortalezas, amenazas y oportunidades, resulta básico, igual que lo resulta familiarizar a los grupos de trabajo del diagnóstico en el análisis de tendencias y en las visiones prospectivas. Se trata, en suma, de ser capaces de identificar los escenarios tendenciales o inerciales hacia los que se avanza si no se actúa, si se deja que las cosas evolucionen a su manera, de forma que se puedan comparar con los escenarios deseables que con diversas técnicas de participación se puedan construir. Este análisis estratégico se plantea por tanto desde un punto de vista de tendencias y posibles escenarios. Las preguntas a responder para cada tema serían:

- ¿cuál es la situación y la *tendencia* actual de la ciudad? Escenario inercial.
- ¿qué grado de *sostenibilidad*, social, económica y medioambiental, tiene esta tendencia?
- ¿cuál es el escenario deseado y la tendencia que nos conduciría a él?
- ¿qué acciones deberían preverse para asegurar el cambio hacia el escenario deseado?

El diagnóstico es más importante de lo que a veces aparenta a primera vista. Su importancia radica en varios aspectos, primero y obvio, porque en el diagnóstico se encuentra la semilla de la solución. Dos diagnósticos distintos, implicarán tratamientos muy distintos. Segundo, porque no existe un diagnóstico objetivo, a lo sumo, existe el mejor diagnóstico. Tercero, porque el momento del diagnóstico es el mejor momento para ajustar las percepciones desconstruidas entre los actores. Por ello un diagnóstico participativo, acostumbra a tomar varios meses, incluso más de un año, y no por ello debe resultar un tiempo perdido.

Se puede ilustrar lo expuesto con el clásico ejemplo del elevador del hotel. El gerente de un hotel recibe quejas de los clientes por las largas esperas frente al ascensor. El ingeniero le propone cambiar los motores (solución cara) para disminuir el tiempo medio de espera en un determinado porcentaje. El psicólogo le propone poner espejos, carteleras informativas, TV en circuito cerrado, etc., cerca de los ascensores para hacer la espera menos aburrida (solución mucho más barata). En realidad se trata de dos diagnósticos distintos. En el primer caso, el diag-

nóstico es “el tiempo de espera es largo”, mientras que en segundo, “el tiempo de espera es aburrido”. Ambos diagnósticos pueden ser perfectamente acertados en función del contexto social en el que se encuentren. Las soluciones generarán intereses muy distintos entre los diferentes actores.

Se trata pues de lograr que una amplia variedad de actores concuerden en los diagnósticos y esto, sin prejuzgar la solución, es gestionar percepciones. Desde un inicio recordamos que en la ciudad domina el principio aquel de “*nada es verdad, todo es mentira,...*” Resulta obvio que en problemática urbana no existe el diagnóstico objetivo o exacto, a lo sumo, como ya se ha dicho, existe el diagnóstico mejor y éste será el diagnóstico consensuado.

### **3. Objetivo general y líneas estratégicas**

Fundamentalmente, es la etapa de los grandes debates ciudadanos a través de las denominadas comisiones técnicas, mesas de trabajo, etc. En realidad va ligado a los diagnósticos alcanzados y es donde se trata de diseñar los escenarios deseados, así como los caminos o líneas estratégicas que nos pueden conducir a ellos.

Es misión del Comité Ejecutivo del Plan, como órgano director del mismo, consensuar y proponer, de manera clara y concisa, el Objetivo General del Plan, así como sus líneas estratégicas.

Parece oportuno indicar que la operatividad y efectividad del futuro pacto está en relación a la capacidad de identificar de manera muy selectiva y *posiblemente no exhaustiva*, aquellos problemas que presentan una mayor urgencia estratégica y que merecen una atención especial, dejando al margen otros problemas que pueden ser abordados desde una actividad más lógica y normal por parte de la gestión propia de las administraciones públicas u otros agentes privados competentes.

Debe vencerse la tentación lógica de pretender abarcarlo todo desde las instancias del plan, y centrarse en aquello que difícilmente podrá conseguirse sin una actuación conjunta de varios actores, promovida desde una instancia especial como es el plan estratégico de la ciudad.

Asimismo, debe prevalecer el criterio del consenso por encima de posiciones particulares o enfrentadas. En la capacidad de alcanzarlo se encuentra buena parte del éxito del plan y de su capacidad de implantación en la medida en que sea asumible y, por consiguiente, defendible desde la diversidad de posiciones instaladas en la ciudad. De forma contundente, si existe en la ciudad una problemática que genera crispación y no se ven a corto plazo posibilidades de consenso, lo mejor es asentarla y si es posible mantenerla al margen de la forma más discreta posible. Un plan no lo soluciona todo, no todo se puede consensuar. El plan es el espacio del consenso y debe procurarse que éste sea lo más amplio posible, pero nunca va a ser total. La ciudad también es el espacio del conflicto, pero el conflic-

to ha de tener sus escenarios fuera del plan. Debe quedar claro que la convocatoria a participar es para construir, no para pelearse.

Parece igualmente oportuno añadir una dosis de sensatez y de realidad en los deseos contemplados en el plan, de cara a no hacer de éste una suma de objetivos inalcanzables y seguramente muy poco vinculados a las necesidades reales de la ciudad, en cuanto a su dimensión y en cuanto a su capacidad de gestión.

En la medida en que el objetivo general del plan esboza la ciudad deseada, él y los argumentos que lo sustentan, deben reflejar los *principios transversales* que deben impregnar todos los proyectos y acciones del plan. Similarmente, al objeto de clarificar y de situar las acciones propuestas, es oportuno identificar los diferentes ámbitos o sectores en los que resulta necesario intervenir para la consecución del objetivo. Estos ámbitos se acostumbran a denominar “líneas estratégicas”.

En suma, es bueno mantener en mente que un buen plan será aquel cuyas propuestas estratégicas estén en condiciones de soportar los mayores cambios de color político en los gobiernos municipales. Ésta es una de las principales misiones del plan, superar las visiones de inmediatez que, derivadas del ciclo electoral, tan a menudo marcan la política local.

#### **4. Redacción del plan (proyectos, prioridades e indicadores)**

Etapa claramente de gabinete y de grupos de trabajo más especializados consistente en seleccionar los proyectos más adecuados, elaborar sus perfiles, priorizarlos, compatibilizarlos y ordenarlos de acuerdo con una lógica determinada. La priorización temporal de proyectos acostumbra a ser complicada y a generar vivos debates, pero no precisa ser muy exacta, recordemos que lo importante es la estrategia y la coherencia y complementariedad entre los proyectos. De hecho lo más importante es que cada actor esté convencido de que sus proyectos encajan en una lógica global de ciudad y que adquiera confianza con el resto de actores.

Uno de los aspectos importantes de un proceso de reflexión y planificación estratégica es su sentido cíclico, por ello resulta importante elaborar indicadores de desempeño, simples, pero claros, tanto de proyectos como de avances por estrategias.

#### **5. Aprobación solemne o firma del pacto**

Como ya se ha comentado, la aprobación del plan estratégico debe entenderse como la firma del compromiso o pacto entre las instituciones que participan del mismo. No tiene porqué tener carácter administrativo ni mucho menos jurídico. Obviamente, los representantes de cada institución, el alcalde entre ellos, habrán tramitado previamente y de la forma pertinente en cada caso, la otorgación de poderes o representatividad para tal firma. Se trata de una de-

claración pública de voluntades y una expresión solemne de compromisos, por ello es recomendable darle la máxima solemnidad posible en un acto formal del pleno del Consejo General del plan con la mayor divulgación posible en los medios de comunicación locales. El ritual y la solemnidad de la aprobación o firma del plan es básicamente un acto de comunicación social y de masas, por ello es el momento oportuno para remarcar que se trata de un plan de ciudad, no de un plan municipal o de tal o cual partido o institución.

## **6. Impulsión del plan / pacto**

Obviamente los órganos fijos del plan no son responsables de la ejecución de los proyectos y mucho menos de su financiación. Cada proyecto tendrá su institución o instituciones (públicas o privadas) responsables de su ejecución. El plan, por tanto, se adapta organizativamente a esta nueva fase, en la que habrá proyectos muy maduros, quizás ya iniciados, proyectos formulados y con claro responsable, proyectos simplemente identificados y con responsables poco concretos; proyectos financiados y proyectos que no, proyectos que dependerán de actores externos a la ciudad, etc. La forma de adaptarse a esta fase consiste, normalmente, en organizar grupos de impulsión específicos por líneas estratégicas o por grupos de proyectos según diversos criterios.

Genéricamente se pueden identificar varias funciones para los grupos de impulsión, unos tendrán como misión simplemente el seguimiento de determinados proyectos y verificar que se adapten a los objetivos generales del plan; otros, deberán adoptar la forma de grupos de presión para lograr que las entidades implicadas pasen de las previsiones a la ejecución o que las entidades externas a la ciudad, los incluyan en sus agendas y previsiones presupuestarias, etc.

Los grupos estarán compuestos por aquellas personas que representen a las entidades y empresas más implicadas en los proyectos y también por personalidades relevantes y de gran legitimidad en el sector, aunque tengan una implicación inferior en la ejecución. Se tiene que evitar que la presidencia del grupo, –sobre todo en el caso de los grupos de presión–, recaiga siempre en un representante de la administración municipal. Es necesario que la presión no tenga una lectura política de intereses partidistas o administrativos sino que, muy al contrario, debe mostrarse claramente como un objetivo sentido por toda la ciudad.

## **7. Monitoreo y evaluación. Observatorio estratégico**

El seguimiento o monitoreo del plan en realidad se debe hacer paralelamente con su impulsión. Acostumbra a ser una tarea del equipo fijo del plan y consiste en unos informes periódicos (trimestrales) de avance del mismo sobre la base de los indicadores elegidos.



La evaluación global del plan se ha de plantear, sin embargo, siempre que se produzca un cambio del entorno externo o interno que pueda modificar las expectativas previstas en su elaboración. Obviamente, también habría que hacerla cuando los informes de avance parciales muestren un grado de alcance muy dispar de los objetivos con lo previsto, tanto por exceso como por defecto.

La evaluación global del plan consta de tres componentes diferenciados:

- Valoración de los posibles cambios de entorno, tanto los globales (por ejemplo aparición de nuevas tecnologías, nuevos factores de competitividad, nuevas legislaciones, etc.), como los regionales y territoriales cercanos.
- Evaluación de las transformaciones de la ciudad. Es muy probable que en unos pocos años la ciudad, su economía o su sociología, haya iniciado transformaciones quizás no previstas en el plan (por ejemplo, migraciones, nuevas implantaciones industriales, etc.) y que deberían ser tenidas en cuenta, ya sea como factores positivos o negativos.
- 7 Evaluación del grado de cumplimiento de los objetivos del plan.

Por lo general la carga de trabajo del equipo fijo del plan, lo que comúnmente se denomina oficina del plan, es muy intensa en las fases de diagnóstico y de redacción. Con los trabajos cotidianos, este equipo ha adquirido un conocimiento de la ciudad y sus actores realmente son valiosos. El proceso de monitoreo o evaluación continua capacita a este equipo para constituirse en un “*observatorio estratégico*” permanente, extremadamente útil para la ciudad en tiempos de menor intensidad de trabajo.

Una vez más, las funciones de este observatorio serán dobles, observar la evolución de la ciudad mediante un paquete de indicadores adecuados a las características propias y tener las “antenas atentas” a lo que pasa en el mundo que afecte o pueda afectar a la ciudad.

Obviamente, las observaciones internas y externas se hacen públicas y se distribuyen especialmente a las entidades y personas comprometidas con el plan. La observación interna no necesariamente se hace en base a información propia del plan, sino que fundamentalmente se trata de recolectar información de diversas agencias e instituciones locales, del país y del mundo (institutos de estadística, oficinas de empleo, producción por sectores económicos, migraciones, turismo, población escolar y universitaria, etc.) que ya la generan de por sí. El observatorio, en unos casos, elaborará estas informaciones de diferentes fuentes, armonizándolas, cruzándolas e interpretándolas en clave local, y en otros, estimula una producción específica de información bajo criterios de utilidad para el análisis estratégico local.

## **8. La actualización o revisión del pacto**

Se trata de una consecuencia de la evaluación global del plan. En función de la variación observada de los factores externos y de entorno, así como del grado de

alcance de los objetivos del propio plan (se han alcanzado, se demuestran inalcanzables o ya no tiene sentido alcanzarlos) se decidirá si es necesaria una simple revisión o ajuste del plan o, si por el contrario, es recomendable una reformulación a fondo del mismo.

De esta forma se cierra el ciclo de planificación que debe de ser continuo. La duración de este ciclo dependerá de las circunstancias de cada ciudad, aunque difícilmente será inferior a tres o cuatro años. Obviamente, la oportunidad de revisión del plan dependerá de una multiplicidad de factores locales, entre ellos, la predisposición los actores y las instituciones.



### ***Ideas fuerza***

- La metodología del plan estratégico o de una Agenda 21 Local está al servicio del conocimiento mutuo de los actores para fijar unos objetivos comunes y decidir el camino más adecuado para alcanzarlos.
- El modelo organizativo del plan se adaptará a las peculiaridades de cada ciudad.
- No existe un diagnóstico objetivo inapelable, existe el mejor diagnóstico, que es el consensado.
- El plan no lo solucionará todo, es inteligente apartar del entorno del plan los temas vidriosos portadores de conflictos insuperables. El conflicto ha de tener otros escenarios.
- La aprobación del plan es un acto de comunicación a toda la ciudadanía del pacto de ciudad que se firma, como tal, merece una notable solemnidad.
- El equipo permanente del plan está en una posición optima para devenir el observatorio estratégico permanente de la ciudad.



### Las lecciones de la planificación estratégica

Extraído y resumido de: *Planificación Estratégica Urbana*, publicado por el CIDEU a raíz del décimo aniversario del primer “Plan Estratégico Económico y Social de Barcelona”. Autores Francesc Santacana (Coordinador General del Plan Estratégico de Barcelona) y Joan Campreciós (Coordinador Adjunto del Plan Estratégico de Barcelona)

#### 1ª Lección. *La experiencia vale la pena.*

A pesar de las múltiples dificultades y problemas que han ido surgiendo durante todo el proceso se ha conseguido crear, en la ciudad, un clima de debate y de participación no sólo gratificante, sino útil. La ciudad se había propuesto un gran objetivo -”consolidarse como metrópoli emprendedora europea...”- y, de acuerdo con las evaluaciones realizadas, el objetivo se ha conseguido de una manera satisfactoria.

#### 2ª Lección. *Los ciudadanos tienen un gran interés por participar en el gobierno de su ciudad.*

En el último Consejo General del Plan Estratégico Barcelona 2000 participaron 170 personas en una reunión que se inició a las 16:30 horas de una tarde del mes de Julio, para concluir pasadas las 21:00 horas de la noche. En las Comisiones Técnicas del I Plan participaron unas 250 personas. Y, en las Comisiones Técnicas del II Plan, se ha apuntado una cifra similar de personas expertas en representación de las principales instituciones ciudadanas .../...

#### 3ª Lección. *Se ha de procurar que en el proceso de Planificación Estratégica de una ciudad no se produzcan exclusiones.*

La máxima representación de los ciudadanos constituye la garantía de su éxito y de la elevada participación de los mismos. Todas las instituciones, asociaciones y empresas importantes de Barcelona fueron invitadas, sin ningún tipo de exclusión, a formar parte del Consejo General. Consejo que, a pesar de su amplitud -doscientos miembros- no es consultivo, sino decisorio, en la medida en que de él depende la aprobación del Plan. Pertenecen al mismo, desde el “Barça” hasta el Teatro del Liceo, pasando por asociaciones gremiales, bancos, compañías de servicios .../...

#### 4ª Lección. *Democratizar al máximo el proceso.*

Estimular los debates sin imponer ningún tipo de limitaciones. Uno de los principios de la Planificación Estratégica es el de provocar propues-

tas imaginativas. En nuestra experiencia, las Comisiones Técnicas constituidas para debatir temas y presentar propuestas estratégicas se organizaron libremente, como decidieron, para la mejor realización de su trabajo. En algún caso, funcionaron siempre en sesiones plenarias; en otros, se organizaron grupos de trabajo más reducidos. Pero, siempre como quisieron.

En otro orden de cosas, el Comité Ejecutivo del Plan no toma ninguna decisión importante –nombramientos de presidentes y secretarios, aprobación de los trabajos de las distintas etapas...– sin una información a los miembros del Consejo General...

Todos los trabajos internos del Plan –trabajos y propuestas de las comisiones técnicas, resultados de encuestas, evaluaciones, conferencias...– se publican bajo la forma de “Documentos de Trabajo”.

*5ª Lección. No imponer propuestas por las que no exista consenso sobre las mismas o sobre su oportunidad temporal.*

El carácter “informal” de la organización del Plan permite debatir, con la máxima amplitud, todos los temas. A la vez, permite conocer la oportunidad de determinadas propuestas sobre la base de la capacidad de asunción de las mismas por parte de las instituciones a las que representan los miembros del Comité Ejecutivo. En este sentido, siempre se ha considerado que era mejor aparcar una cierta propuesta que no presionar para su adopción, siendo igualmente cierto que el aparcamiento de propuestas ha tenido lugar en muy escasas ocasiones.

*6ª Lección. Adaptar la metodología del Plan a las necesidades específicas de cada ciudad o de cada momento.*

Al iniciar nuestra experiencia en Barcelona se contrastó la metodología existente en aquellos momentos en materia de Planificación Estratégica Urbana y se recibieron propuestas por parte de solventes consultoras internacionales, ciertamente, de gran interés. No obstante, se prefirió, en aquella ocasión, una metodología más adaptada a las especificidades de la ciudad y que, por otra parte, involucrara –ya desde el principio– a las instituciones universitarias, tanto por sus conocimientos como por su tradicional espíritu crítico, de gran valor para una experiencia como la Planificación Estratégica. Por estos motivos, se eligió a un Comité Asesor, para aspectos metodológicos, con miembros procedentes de las universidades de Barcelona.

El carácter externo de este Comité metodológico constituye, asimismo, un aspecto no indiferente. Con la anterior reflexión, queremos expo-

ner que si en aquella ocasión se optó por una determinada propuesta metodológica, no existe ninguna razón para creer que en otra ocasión –ó, en otra ciudad– aquélla sea la buena y no sea preferible otra elección...

7ª Lección. *Al Plan le cuesta adquirir credibilidad.*

La gente (algunos políticos y muchos ciudadanos) tienen dudas acerca de su efectividad. Con el tiempo, como el vino, gana en su valoración.

Estamos inmersos en una sociedad que sobre valora el corto plazo y focaliza buena parte de su interés por los resultados cuantificables de forma inmediata. Una sociedad porcentual. ¿Cuántos decibelios se han reducido desde la aprobación del Plan?, ¿En qué porcentaje han aumentado los vuelos internacionales desde la remodelación del aeropuerto?. ¿Cuál ha sido la evolución de los nuevos puestos de trabajo creados como consecuencia del Plan?... Ya se ve que la Planificación Estratégica no tiene mucho que ver con respuestas concretas a estas importantes cuestiones. Obviamente, un Plan Estratégico puede plantearse la reducción de los niveles de contaminación acústica de una ciudad, o la internacionalización de su aeropuerto, o la creación de puestos de trabajo. Pero no con unos argumentos propios del corto plazo. No con unos porcentajes inmediatos. Un Plan persigue cambios de tendencias y los cambios de tendencias suelen ser de largo alcance (también los hay más inmediatos) y, muchas veces el logro de los objetivos puede abarcar un cierto número de años...

La lección de la experiencia nos dice que con tenacidad y seriedad el Plan va calando. Va ganando credibilidad. Con una condición: que, con las dificultades que sea, no se quede en el libro. Que se aplique. Que se siga. Que se vaya evaluando y rectificando... Sobre todo, que los máximos responsables políticos del gobierno de la ciudad lo consideren de interés.

8ª Lección. *Continuidad.*

Se ha insistido ya mucho sobre el tema pero conviene remarcar, una vez más, el aspecto de la continuidad del Plan. De hecho, su credibilidad va a depender, en gran manera, de la operatividad del Plan, de su eficacia, en definitiva, de su implantación.

Y, no obstante, dar continuidad al proceso no resulta fácil. El esfuerzo solicitado a las instituciones que participan en su proceso de elaboración suele ser notable a lo largo de un período temporal relativamente largo. Por ello, la tentación de dar por concluido el proceso con la firma que simboliza la aprobación del Plan, es elevada. Y, sin embargo, es a partir de aquel momento, como hemos dicho, que el Plan ha de comenzar su an-

dadura. Y es a partir de aquel momento que hay que consolidar la confianza adquirida.

Por otra parte, con la aprobación del Plan se produce, también, un cierto cambio en su significado. Hasta entonces, el Plan era el resultado de una serie de debates, reflexiones... Con su aprobación adquiere carta de naturaleza como plan de acción. En consecuencia, pasa de órgano pensante a lobby, a grupo de presión para procurar, en nombre de las instituciones ciudadanas que lo han configurado, que todas sus medidas entren en el terreno de la operatividad...

9ª y última Lección. *Es extremadamente difícil organizar una política de comunicación.*

Uno de los principios de la Planificación Estratégica que ya se ha comentado, es que el éxito de la implantación de una medida se lo debe atribuir el responsable de la correspondiente administración pública competente. Se ve claro, por tanto, que el Plan va a tener dificultades para comunicar sus éxitos (ciertamente muchas más que para comunicar sus fracasos) .../... Otra dificultad sería para que los medios de comunicación se sientan excesivamente atraídos por nuestra experiencia...

## Análisis de actores

Quizás el distintivo más remarcable de la gobernanza es que se parte de la hipótesis de que se trata con actores autónomos e interdependientes que actúan en escenarios cambiantes. En este sentido podría decirse que los “actores” son la materia prima de la planificación estratégica, por lo que su mapeo o análisis resulta de una importancia vital. Ello es así no sólo para los trabajos de planificación, sino también y especialmente, para la impulsión de proyectos urbanos multi-actor. Un buen análisis de actores es condición absolutamente necesaria para emprender cualquier acción o proyecto que precise de gestión relacional.

Se trata, en primer lugar de identificar el mayor número posible de actores que intervienen en la ciudad, es decir, identificar personas, entidades, organizaciones e instituciones que conforman la ciudad, tanto los que lo hacen activamente influenciando decisiones públicas, o pasivamente, siendo simples víctimas o beneficiarios de las mismas. Parece juicioso que todos ellos sean tenidos en cuenta y convocados a colaborar en la elaboración una estrategia de cambio y desarrollo de la ciudad.

Después de la identificación se tratará de practicar un ejercicio indagatorio y/o especulativo más complejo e impreciso que acerque a descubrir los mecanismos de reacción y los criterios de actuación de cada uno de ellos frente a posibles proyectos y propuestas. Será conveniente ir conociendo las distintitas sensibilidades y los enfoques que cada uno de ellos consideran prioritarios. Así mismo, será importante ir detectando las principales complementariedades y contradicciones entre ellos.

El análisis de actores toma prestado mucho del método antropológico en el sentido de buscar una observación distanciada de cómo y por qué actúan los distintos actores. Ello, en cierta forma lleva implícita una visión abierta y relativista de los grupos sociales que componen la ciudad y de sus interrelaciones.

Sin ser exhaustivos, podemos distinguir varios tipos de actores en función de los factores a través de los cuales ejercen su influencia en la ciudad:

- *Actores económicos*, cuya capacidad de transformación depende del volumen de recursos económicos que gestionan o que puedan invertir en la ciudad.
- *Actores institucionales*, cuyo poder de influencia se basa en una amplia representatividad de una institución o entidad y en una consolidada legitimidad social.
- *Líderes sociales y morales*, con capacidad de movilizar a amplios sectores de la opinión pública y de dinamizar la participación ciudadana y vecinal.
- *Líderes intelectuales y culturales* de reconocido prestigio cuyas opiniones pueden generar una amplia resonancia, y en especial generar consenso ante determinados temas considerados claves para la ciudad.

Desde otro punto de vista, habrá que distinguir cuales de los actores identificados son “estratégicos”, es decir, que juegan con más cartas que los demás. Como ya se ha dicho en los capítulos iniciales, los actores estratégicos son aquellos que disponen, bien de capacidad de bloqueo, bien de notoria capacidad de influencia en la toma de decisiones, ya sea para acelerarlas, retardarlas o para reconducirlas hacia sus intereses. Obvia decir que, evitar el veto fáctico o ganar como aliado a un actor estratégico, sin ser condición suficiente, es condición necesaria para el éxito de cualquier proyecto. En la literatura en lengua inglesa se habla de *actors* y de *stakeholdres*, aunque no hay una traslación exacta, el *stakeholder*, el “actor que apuesta” o el actor que tiene grandes intereses en juego, vendría a corresponder al concepto de actor estratégico que acabamos de definir.

La siguiente tabla sería la plasmación más simple de un análisis de actores. Una versión más elaborada sería una matriz que analizara los posicionamientos relativos y los tipos de relaciones de cada uno de los actores con todos los demás<sup>16</sup>.

Actor	Objetivos identificadores del actor	Entorno de influencia social y tipología de asociados	Temas y proyectos urbanos en los que está motivado	Potenciales aliados en temas urbanos (o en proyectos concretos)	Potenciales opositores en temas urbanos (o en proyectos concretos)
Actor 1					
Actor 2					
Actor 3					

Aunque en algunos casos puede darse la circunstancia de que un actor urbano con gran capacidad de influencia sea una estricta persona física, ello no es lo habitual, sino que normalmente los actores serán instituciones, entidades, empresas o sectores empresariales, etc., es decir, grupos organizados. Estos grupos normalmente tienen al frente a un representante institucional oficial, pero hay que tener muy en cuenta que a veces esta persona puede ser poco representativa o tener una visión sesgada de los intereses reales de su propio grupo o sector.

Los objetivos identificadores del actor, de la institución o entidad son principios que constituyen su razón de ser y le diferencia del resto de actores de la ciudad. Cabrá distinguir entre los objetivos oficiales y formales de los objetivos reales a veces poco explícitos.

16 Esta matriz sería parecida a la que se describe más adelante en el apartado 1.16. sobre métodos de trabajo en red y que denominaremos “matriz de intereses”.



El entorno de influencia social de un actor (grupo o entidad) puede ir más allá de su mera capacidad institucional formal y dependerá mucho del prestigio y autoridad que goce en los diferentes ámbitos de la ciudad.

Es importante identificar y reflexionar sobre los temas y proyectos urbanos que cada actor considera más importantes en la ciudad, así como las razones en base a las cuales justifica su interés, que podrán ser de orden económico, social, cultural, medioambiental, etc.

La categorización binaria aliados / opositores es una forma elemental de aproximarnos a las complejas interrelaciones de los actores entre si y con el conjunto de la ciudad. Uno de los aspectos que más afecta a este posicionamiento aliado / opositor es el sistema de *flujos económicos entre los distintos actores* y el impacto que en ellos producirán las estrategias o proyectos urbanos que se puedan plantear. Por ello el mapa de actores desde el punto de vista de los flujos económicos es de primera importancia. Cuando el análisis se hace a nivel global de la ciudad, los cambios inducidos por las nuevas estrategias urbanas en estos flujos son estructurales, de gran importancia pero frecuentemente imprecisos y algo alejados en el tiempo. Sólo los actores más perspicaces y con mayor capacidad prospectiva serán capaces de evaluarlos y por lo tanto de posicionarse como aliados u oposición.



### ***Ideas fuerza***

- Debe procurarse que ningún actor se sienta excluido.
- La participación de los actores estratégicos es condición necesaria para evitar vetos de facto.
- La participación de actores no estratégicos pero representativos o populares es necesaria para huir del elitismo y trabajar en pro de la cohesión social.
- Un buen análisis de actores es una pieza clave para el éxito del pacto, plan o proyecto.



### Ejemplo de análisis de actores de un proyecto sectorial

Propuesta de análisis de actores en relación a un proyecto de remodelación integral del transporte público de una ciudad latinoamericana.

#### A) Propuesta de grupos a analizar

##### 1.- *Propietarios/ empresarios* de unidades:

- moto-taxis (si existen)
- taxis (formales e informales o piratas)
- pick-ups (formales e informales o piratas)
- vans o micros (hasta 10 o 12 pasajeros)
- microbuses
- buses

Identificar por tipos y tamaños de empresas siempre en función de su *propiedad*. Puede ser el listado exhaustivo de empresas si fuera asequible, sino basta con la caracterización e identificación de los más representativos y posibles líderes (tanto a favor como en contra del proyecto) así como la estimación de su “peso”.

Identificar una *empresa tipo* (real o hipotética) de cada una las principales tipologías y aportar para cada caso su *cuenta de explotación* (real o estimada) para poder analizar sus márgenes de negocio y ver cómo estos se verán afectados por el proyecto.

¿Existen asociaciones gremiales de estos empresarios?

##### 2.- Conductores de unidades (y sus ayudantes):

- sindicatos, asociaciones y/o gremios
- por tipología de contrato con los empresarios

Los conductores son críticos, por ejemplo, frente a una huelga o frente a facilitar, con su colaboración, en los periodos de transición. Se debe buscar atraerles con compensaciones como regulación favorable a su estabilidad laboral, seguridad viaria, dignidad profesional, etc.

##### 3.- *Talleres de reparaciones* y repuestos:

- sector llantas
- sector reparaciones
- garajes o dormideros de unidades

##### 4.- *Vendedores* de unidades:

- Fabricantes o montadoras (nacionales o de países cercanos)

- Importadores unidades nuevas
- Importadores de unidades usadas

5.- Sector *financiero*:

- formal
- informal (si es notorio)

¿Qué entidades financieras “trabajan” en este sector?

¿Qué grado de endeudamiento tienen los distintos tipos de empresarios con el sector financiero?

6.- Sector *combustibles* y aceites:

- ¿Existen bonificaciones o subvenciones?
  - ¿Existen “gasolineras” especializadas en este sector?
- Ídem con aceites y lubricantes.

7.- *Usuarios/as*

- Usuarios de “movilidad forzada” residencia-trabajo.
- Usuarios de “movilidad forzada” residencia-estudio.
- Empresas que pagan el transporte a sus empleados
- Personas mayores de edad (viajan fuera de horas punta)
- Grandes destinos:
- grandes empresas,
- hospitales,
- mercados,
- Organizaciones barriales o de vecinos.
- ONG’s ecologistas, etc.
- Partidos políticos,
- etc.

8.- *Administraciones públicas* con competencias:

- Distritos municipales
- Ministerio de transportes
- Ministerio de comercio (importaciones)
- Policía de tránsito
- Policía municipal
- Departamento de vialidad municipal
- Departamento de urbanismo municipal
- Otros departamentos municipales involucrados o afectados

9.- Otros *usuarios de la vía pública*:

- comercios concesionados en las centrales de buses
- comercios o áreas comerciales afectadas por el proyecto
- grandes destinos (mercados, hospitales, universidades, etc.)

10.- *Otros posibles afectados*

B) Propuesta de Diagrama de Flujo Financiero

Elaborar un diagrama de “*flujo financiero*” entre actores, es decir, estimar para de 100 unidades monetarias ingresadas en concepto de pasajes (+ subvenciones si las hubiera) qué porcentaje va a cada actor o grupo de actores.

Se trata de poder analizar si la remuneración de cada actor o subgrupo de actores es coherente o proporcionada al valor añadido que tal actor aporta al sistema de transporte general.

El diagrama de flujo general será el que represente el agregado de todo el sistema de transporte, pero si es preciso se deberán elaborar también diagramas de flujo por tipos de empresa.

C) Propuesta de ficha de actores

D) Informe de conclusiones

Mapeo o caracterización de los principales grupos en función de su posición e intereses respecto al proyecto.

Breve análisis de la potencia y/o sinergia de las principales alianzas (a favor y en contra).

Acciones recomendadas para contrarrestar oposición por orden de prioridad.

Acciones recomendadas para generar adhesión y complicidad con el proyecto.

Propuesta de selección de actores para elaborar la matriz de intereses.

E) Elaborar una matriz de Intereses

(ver capítulo 4, Métodos de trabajo en red)

## **Participación, transparencia y comunicación**

En la medida en que un plan estratégico orientado al pacto de ciudad no tiene valor jurídico ni fuerza coercitiva, su autoridad se basa, en primer lugar, en la garantía de que todo el mundo ha podido participar, aportando ideas, exponiendo sus intereses, expresando sus deseos y formulando sus proyectos. En segundo lugar, el plan fortalece su propia autoridad garantizando la transparencia en las negociaciones necesarias para alcanzar los acuerdos básicos sobre los objetivos deseados por la comunidad y los caminos para acceder a los mismos. Finalmente, la autoridad del plan se consolida con la adecuada comunicación que asegure la correcta divulgación y comprensión de las propuestas de transformación urbana por parte de todos sectores sociales de la ciudad. Desde esta perspectiva, un proceso de este tipo puede entenderse como una gran operación de participación y por lo tanto, también de comunicación.

Puede afirmarse que la fuerza cohesionadora e impulsora del esfuerzo colectivo de cambio que un plan estratégico compartido puede aportar a una comunidad urbana deriva de estos tres pilares: que parta de la posibilidad de participación universal y activa, que goce de la máxima transparencia en los procesos de negociación deliberativa, y que acierte en la correcta comunicación de los proyectos que han de hacer realidad los deseos colectivos acordados.

La posibilidad de participación deliberativa universal, aun siendo necesaria, tiene sus límites. Ciertamente, tiene poco sentido pretender que la jefa de familia de un un barrio periférico, cuya preocupación matutina es qué dará de comer a sus niños por la noche, participe deliberativamente en una reunión dónde se debate si la ciudad debe orientar su economía hacia el sector logístico o la biotecnología. Obviamente esto sería un absurdo. Ello no quiere decir que tal debate y sus resultados no resulten de gran interés para la ciudadana antes aludida que verá mermadas o aumentadas sus posibilidades de empleo digno según la estrategia utilizada sea la adecuada o no. Ciertamente hay que protegerse o evitar los peligros de elitismo o de despotismo ilustrado, pero éstos no son menores que los de la demagogia populista.

Existen muchos mecanismos o modelos de participación, desde fórmulas simplemente refrendatorias en las que la población es consultada sólo formalmente si aprueba o no una determinada acción o proyecto, pasando por multiplicidad de fórmulas consultivas, hasta llegar a mecanismos de democracia participativa en los que la ciudadanía se implica o puede implicarse a fondo en la toma de decisiones. Sin duda, los mecanismos de participación de los actores en un plan estratégico urbano han de corresponder a modelos deliberativos, apoyados con información técnica de calidad y orientados a alcanzar un compromiso cívico para la acción.

En sociedades muy dualizadas, como las de las ciudades latinoamericanas o como van siendo cada vez más las ciudades europeas con crecientes porcentajes

de ciudadanía inmigrada de bajo nivel de renta y gran precariedad en derechos ciudadanos, la participación deliberativa orientada al compromiso cívico para la acción, no resulta fácil, pero es necesaria, justamente para abordar el problema de la creciente brecha social.

## **Participación y creatividad**

Los límites entre comunicación y participación son imprecisos. Reuniones, encuestas, boletines, seminarios, debates, etc., ¿son comunicación o participación? En todo caso la comunicación es un ingrediente imprescindible de la participación. A menudo la participación pública se ha mitificado, por lo que es bueno colocarla en su lugar. Se trata saber para qué sirve y que se puede esperar de la participación. Un punto sobre el que es interesante reflexionar es el potencial creativo de la participación.

Es frecuente que en el proceso de planificación se use la participación pública para “vender” y explicar inter-activamente ideas y proyectos ya concebidos y más o menos maduros, a los diferentes actores y sectores urbanos. Estos, con sus aportaciones, modularán, reorientarán o rechazarán tales ideas o proyectos. Es decir, se va con el borrador preparado y no se espera demasiado que de la participación pública surjan ideas o proyectos novedosos, innovadores y brillantes. Si bien es posible que en el debate participativo aparezcan ideas novedosas, ello no es lo más frecuente. Esto, de ningún modo, puede entenderse como utilización fraudulenta de la participación pública. En cualquier caso, la condición para que no se trate de un engaño es que los proponentes tengan la disponibilidad de aceptar modificaciones, correcciones, reorientaciones o, incluso, supresiones, de proyectos e ideas, si así se deriva del debate participativo.

La participación y la negociación no son especialmente creativas. La participación en el seno del plan se convierte pues en un mecanismo de convalidación, asimilación y adaptación de las ideas y proyectos por los distintos actores urbanos. Este proceso interactivo de ida y vuelta, es básicamente un ejercicio de comunicación entre las partes.

La metáfora del “campo, las semillas y el jardinero” permitirá explicar mejor estas ideas. La participación ciudadana es como un campo labrado y abonado que está preparado para recibir las semillas que son las ideas innovadoras, los proyectos estratégicos de cambio. Si a un campo sin labrar, de tierra dura, le echamos semillas, éstas no germinan. Sin participación serán muy pocos los proyectos que avancen, es difícil que arraiguen las nuevas ideas y la necesidad de coordinarse y colaborar para influir en el cambio. Igualmente, por muy labrado abonado que esté un campo, poco producirá si nadie lo siembra con nuevas y buenas semillas. Así mismo, por mucha participación popular que se dé, si no se aportan proyectos innovadores y visionarios, no servirá de gran cosa. Está claro que quienes aportan “buenas” semillas son los

intelectuales, los artistas, los emprendedores, los sabios, los atrevidos, etc. y los líderes políticos. Una vez se tenga el campo labrado y sembrado todavía le faltará la labor del jardinero que lo limpiará de malas hierbas, lo regará, lo podará, etc., es decir que aplicará un amplio abanico de técnicas a las plantas para que den fruto. Los jardineros, obviamente son los planificadores urbanos y los gestores de proyectos.

En este sentido se puede afirmar que la participación ciudadana es condición necesaria pero no suficiente. La condición suficiente se dará con la suma de participación ciudadana, más buenas propuestas estratégicas, más buenas prácticas de planificación y gestión relacional.

### **La participación de los partidos políticos**

No hay ninguna regla rígida en la metodología y la organización del proceso de planificación estratégica, pero la participación directa de los partidos políticos como actores urbanos en los organismos del plan, carece de sentido. Veamos porqué.

De forma genérica, a excepción de algunos partidos extremistas o marginales, un partido político ofrece un modelo global de sociedad, y por tanto de ciudad. Se supone que aporta una solución, la compartamos o no, a todos los problemas de la ciudad. Esta perspectiva de la globalidad desde la parcialidad (“partido” deriva de parte) es la que resulta, en cierto modo, incompatible con la globalidad derivada de la suma de partes (coincidentes) que en principio pretende el plan.

Veámoslo desde otra perspectiva. Un elemento fundamental para el éxito de un partido político es su desempeño electoral, de tal forma que algunos partidos políticos son, en primer lugar, grandes máquinas electorales. Las elecciones son un pilar básico, aunque no el único, de nuestra democracia. En la medida en que el voto no puede ser compartido, sino que es exclusivo (quien vota por el partido A no puede votar por el B), las estrategias de los partidos, por lo menos en campaña electoral, se basan en la exclusividad, es decir, en la diferenciación respecto al otro. En campaña electoral, cuando se persigue un voto no compartible, lo que más se remarca son las diferencias, mientras que las coincidencias, las soluciones compartibles, quedan inevitablemente minimizadas y relegadas del debate. Sólo al día siguiente de las elecciones, cuando es necesario formar mayorías de gobierno, se empiezan a compartir y negociar programas, pero ello se hace de nuevo, no desde la sumatoria global, sino desde una nueva parcialidad, la formada por una alianza de las partes necesarias para alcanzar el 50%.

El pacto estratégico forma parte de un tipo de juego muy distinto. Se concentra en el reverso de la moneda. Se concentra en buscar las coincidencias, los comunes denominadores, en aumentar las oportunidades de coope-

ración que son la base del éxito de la ciudad. Las propuestas del plan o pacto, al ser estratégicas han de sobrevolar los períodos electorales. El pacto estratégico deseado es el que es capaz de resistir cambios de color político en los gobiernos locales.

Ambos juegos, el electoral-exclusivo y el del pacto-integrador, no son en absoluto incompatibles. Los partidos sirven, entre otras cosas, para ganar elecciones, para asumir responsabilidades de gobierno ejecutivo. El plan orientado al pacto no debe servir para esto. El plan negociará estrategias que después pueden ser asumidas, en todo o en parte, como programas de gobierno por los partidos. En este sentido existe una pregunta muy pertinente para ser formulada a los partidos en período electoral: ¿cuál es su posición respecto al plan / pacto? Esta pregunta puede tener dos versiones, primero, el plan como método de trabajo para consensuar estrategias urbanas duraderas, segundo, cuando ya existe un pacto firmado, sobre los contenidos específicos y las propuestas concretas que en él se contemplan. Así pues, los partidos políticos que son instituciones fundamentales de nuestras democracias parece mejor que estén representados sólo indirectamente en el proceso de elaboración y aprobación del plan / pacto a través de la amplia diversidad de actores de la ciudad.

### **El plan de comunicación**

Dentro de la organización operativa de los trabajos de formulación de estrategias para la ciudad es necesario incluir un “plan de comunicación corporativa” que acostumbra a tener las siguientes componentes:

- Identificación de los grupos-objetivo (*target-groups*) de la comunicación.
- Contenidos de la comunicación a cada grupo-objetivo.
- Elección del lenguaje y de la vía de comunicación en cada caso.
- Plan operativo de actuación.

Los grupos objetivo se agruparan en bloques, estratos o segmentos que, a groso modo pueden ser:

- Los actores estratégicos. Serán entre unos 20 o 40 en la ciudad, correspondientes, más o menos a la jerarquía del Consejo General.
- Los actores urbanos institucionales. Pueden ser del orden de varios centenares y sería el estrato correspondiente a las asociaciones, gremios, instituciones en sentido amplio, es decir, además de las adheridas al plan, también, por ejemplo, bibliotecas, escuelas, iglesias, centros culturales y deportivos, determinadas empresas, etc.
- Colaboradores personales directos del Plan. Este estrato estaría formado por las personas que en cualquier momento han tenido una relación personal directa con las actividades del Plan. Desde participantes especialis-



tas en grupos de trabajo, hasta simples asistentes a seminarios o debates en los que se ha confeccionado la relación de asistentes.

- Ciudadanía en general. Ésta puede subdividirse en sectores con intereses especiales, jóvenes, mujeres, etc.
- Pueden existir otros grupos según la casuística y la ciudad.

Resulta obvio que cada uno de estos estratos debe ser tratado comunicacionalmente de forma distinta. Pero además, los mensajes a comunicar y a recibir, serán distintos en cada fase del Plan, así se irá evolucionando más o menos según la siguiente secuencia:

- Explicación del porqué de un proceso de planificación estratégica urbana.
- Estimulación de la participación en el proceso de elaboración.
- Fomento del debate y explicación del avance del proceso.
- Comunicación del contenido del plan.
- Apoyo a las lógicas y a los actores específicos de la implantación del plan.

### **El protagonismo del Plan Estratégico**

Un punto de debate interesante es como tratar comunicacionalmente el grupo objetivo total, “la ciudadanía”.

El conjunto de la ciudadanía debe conocer el proceso del plan y tener oportunidades de acceder a toda la información del mismo. En este sentido parece que el mensaje dirigido a este universo total, han de transmitir sobretodo la idea del plan como proceso y plataforma para aflorar el consenso, en una primera fase y, en una segunda, la idea de que el consenso se ha alcanzado y hay unos objetivos claros, explícitos y compartidos. Internet es una herramienta de primer orden para este tipo de comunicación.

En este ámbito, el plan ha de ser muy cuidadoso en no invadir los espacios típicos de los partidos políticos y convertirse el propio plan en un actor protagonista en la ciudad. Hay que observar que si el “plan” se dirige al conjunto de la población se esta dirigiendo al mismo universo al que se dirigen los partidos cuando reclaman el voto en períodos electorales. Ello, sin duda, puede inducir a conflictos que deriven en la partidización de los trabajos, lo cual resultaría nefasto para el mismo. Así pues, la comunicación con el conjunto de la ciudadanía, a parte de ser muy cara, debe ser muy cuidadosa en no generar recelos en los partidos políticos.

Los trabajos del plan y sus responsables técnicos han de tener prestigio, pero no han de recibir medallas. Es decir, los éxitos de proyectos, aun cuando en buena parte fueran del “plan”, no deben ser capitalizados por su organización ni menos aun en forma personalizada por su coordinador o representante más visible. Tales éxitos corresponderán a los actores que han sido responsables directos de la ejecución de los proyectos.

### El principio de “humildad” del plan

Extraído de: *Planificación Estratégica Urbana*, CIDEU, Barcelona, 1997. F. Santacana y J. Campreciós

“...el principio franciscano de la *humildad* es absolutamente válido en todo proceso de planificación estratégica. El éxito del plan no es, nunca, consecuencia directa del Plan sino consecuencia de las actuaciones de los sectores públicos o privados competentes en la implantación de las propuestas y de las medidas.

Imaginemos que una de las propuestas sea la de doblar el número de kilómetros de una determinada línea férrea. Si la autoridad competente ejecuta esta propuesta es lógico que se atribuya el éxito de esta gestión específica. Si, desde el plan, se hiciese hincapié en que gracias a sus propuestas... el plan habría firmado su pronta desaparición.



#### ***Ideas fuerza***

- Tres son los grandes principios de la planificación estratégica urbana: participación, consenso y complicidad.
- De la mera participación pública surgen pocas ideas o proyectos innovadores y brillantes. La participación pública sirve para validar, corregir, comprender y asimilar tales ideas o proyectos por parte de todos los actores urbanos.
- Hay que evitar a toda costa la partidización de los trabajos del plan.
- La comunicación es el punto crítico para que los trabajos de formulación del plan sean la base real de un buen Pacto de Ciudad.



## **Más allá del plan estratégico, por una mudanza cultural**

En realidad los procesos participativos en forma de plan o no, no sólo sirven para alcanzar unos objetivos directos de gobierno, sino también para provocar o acelerar el cambio cultural de los actores urbanos y la ciudadanía en general hacia la gobernanza. Es decir, además de formular un plan o una estrategia política a implementar, se siembra la semilla de una nueva cultura de relaciones entre los actores urbanos. Las palabras clave de esta nueva cultura son: visión global, participación, deliberación, transparencia, pro-actividad, colaboración con beneficio mutuo, negociación, trabajo en red, etc.

### **Visión global de la ciudad y evolución cultural**

El primer resultado esperado de un proceso participativo estratégico será adquirir una visión global de la ciudad. Los distintos actores tienen una visión sectorial y sesgada de la ciudad. Cada uno conoce bien su “negocio”. Tiene su percepción de cómo funcionan las cosas. Tiene unos hábitos de colaboración con otros actores, hasta el momento, correctos y más o menos exitosos. Están todos situados dentro de un escenario inercial. A menudo ignoran varias de las múltiples oportunidades de colaboración que la ciudad les ofrece e igualmente a menudo tienen prejuicios sobre lo que hace el otro y el porqué lo hace. Son escasísimos los actores estratégicos privados o públicos, que tengan de por sí, una visión global de la ciudad.

La adopción de esta visión global sobre la trama de legítimos intereses produce un cambio sustancial en las actitudes. La mera capacidad de expresar y formular delante de los demás actores los intereses propios, los legitima, los ennoblecce y empuja el proceso hacia la negociación en transparencia que resulta ser el mejor combate a la corrupción.

La visión global por la que todos los actores se reconocen entre sí, es la condición necesaria para más tarde lograr un objetivo compartido, y éste, es fuente de identidad colectiva. El fortalecimiento de la identidad de la ciudad adquiere un valor imprescindible y fundamental para situarse adecuadamente en la dialéctica local-global.

Obsérvese que todo el proceso adquiere características de *evolución cultural adaptativa*, es decir, cada actuación conlleva varias retroalimentaciones o bucles que se cierran y van consolidando formas y reglas de comportamiento. En este sentido, no se debe esperar que el proceso sea rápido. Es un proceso estratégico, que puede acelerarse, pero que toma su tiempo.

Desde otra perspectiva, el nuevo paradigma de la gobernanza o de la cultura estratégica y relacional instalada en la ciudad, puede verse como una sustancial mejora de la capacidad colectiva en abordar políticas de emprendedor. En otras palabras, la comunidad urbana adquiere capacidad para prever la crisis y optar por un cambio que se realizará bajo control.

### Una visión más allá de las competencias legales

Extraído de: *De la Burocracia al Management, del Management a la Gobernanza* “Transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo”, *Joan Prats i Català*. Colección Estudios Goberna, INAP-IIG, 2005, Madrid.

La planificación hasta ahora practicada por los gobiernos locales era sectorial y en correspondencia con las competencias municipales. Lo innovador del plan estratégico es que considera a la ciudad integralmente y se orienta a identificar los proyectos más importantes para su desarrollo independientemente de que correspondan o no a las competencias municipales. El plan contempla los intereses generales de la ciudad y no se deja aprisionar por el mapa de competencias. Por ello se hace en diálogo con las otras Administraciones, con el sector privado y con el sector social.

Contra lo que pudiera parecer es el plan estratégico el que permite visualizar más fácilmente las redes de interdependencia urbana de las que depende el progreso de la ciudad. Por ejemplo, cuando la integración de las áreas metropolitanas se ha pretendido establecer de arriba abajo mediante técnicas tradicionales de división de competencias, pocas veces se ha alcanzado el éxito. En cambio, la visión estratégica de diversas municipalidades permite comprender que el progreso de cada una pasa por la integración autónoma de todas en una red cuyo buen funcionamiento exige que la ciudad central gane competitividad y permita expandirse concertadamente a todas las restantes.

### El observatorio estratégico de la ciudad

La estructura organizativa desarrollada para la formulación de un plan estratégico o similares procesos participativos puede ser concebida temporalmente o, más acertadamente, puede pensarse como una organización permanente con una doble lógica. La primera sería la de aplicar correctamente el principio de la planificación cíclica con seguimiento, evaluación y reformulación del plan de una forma continuada. La segunda es la de rentabilizar la estructura para dotarse de un observatorio o plataforma de reflexión estratégica de la ciudad.

Es más, en cierta forma puede decirse que si la organización estable del plan ejerce correctamente la función de plataforma-observatorio estratégico las tareas de dar seguimiento y evaluar el plan le vendrán por añadidura. Ciertamente, el equipo que ha practicado gestión relacional y análisis estratégico a lo largo de uno o dos años, impulsando un pacto estratégico para la ciudad, ha acumulado un

capital de conocimientos y experiencias notables a los que se debe sacar rendimiento. La mejor forma de hacerlo es adoptando esta nueva función de dinamizar una plataforma de reflexión estratégica sobre la ciudad.

No se trata de un simple gabinete de estudios e inteligencia que periódicamente elabora informes teóricos sobre lo que pasa con la globalización. Se trata de mantener la gestión relacional con actores estratégicos innovadores, tanto de la ciudad, como del entorno (próximo y lejano). Se trata, por ejemplo, de que periódicamente se organicen debates, analíticos o prospectivos, de expertos locales y foráneos debidamente sustanciados con informes o estudios previos.

En ciudades de tamaño medio existe una fórmula muy exitosa que podría denominarse algo así como un ciclo de conferencias estratégicas. Se trata de buscar conferenciantes de prestigio e invitarlos a la ciudad organizándole una atractiva agenda de visitas locales con anfitriones cuidadosamente escogidos. Con la excusa de la conferencia y del invitado tienen lugar encuentros entre actores urbanos muy bien seleccionados en un ambiente de marcado aire informal. Este tipo de actos mantiene la duplicidad de objetivos, la proyección externa, a través del personaje invitado y su divulgación en los media más allá de la ciudad, y el dialogo interno entre actores que conduce a la densificación de la red local.



### ***Ideas fuerza***

- La visión global, el objetivo común y la identidad son fuentes inagotables de energías para la acción cooperativa y generadora de sinergias.
- Dotar a la ciudad de un observatorio que capture, gestione, procese y divulgue información estratégica es una inversión sumamente rentable para la comunidad urbana de una ciudad que desee tener “su lugar en el mundo”.





## CAPÍTULO 4

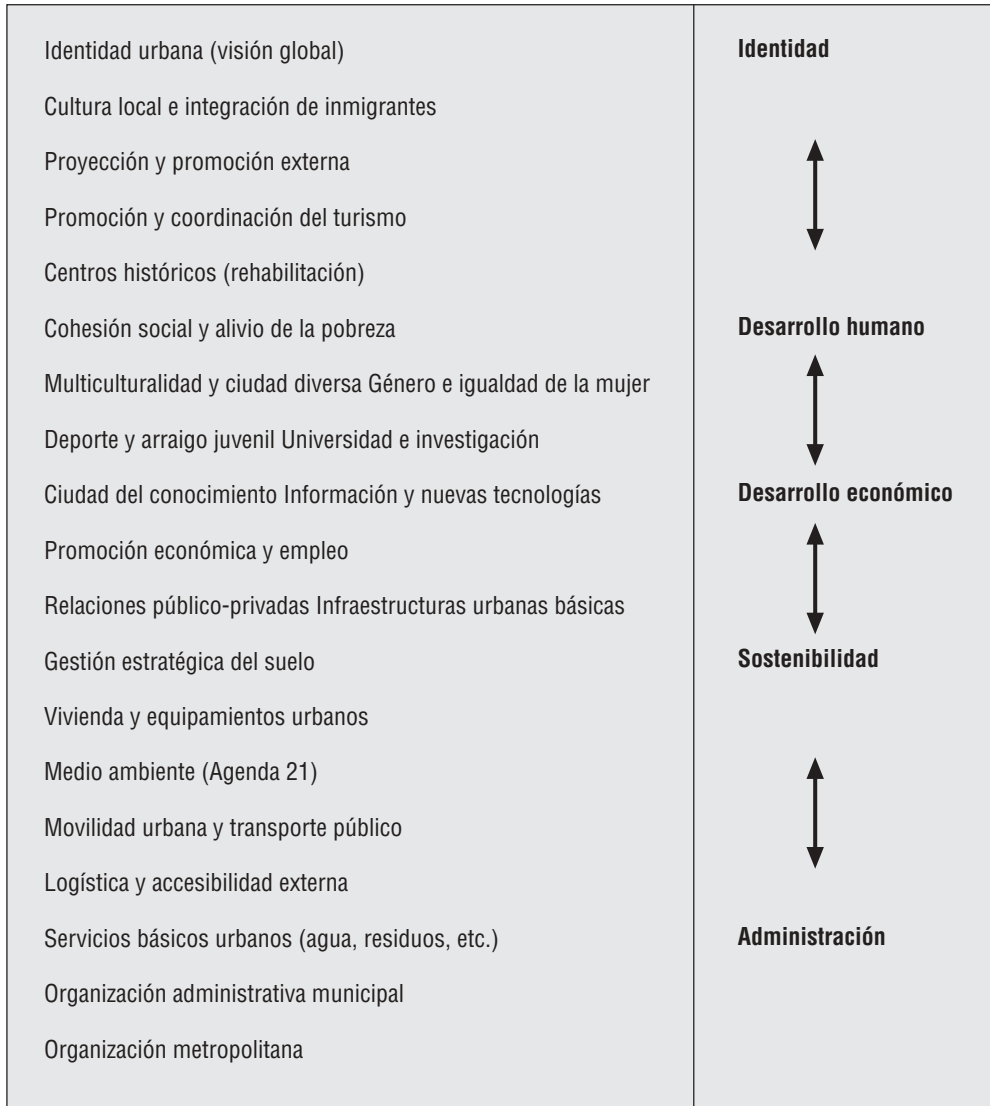
# El buen gobierno de la ciudad

A diferencia de los demás capítulos, que tienen un carácter predominantemente analítico y descriptivo, el presente adopta un marcado acento normativo, es decir, en él se emiten claros juicios de valor sobre lo que el autor considera el buen gobierno de la ciudad.

Un plan estratégico o una Agenda 21 Local, entendidos como procesos para alcanzar un pacto de ciudad son las herramientas ideales para dotarse de políticas urbanas sustantivas, bien definidas, coherentes con el proyecto global de ciudad, divulgadas, aceptadas y entendidas por la población y los distintos actores. Sin embargo, no siempre es posible u oportuno trabajar en este contexto ideal de una visión global de ciudad, por lo que en la práctica resulta frecuente que las políticas sectoriales se elaboren de una en una. No es la situación óptima, pero es bien sabido que la política es el arte de lo posible.

### **Políticas urbanas sustantivas**

A continuación se presenta un muestrario de las líneas sustantivas más frecuentemente tratadas. A nivel estratégico, cuando se adoptan visiones globales e integradoras, resulta difícil e incluso incorrecto compartimentar las políticas urbanas. La relación de políticas se ha ordenado de forma lineal de tal manera que, sin solución de continuidad, se aprecian estas transiciones. Tales políticas podrían agruparse en las líneas estratégicas enunciadas en la segunda columna. En realidad todo está entrelazado y entre políticas próximas existen siempre nexos o zonas de indefinición. Ciertamente una cosa es turismo, y la otra es la rehabilitación del centro histórico, pero nadie puede negar que se afectan tremendamente entre sí.





## Ciudad sostenible y redistribución urbana

La ciudad, siendo el espacio del conflicto, también el de la colaboración. El principal atractivo de la ciudad, su motor de crecimiento y la razón de su éxito, es la variedad de oportunidades de colaboración que ofrece la aglomeración humana densa. Pero, la ciudad, por si sola, ¿es sostenible?, ¿es redistributiva?, ¿favorece la cohesión social o tiende a una mayor dualización? Nos preguntamos, la ciudad dejada al albur de las fuerzas del mercado, ¿hacia a dónde avanza? En este apartado argumentamos sobre la necesidad de que las estrategias diseñadas lo sean a base de políticas de sostenibilidad y redistribución (justicia social).

Se ha visto cómo la planificación estratégica urbana es una buena caja de herramientas para diseñar políticas que nos conduzcan a escenarios deseados en lugar de abocarnos a los escenarios inerciales indeseables. Si ahora se introduce el concepto de sostenibilidad ganaremos luz en nuestro análisis, pues bien mirado, observaremos que los escenarios indeseables, de hecho son indeseables por ser insostenibles. La insostenibilidad de una propuesta o de un escenario, todavía se debe insistir en ello, no deriva sólo de causas medioambientales, como el agotamiento de los recursos, la contaminación, etc., sino también de la falta de viabilidad económica o de su tendencia a abrir más la brecha social.

Cierto, la ciudad es una máquina depredadora de recursos naturales de su entorno geográfico, si los agotamos, si no somos capaces de reciclarlos, es decir, de cerrar el bucle natural de regeneración, nuestra ciudad será insostenible. Si el modelo energético de movilidad urbana se basa sólo en el vehículo privado y los combustibles no renovables, nuestra ciudad, antes de 50 años, colapsará. Pero además, si nuestra ciudad no genera suficientes empleos dignos o incrementa a diario la brecha social, también dejará de ser sostenible. Entendemos la sostenibilidad claramente desde un punto de vista integral, no solamente ambiental.

## Sostenibilidad

La forma más convencional de definir desarrollo sostenible es la extraída del informe Brundtland: *es el desarrollo que permite satisfacer las necesidades de la humanidad de hoy sin hipotecar la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas*. Tal vez es la forma más convencional, pero también es muy poco concreta. Intuitivamente podríamos decir que una actuación es sostenible cuando se puede repetir indefinidamente sin agotar los recursos ni generar desequilibrios medioambientales o sociales irreversibles.

Existe la posibilidad que cada uno de los 6.000 millones de habitantes de la Tierra pueda tener un teléfono móvil (celular). Ni se acabarían los recursos para fabricarlos ni se produciría un consumo desaforado de energía. En cambio, la posibilidad de tener un automóvil por cada dos personas, como tenemos en la

mayoría de países europeos, parece bastante inalcanzable, tanto por la falta de materias para construirlos, de carreteras para circular, como por el agotamiento de los combustibles fósiles que consumirían.

Sostenibilidad es un concepto amplio y difuso, como libertad o democracia, por tanto puede ser percibido, interpretado y utilizado con diferentes intenciones. En cierto modo, resulta más fácil definir sostenibilidad por la negativa, es decir, es más fácil explicar la in-sostenibilidad, que la sostenibilidad. La sostenibilidad es, fundamentalmente, una cuestión de *límites*. De los límites hasta dónde se puede llegar sin entrar en procesos irreversibles o irreparables. Por ejemplo, de los límites hasta dónde podemos llegar con un desarrollo basado en el petróleo, cuando ya empieza a haber unanimidades en que, por el camino actual, lo agotamos en pocas décadas.

Las claves de un ecosistema, y la ciudad es un magnífico ecosistema humano, son la materia, la energía y la información. Veamos cómo afectan a la ciudad estos tres elementos.

La ciudad construida es un paisaje humanizado a base de alterar las condiciones del medio natural con grandes movimientos de *materia* y ello puede hacerse correctamente con la minimización de impactos en los entornos naturales y sistemas de soporte. No cabe duda que es necesaria una activa regulación y vigilancia sobre los movimientos de materia (suelos, bosques, etc.). Sin embargo, el

### **Energía y redistribución**

Extraído de: *Ecología*, Ramon Margalef, Ed. Planeta, Barcelona, 1981.

La energía exosomática disipada varía enormemente entre individuos, grupos de población y países. El metabolismo endosomático oscila poco entre la muerte por inanición y la muerte por comer en exceso; pero en el uso y control de la energía exosomática no existe medida, y al lado de personas que prácticamente no consumen energía exosomática, otras usan, o al menos controlan, la degradación de centenares de kilowatts, ... Tales diferencias están en la raíz de la mayor parte de los problemas sociales y políticos que afligen hoy a la humanidad.

Generalmente se considera que el metabolismo exosomático debería reducirse, ...pero es mucho más importante conseguir una menor variabilidad del mismo, lo que prácticamente significaría una mejor y más equitativa distribución de bienes y recursos. Puesto que cuando de más energía se dispone mejores son las condiciones para obtener nueva energía, el metabolismo exosomático posee la desastrosa tendencia de aumentarse a sí mismo y hacer mayores las diferencias, en vez de igualarlas.

punto crítico de estos impactos está en la utilización y alteración de los recursos hídricos. La ciudad captura de su medio próximo, a veces a centenares de kilómetros y otras en su subsuelo inmediato, gran cantidad de agua para múltiples usos, la contamina y la revierte a los cuerpos de agua cuencas abajo. La gestión del *ciclo del agua* es, por naturaleza, una problemática local. Ello independientemente de si las leyes de cada país le dan o no competencias a los gobiernos municipales sobre el tema. Por lo tanto, el gobierno de la ciudad, más allá de la administración de las competencias que legalmente tenga asignadas la administración local, está concernido con la buena gestión del ciclo de su agua.

El *sistema energético*, suministro y disipación de energía, tal vez no forma parte del paisaje más aparente de la política local, pero en la medida en que casi no sabemos capturar energía directa del sol, el sistema urbano extrae energía de los demás sistemas de soporte. Se consume básicamente energía no renovable procedente de combustibles fósiles (carbones, derivados del petróleo y gas natural) y de origen nuclear. Las fuentes renovables, la hidráulica, la eólica y la solar directa, aportan sólo una mínima parte del suministro energético de nuestras ciudades.

La percepción de los límites relativos al suministro de energía sólo se hace evidente cuando se ven reflejados en los precios de la gasolina (cosa que no siempre pasa) o cuando asusta la posibilidad de otro desastre nuclear como Chernobil, pero es radicalmente claro que las mayores tensiones bélicas internacionales, las del presente y las de hace unas décadas, giran alrededor del control de los límites de los recursos petrolíferos.

Margalef, hace ya más de 20 años, apuntaba aquí uno de los problemas clave de la sostenibilidad, el llamado Efecto Mateo (nombre derivado de la parábola de los talentos del evangelista San Mateo<sup>17</sup>), que hace evidente la dificultad de redistribución en las sociedades mal gobernadas o simplemente gobernadas sólo por la “mano invisible” del mercado.

En las ciudades, lugar de residencia y trabajo de la mayoría de la población, es donde se concentra la mayor parte del consumo energético exosomático de la humanidad. Podemos distinguir por un lado, todo el sistema productivo industrial, ubicado en la periferia urbana o en su *hinterland*, y, por el otro, las demás funciones urbanas de residencia y distribución de bienes y servicios. Los gobiernos locales tienen poca capacidad de influir sobre las políticas energéticas del sistema productivo industrial, pero mucha sobre los aspectos residenciales y distributivos. La regulación de las condiciones técnicas de edificación y de las densidades residenciales, tiene efectos muy importantes, aunque no inmediatos, sobre los niveles de consumo. Además, estas regulaciones son inherentemente locales en el sentido que se adaptan o deberían adaptarse a las grandes variaciones de climatología de una ciudad a otra. El campo de acción potencial es importante

---

17 “Porque todo el que tiene le será dado, y tendrá en abundancia; pero, al que no tiene, hasta lo que tiene le será quitado”. (Parábola de los talentos, Mateo 25-29)

### El conocimiento, fuente de sostenibilidad

Extraído de: T. Kiuchi i B. Shireman; *“What we learned in the rainforest; Business Lessons from Nature”*; Berret-Koehler Publishers Inc., San Francisco, USA.

Los recursos físicos se degradan con el uso: cuánto más los usamos menos tenemos. En cambio los recursos de información son regenerativos: cuánto más los usamos más tenemos...

La información combate la escasez. A medida que se acercan a sus límites, los sistemas vivos se adaptan. La información se embebe en sus estructuras convirtiéndolos en más eficientes y efectivos. Ésta es la ventaja que tiene la información sobre los combustibles fósiles: cuánto más la usamos, menos probable es que se nos agote...

En la economía industrial utilizamos recursos que son altamente complejos en su forma (con elaborado contenido de información, como los hidrocarburos) y los consumimos. ... Cuando quemamos combustibles fósiles disipamos su estructura, degradando su contenido informativo, despojándolos de su capacidad de sernos útiles. Ellos no desaparecen físicamente, pero la única cosa de ellos que nos interesa (su contenido en conocimiento) sí, desaparece.

Sin embargo, gradualmente, aplicando el conocimiento técnico y científico ... hemos empezado a desplazarlos hacia otro grupo de recursos... Estamos empezando a tomar recursos más simples y a añadirles valor (información) en base a nuestras capacidades de diseño. ... Tenemos ejemplos que van de lo más simple a lo más complejo. Tomamos un simple pedazo de alambre, lo doblamos adecuadamente para hacer un clip, y, de repente el alambre adquiere la capacidad de sujetar papeles. Tomamos tinta y la colocamos sobre un papel dibujando palabras, de repente podemos transmitir información. Reunimos y combinamos 10.000 piezas diseñadas individualmente, de plástico, metal, goma o vidrio, y conformamos con ellas un automóvil a través del cual adquirimos capacidad de trasladarnos.



oBne fioeáGeñt oenT der.saocD doi pr eliose

Todo Beneficio está Generado por el Diseño.



Las letras no significan nada si no están en su adecuado orden.  
El valor no está en la materia, está en el diseño.

en el sentido de inducir y, en su momento, forzar, la aplicación de tecnologías constructivas innovadoras en el campo de la racionalización y el ahorro energético.

Sin embargo, el ámbito de mayor incidencia y de potencial impacto del gobierno local está en la gestión y regulación del transporte y la movilidad ciudadanas. Más adelante se trata este tema como ejemplo de política urbana, desde una perspectiva más amplia que la meramente energética. Ver más adelante *Políticas de movilidad y transporte urbano*.

Por lo que respecta a la *información*, su característica más interesante es que es auto reproductiva: cuanta más información se utiliza, más información nueva se genera y de más información se dispone para continuar el ciclo. Kiuchi y Shireman explican bien (ver *box* adjunto) cómo la información contrarresta la escasez y cómo a través del conocimiento se puede “obtener más, consumiendo menos”. Explican cómo la información añade valor a la materia y cómo este valor es acumulativo. La información añade valor, no sólo por la vía de la eficiencia, sino especialmente a través de la creatividad, el diseño y la innovación y ésta, ya se ha argumentado, se da básicamente en la ciudad.

La información, sin embargo, tiene un mal comportamiento en el mercado. Es difícil de ser valorada. Si no se la conoce, ¿cómo se la puede valorar? Si se la conoce, ya no es necesario pagarla. La información, en la economía de mercado, se comporta como un “bien público” muy particular. Veamos algunas de sus características:

- La materia y la energía no se pueden crear ni destruir, mientras que la información puede ser creada (y destruida!), nunca es completa, siempre hay algo más que aprender. La información no tiene límites.
- La información a menudo es cara de producir, de ser creada, pero es muy barata de reproducir y de distribuir.
- Cuanto más se sabe de un tema, más se es consciente de lo que se desconoce del mismo. Dicho de forma contraria sería el viejo adagio que afirma que *la ignorancia es muy atrevida*.

La información no tiene límites y, aunque parezca un juego de palabras, podemos empezar a intuir que será la información y el conocimiento lo que nos ayudará a precisar y a conocer mejor los límites para ganarle la batalla a la sostenibilidad. He aquí la más poderosa razón que apoya las estrategias de “ciudad del conocimiento”.

La complejidad objetiva de los límites viene aumentada por la dificultad que tienen nuestras estructuras sociales y de gobierno (nuestra gobernanza) de percibirlos. De hecho nos sucede como a la famosa “rana hervida”. Si una rana entra en un estanque donde el agua está por encima de los 38 grados, se siente suficientemente incómoda como para abandonarlo rápidamente. En cambio si se calienta lentamente el agua del estanque donde está la rana, el sistema nervioso del batracio será incapaz de detectar la gradual subida de

temperatura, el animal permanecerá felizmente sentado disfrutando de la tibieza del entorno hasta alcanzar una muerte dulce cuando la temperatura alcance un determinado valor. La rana es incapaz de percibir el cambio de escenario (térmico) cuando éste no es brusco. Algo semejante acontece en nuestras ciudades, evolucionamos hacia escenarios insostenibles sin ser capaces de percibirlo.

No basta con el estricto conocimiento científico, que viene a ser como el instrumento de observar, si giramos la mirada hacia otro lado. Se necesitan, además, instituciones y estructuras de gobernanza que hagan permeable este conocimiento hacia la sociedad y sus líderes. Es necesario dotarnos de un “sistema nervioso” mejor que el de la rana, que estimule y permita la reacción adecuada antes de llegar a los límites letales.

En la práctica, lo que se puede hacer es diagnosticar las tendencias o evoluciones inerciales insostenibles, detectar que nos acercamos al límite. Pero este límite tiene diferentes percepciones que responden a diferentes intereses. No cabe duda que la diferente posición respecto a los acuerdos de Kyoto y al control de las reservas mundiales de petróleo entre EEUU y Europa, responde a diferentes percepciones de los límites, influenciadas por sendos grupos de poder económico dominantes.

A nivel local, la disparidad de percepciones sobre los límites y la sostenibilidad es frecuente, por lo tanto una nueva gobernanza, dotada de mecanismos de participación estratégica que induzcan a compartir percepciones, será condición necesaria para avanzar hacia la sostenibilidad.

## **Agenda 21 local**

La Declaración de Río de Janeiro (1992) recomendó que cada Autoridad Local formulara una Agenda 21 Local. En concreto el texto dice: “*Cada autoridad local ha de entrar en diálogo con su ciudadanía, organizaciones locales y empresas privadas y adoptar una “Agenda 21 local”. Mediante las consultas apropiadas y los procesos de participación y construcción del consenso necesarios, las autoridades locales aprenderán y adquirirán la información necesaria para formular las mejores estrategias. El proceso de participación habrá incrementado la conciencia ciudadana sobre temas de desarrollo sostenible*”. Las dos ideas fundamentales de este texto, que hemos subrayado, son, sin duda, los mismas que hallábamos en la planificación estratégica participativa, formular estrategias y generar una nueva cultura de comportamiento en la ciudadanía (construir una nueva gobernanza).

El estudio encargado por el ICLEI (International Council for Local Environment Initiatives) y Naciones Unidas para la cumbre de Johannesburgo (Rio+10, en 2002) estableció los siguientes criterios para definir qué es una Agenda 21 Local (A21L):

- Que incluya un proceso de participación de la ciudadanía.
- Que busque construir un consenso sobre la visión de un futuro sostenible.
- Que aborde las necesidades económicas, sociales y ecológicas.
- Que establezca una mesa, foro, consejo, con la visión multisectorial que supervise todo el proceso.
- Que formule un plan de acción con objetivos concretos a largo plazo.
- Que defina indicadores para monitorear los progresos.
- Que institucionalice una estructura de seguimiento y evaluación.

Conceptualmente y metodológicamente, por tanto, la Agenda 21 Local y el modelo de plan estratégico orientado al pacto de ciudad presentado anteriormente, son lo mismo. Detrás de la diferente denominación, sin embargo, se revela un sesgo. Los planes estratégicos, generalmente, tienen un fuerte sesgo económico (digamos que en ellos dominan los actores e interlocutores económicos), mientras que las agendas 21 están sesgadas hacia el medio ambiente (dominan grupos ecologistas y empresas relacionadas con la gestión medioambiental). En ambos se cubren o se pretenden cubrir, todos los ámbitos pero los énfasis son diferentes.

De todas formas, hay que remarcar que es más fácil formular e implementar una estrategia local cualquiera, que generar la misma estrategia pero que sea sostenible. El entorno económico está repleto de inercias que conducen a la insostenibilidad, generar estrategias sostenibles implica casi siempre tener que ir contra corriente de las fuerzas económicas dominantes. Esto es muy difícil de lograr cuando no hay una percepción punzante de los límites. Así por ejemplo, a un alcalde le resulta más fácil hacer gestiones con un gobierno de nivel superior para que le construyan una tubería de suministro de agua potable desde una lejana captación, que iniciar una política seria de regeneración y mejor gestión del acuífero local deteriorado para poder continuar obteniendo el agua de los pozos de siempre. En el primer caso, tiene sólo uno o dos interlocutores a quien convencer y un conjunto de empresas deseosas de adjudicarse el contrato. En el segundo caso, tiene multiplicidad de actores por convencer. Debe conseguir que se cambien los hábitos de muchos actores, debe regular y restringir varias de sus actividades, posiblemente el acuífero va más allá de su municipio, por lo que será necesario coordinar varios alcaldes y, además, los resultados no son tan obvios ni tan inmediatos. Las alcaldesas y alcaldes son gente muy práctica, y el principal problema que tienen con la sostenibilidad es que les resulta un concepto un poco difuso y las demandas que genera son, de momento, poco angustiantes. La realidad es que el sistema político-económico nos hace actuar como ranas con un sistema nervioso incapaz de detectar insostenibilidades.

En conclusión, el avance hacia la sostenibilidad requiere estrategias muy potentes y maduras que sean capaces de abrirse camino a contra corriente (cambiar el modelo). Tales estrategias, a menudo políticas de emprendedor, precisan

unas instituciones y una gobernanza democrática, madura y densa que permita sembrar cambios culturales que incorporen los valores de sostenibilidad y de solidaridad.

### **Redistribución para la cohesión social**

Recordando que la ciudad tiene éxito porque, a pesar de que la aglomeración provoca muchas molestias, al final de la jornada, ofrece mayores beneficios. En términos de economista, las externalidades positivas son mayores que las negativas. Veamos como se reparten o distribuyen entre la ciudadanía estos costes y beneficios.

La definición de *externalidad* por parte de los economistas no está exenta de claroscuros. Se dice que se producen externalidades cuando una persona o empresa al realizar una actividad de producción o distribución de bienes o servicios afecta involuntariamente al bienestar de terceras personas o empresas que no participan en tal actividad, por lo que ni pagan ni reciben compensación por ello.

Con frecuencia el término externalidad se asocia a las externalidades negativas y, el caso más obvio es la contaminación. Cuando alguien circula en su automóvil, su objetivo es desplazarse, pero al mismo tiempo está molestando a terceros con la contaminación acústica y atmosférica, está generando externalidades negativas. Sin embargo no se habla tanto de las externalidades positivas o beneficiosas, que son las que en el fondo nos atraen a la ciudad y que derivan de la aglomeración. Un comerciante pone su negocio en el mercado, pues él sólo, aisladamente, atraería muy poca clientela, la aglomeración de puntos de venta es la que le garantiza al comerciante que cada día pasaran varios centenares de potenciales clientes frente a su comercio. Una cafetería de barrio ve triplicada su clientela a partir de que a su lado se ha instalado un cine al que acude mucha gente, el empresario de cine no tenía intención de beneficiar al cafetero, pero ha resultado una bendición del cielo para éste. Toda la lógica de los clústeres industriales se basa en capturar las externalidades de aglomeración. En el fondo, toda la lógica de la aglomeración (ciudad), es generar externalidades positivas.

No todas las externalidades que se generan en la ciudad son estrictamente económicas o monetarizables. Por ejemplo, tener la residencia cerca de una embajada normalmente aporta una cuota más alta de seguridad. Ello es debido a que las embajadas están dotadas de cámaras de vigilancia y guardias que ahuyentarán a los posibles malhechores. La vigilancia de la embajada no estaba pensada para ofrecer seguridad al vecindario, a pesar de ello, sin pagar impuestos extras, los vecinos se benefician de esta externalidad. En el caso de un atentado terrorista, sin embargo, la embajada habrá generado una externalidad negativa. En seguridad, un intangible cada vez máspreciado, se dan muchas externalidades, especialmente si la consideramos en términos generales y la evaluamos en forma de ries-



### Reciclaje de envases desechables

*Escenario inercial insostenible:* el incremento acelerado del uso de envases descartables; las empresas no internalizan los costes de recogida y reciclar los envases; los gobiernos municipales cargan con la recogida, selección tratamiento y disposición final de los envases no reciclables; la sociedad carga con los elevados costes medioambientales de no reciclar, consumo excesivo de materias primas e incremento de los costes de recolección y tratamiento. Un productor ecológicamente consciente, operando sin envases o con envases retornables, está en clara desventaja frente a los que usan envases desechables.

*Estrategia correctora:* Sistema integrado de reciclaje (Ecoembes\*).

*Ley de embalajes:* quien compra un producto con el envoltorio desechable ha de cargar con los costes de su reciclaje, por lo que cada productor paga una cantidad a Ecoembes por cada envase colocado en el mercado, es decir, internaliza el coste del reciclado que cargará en el precio al consumidor. Los envases que han pagado esta cantidad llevan un distintivo, el denominado “punto verde”. Ecoembes financia el sistema integrado de reciclaje: paga a cada actor del sistema integrado por hacer su trabajo.

*Sistema integrado:*

*Ayuntamientos:* reciben de Ecoembes financiación para cubrir el sobrecoste de la recogida selectiva (contenedores amarillos) y educación a la población.

*Mancomunidades de municipios:* reciben de Ecoembes financiación para cubrir el coste de gestión de plantas de selección (escala variable).

*Gobierno regional:* recibe de Ecoembes financiación para invertir en la construcción de plantas de selección y reciclaje.

*Ecoembes:* cobro por envase colocado en el mercado español a los productores (excepto exportaciones) y a los importadores (control de aduanas estatal).

La integración o coordinación vertical entre niveles de gobierno es un requerimiento obvio para poder manejar políticas de sostenibilidad. A través de este ejemplo se ve que toda una estrategia o política sectorial, puede estropearse o no obtener los resultados esperados, si falla algún escalón de la cadena vertical. Todos son necesarios, ninguno es autosuficiente. Es obvio, por ejemplo, que si un ayuntamiento se adelanta a recoger selectivamente envases, pero en su comarca todavía no hay planta de selección y reciclaje, su esfuerzo será inútil.

El sistema es complejo por la gran cantidad de actores involucrados. Las mayores dificultades se dan en los períodos de implantación (de transi-

ción). Estas transiciones son forzosamente largas debido a la complejidad, la necesidad de nuevas inversiones y las dificultades de todo tipo en el proceso de educación y organización de las nuevas formas de actuación. Es en estos períodos de transición cuando la integración vertical resulta más difícil, pues todavía no se han formalizado las rutinas, los actores de los diferentes escalones están faltos de experiencia, etc. En estos períodos, el éxito de la integración pasa mucho más por los componentes informales de la gobernanza, por la buena sintonía entre los actores, que por las formas institucionalizadas y/o protocolarizadas que predominarán más tarde.

(\*) Ecoembes, en España, es una sociedad pública mixta del estado y participada por los productores de envases y los gobiernos locales.

go, riesgo a ser atracado, pero también riesgo de incendio, riesgo de inundación, etc. Existen muchos otros intangibles, como la calidad, el prestigio, la imagen, etc., que también son externalidades de aglomeración, a menudo bien apreciadas por los privados que las pueden capturar.

Interesa sin embargo destacar que la injusticia distributiva de la ciudad tiene dos vertientes, por un lado, el más conocido, si no hay gobierno o institucionalidad adecuados que lo eviten, las externalidades negativas son soportadas por los afectados directamente o por la comunidad entera en base a gastos de sus organismos públicos para corregirlas, mientras que los que las generan eluden sus responsabilidades. Por el otro, menos divulgado pero igualmente importante, las externalidades positivas tienden a ser capturadas solamente por algunos privados. Esta apropiación privada de las externalidades positivas de la ciudad es generadora de mucha desigualdad social.

Ciertamente, si no hay un buen gobierno, los costes de la contaminación u otras externalidades negativas serán soportados por las comunidades afectadas en beneficio de los que, por ejemplo, están produciendo más barato y obteniendo mayores lucros, porque no tienen filtros o medidas anti contaminantes instalados. Así pues, el buen gobierno debe velar para que las externalidades negativas no se produzcan, lo que implicará obligar a que los gastos de evitarlas o corregirlas (medidas correctoras) se “internalicen” en los costes de producción y/o distribución, que a su vez serán, inevitablemente, repercutidos en los precios al consumidor. En el caso concreto de la contaminación, el buen gobierno deberá velar para que se aplique el principio de que cada actividad asuma los costes internos de no contaminar, y en caso de contaminar inevitablemente, el otro principio de que “quien contamina paga”, para descontaminar o para compensar a la comunidad perjudicada.

En la ciudad, sin embargo, la tendencia de los privados a la apropiación de las externalidades positivas generadas por la aglomeración, tiene unas dimensiones mucho mayores que los intentos de evadir los costes de las negativas. Vemos en esta tendencia la principal causa de la injusticia distributiva de la ciudad.

La mayoría de externalidades positivas generadas en la ciudad derivan del lugar de ubicación de una actividad, servicio o residencia. Es lo que se denominan “rentas de localización” y se reflejan de forma clara en el precio del suelo o de los inmuebles. Es obvio que una parcela en pleno centro comercial adquiere un valor más elevado que otra en la periferia por sus mejores posibilidades de generar negocio. Este sobre-valor no deriva, por tanto, de un mérito propio intrínseco, sino que deriva de su posición en el entorno de la aglomeración. Si una zona se degrada, los comercios cierran, resulta insegura, etc. un mismo inmueble con la misma actividad pierde valor. Así pues, buena parte del valor, a veces la mayor parte, lo genera el entorno, la comunidad. Más claro resulta aun cuando la mejoría del entorno deriva de un proyecto municipal, normalmente de urbanización o remodelación, financiado con las aportaciones de todos los contribuyentes.

La estructura y las leyes de la propiedad privada urbana hace que unos pocos, los propietarios, se apropien cotidianamente de una buena parte de los beneficios de aglomeración generados por la comunidad o financiados con fondos públicos. Es razonable, por tanto, que una parte de esta plusvalía retorne a la comunidad. He aquí la poderosa razón que justifica y exige del buen gobierno de la ciudad el dotarse de un correcto catastro y su consiguiente impuesto predial o de bienes inmuebles. También se explica así la tradicional y discreta resistencia que las élites terratenientes ofrecen a que el registro de la propiedad y el catastro municipal se unifiquen. En relación al registro les preocupa mucho que sea fiable y eficaz pues les garantiza el derecho a la propiedad, mientras que respecto al catastro, cuánto más incompleto y menos fiable sea, mejor, pues menos posibilidades habrá de gravar sus plusvalías para retornar parte de ellas a la comunidad. Aun sin hablar de especulación urbanística o de ilegalidades manifiestas y corrupción, la propiedad privada y el mercado del suelo urbano es una de las principales fuentes de injusticia redistributiva de la ciudad, pues es el mecanismo a través del cual una elite puede apropiarse “legalmente” de los importantes flujos económicos que las externalidades positivas generan. El buen gobierno de la ciudad exige políticas urbanísticas e impositivas muy bien estudiadas para evitar este perverso “efecto Mateo”.

En el otro extremo, otro ejemplo típico de capturadores de externalidades positivas son los vendedores ambulantes informales en una zona comercial, ya que, no sólo se benefician de la aglomeración sin pagar impuestos para mantener la generación de dichas externalidades positivas, sino que cuando llegan ambulantes en exceso, las anulan, pues se convierten en un factor de degradación de la zona.

No se trata de llegar a la conclusión de que hay que luchar contra esta apropiación privada de los beneficios generados por las externalidades positivas de la

ciudad, ya que además de imposible, sería como matar la gallina de los huevos de oro e ir contra el atractivo básico de la ciudad. Contra lo que sí parece que se debe luchar es contra la una apropiación depredatoria de los mismos. En realidad, de lo que se trata es de que la comunidad tenga la capacidad de capturar una parte de estas rentas de localización para, entre otras cosas, mejorar la capacidad de generar más y mejores externalidades.

El ejemplo es bien sencillo, continuando con las zonas comerciales, la comunidad debe tener presupuesto para la limpieza, la buena iluminación, la dotación de seguridad, la reurbanización, etc. de la zona. Con ello se garantiza que la aglomeración continúe generando beneficios para todos. Pero es más, un impuesto a la propiedad inmobiliaria correctamente proporcional al valor de mercado, a la larga puede entenderse como de interés para la comunidad de propietarios ya que tiene un efecto importante en la correcta asignación de actividades

### Decadencia del centro urbano en Latino América

Dentro de la obvia diversidad de realidades urbanas a lo largo y ancho de Latinoamérica se detectan algunos rasgos comunes en la evolución urbana. Ello es especialmente notorio si se da una ojeada a las transformaciones urbanas de la segunda mitad del siglo XX.

De forma general puede decirse que el sustrato inicial de la ciudad latinoamericana es la retícula *trazada a cordel* de la ciudad colonial o republicana(\*). En los años cincuenta y sobre todo en los sesenta, el crecimiento físico de la ciudad abandona esta retícula y, bajo la influencia de las entonces potentes maquinarias estatales, la ciudad se “desordena” en dos sentidos. Por un lado, las elites motorizadas se apuntan al modelo *americano* de ciudad residencial dispersa y *Central Business District*. Por el otro, aparece una ciudad residencial (en algunos casos verticalizada) de poca calidad constructiva para las clases urbanas medias y bajas. La regulación urbanística es mínima, por no decir nula, en beneficio de la connivencia entre terratenientes y políticos militar-caudillistas de la época que multiplican los lucros especulativos de los primeros. Posteriormente, los años setenta y ochenta vienen marcados por las grandes migraciones campo-ciudad que “aprovechan” esta no regulación, dando lugar a las ocupaciones, las *favelas*, las villas miseria, etc. Simultáneamente, allí donde hay poder económico, los distritos financieros y de servicios (incluidos los ministerios e incluso en no pocos casos los “Palacios Municipales”) también se dislocan en construcción vertical hacia áreas periféricas, pero sin conseguir aglutinar verdaderas nuevas centralidades urbanas.

El resultado es que el espacio central (Centro Histórico) de la ciudad diversa y madura se desprestigia. Se degrada, se vacía y se “rellena” de pobla-

ción rural, a menudo indígena, de baja renta y escasa “cultura urbana”. La espiral de decadencia es total. Tenemos muchos ejemplos: Fortaleza, Cali, Salvador de Bahia (bairro do Comércio), Lima, Guatemala, Guayaquil, Quito, etc.

Pero la realidad física es testaruda y la centralidad de estas áreas se convierte en un activo urbano de primer orden que aumenta todavía más cuando llegan los colapsos circulatorios fruto del desgobierno en los transportes públicos. En muchos casos se mantiene también, aunque devaluado, el valor patrimonial histórico.

Entramos en el siglo XXI (cuando lo urbano emerge y deviene pieza clave de la globalización) con unas ciudades que tienen el centro histórico físicamente degradado y socialmente desprestigiado, pero con alto valor económico-urbano (centralidad) y alto valor simbólico (histórico-patrimonial). Su regeneración no es fácil, pero es necesaria y oportuna.

Plantearse la regeneración de los centros históricos de las ciudades latinoamericanas es enfrentarse a un complejo problema estratégico y multi-actor: propiedades subutilizadas (públicas, eclesiásticas, privadas); comercio formal y ambulantes; centralidad y colapso; residentes pobres, patrimonio histórico; etc. La regeneración de estos centros históricos pide pues una profunda reflexión estratégica y mucha gestión relacional.

(\*) Las principales excepciones están en Brasil (ej. Belo Horizonte, Goiania, Etc.) y en México (ej. Chetumal y mucho más tarde Cancún, etc. ) que son ciudades planificadas y fundadas al inicio del siglo XX.

y usos del suelo, fomentando su modernización y, consecuentemente, generando un efecto dinamizador de la actividad urbana. Así, si en una zona crece el valor del suelo y sus inmuebles, crecerá el impuesto a pagar, lo que obligará a los comercios y actividades a modernizarse y renovarse para generar renta suficiente para pagarlo. Un centro urbano comercial y de servicios sin impuesto predial, pronto se satura de comercios y actividades obsoletas que resultan poco interesantes para los comercios y actividades vecinas. Muy probablemente los propietarios de los inmuebles perciben de estas actividades obsoletas unas rentas muy bajas que progresivamente dejan de formar parte de su estrategia corriente de ingresos lo que les lleva a despreocuparse de la propiedad, reservándola sólo como “recurso a vender” si un día les acucia la necesidad. Pero estos propietarios no se dan cuenta que, por esta vía, la zona entra en decadencia y los valores de sus propiedades empiezan a decrecer. Este ha sido el proceso de obsolescencia de muchos centros urbanos en Latinoamérica. Obviamente, la falta de un correcto impuesto predial no es la única causa de decadencia, pero sí, un factor importante.

En el fondo, se trata de saber derivar una parte de las externalidades positivas para mantener y mejorar la “máquina de generar externalidades” que es la ciudad. La correcta institucionalidad de buen gobierno es la que sabe encontrar el punto de equilibrio de esta retroalimentación. Tan perjudicial puede ser un impuesto excesivo, con efectos incautadores, como la falta del mismo.

El punto de equilibrio también es necesario en la regulación de la externalidades negativas, regresando al ejemplo de la empresa cuyo proceso productivo es contaminante por su antigüedad tecnológica o por no disponer de medidas correctoras, llegaremos a semejantes conclusiones que con el impuesto predial. La ausencia de regulación medioambiental, no sólo hará que una parte de la ciudadanía sea víctima de la contaminación, sino que permitirá que el sistema productivo base su competitividad en sus precarias e insostenibles condiciones de funcionamiento. Ciertamente, una súbita y exigente regulación implicaría el cierre de factorías y la consiguiente pérdida de puestos de trabajo, pero la ausencia de regulación conducirá a la pérdida de competitividad estructural del sistema y, por tanto, a su decadencia progresiva y a semejantes o peores pérdidas de

### Ladrilleras de Durango

El sector de la construcción en la ciudad de Durango (cerca de 500.000 habitantes, en el estado del mismo nombre en México) y su región usa extensivamente el ladrillo rojo de fabricación artesanal. Son varias decenas de ladrilleras tradicionales que por un crecimiento urbano desordenado y por falta de regulación del sector, han quedado rodeadas por áreas residenciales de la ciudad con las consiguientes molestias y disfuncionalidades.

En el marco del plan estratégico de la ciudad y utilizando la metodología participativa del mismo (“grupos ciudadanos de gestión estratégica”), se ha diseñado el “Programa de Reconversión y Reubicación de la Industria Ladrillera en la ciudad de Durango”.

#### **Resumen de diagnóstico:**

Además de la incorrecta ubicación de las ladrilleras, la principal problemática es el uso de combustibles inadecuados (leña que implica deforestación, llantas de caucho usadas de vehículos que comportan fuerte contaminación atmosférica) que genera graves molestias a la población vecina.

Las líneas estratégicas del plan que enmarcan el programa son:

*Tercera Línea Estratégica:* Durango, ciudad productiva y emprendedora

*Objetivo:* Fortalecer la producción local de sectores tradicionales apoyándose en el desarrollo tecnológico

*Acción:* Integrar nuevas tecnologías a los procesos productivos tradicionales de la ciudad.

*Cuarta Línea Estratégica:* Durango una ciudad para vivirla.

*Objetivo:* Ordenamiento Territorial y Calidad Ambiental.

*Acción:* Asegurar el crecimiento ordenado de la ciudad y disminuir las emisiones contaminantes del aire.

### **Objetivo general del programa:**

Establecer las bases normativas para la producción de tabique rojo recocido para la industria de la construcción, con alta calidad, y certificación de sus procesos para disminuir la emisión de contaminantes.

### **Acciones previstas en el programa**

1. Reconversión de sistemas de combustión a sistemas más ecológicos.
2. Reubicación de obradores (construcción del Parque Industrial Ladrillero).
3. Ayudas a la comercialización (convenio con grandes consumidores).
4. Reglamento y normatividad (elaboración negociada del reglamento de la actividad, mejora de la calidad del ladrillo, etc.).
5. Desarrollo humano (capacitación empresarial, unidad habitacional).
6. Ayudas al financiamiento (Concurso Nacional de Apoyos para la Innovación, obteniéndose 12 millones de pesos para 2003, 6 para 2004 y 18 para 2005).

*(información suministrada por el ingeniero Everarado Hernández Camargo, Secretario técnico de Durango Proyección XXI)*

empleo local. Es decir, la ausencia de regulación gubernamental, será pan para hoy, pero hambre para mañana.

El buen gobierno de la ciudad, mediante un proceso participativo habrá diagnosticado los factores de competitividad de su sistema productivo, y si, por ejemplo, ha detectado esta tendencia a la insostenibilidad económico-ambiental de algún sector de sus empresas, habrá formulado unas estrategias de regulación ambiental progresiva aceptables para las empresas, pero además, habrá fomentado la creación de centros de transferencia tecnológica para la modernización de estos sectores productivos, etc. Alguien podría argumentar que la modernización tecnológica de un sector industrial no es asunto del gobierno local, bien, este

alguien está anclado en el siglo XX, quizás administra muy bien las competencias legales del municipio, pero no está defendiendo los intereses de fondo de su ciudadanía. La modernización tecnológica de los sistemas productivos locales y su competitividad asimilada, son un problema estratégico de toda la comunidad local. Hay localidades, pocas, en las que el empresariado, por si solo, aborda tales problemas y los soluciona, pero dónde esto no acontece, y no acontece en la mayoría de casos, el gobierno local, a ser posible, con el apoyo de los demás niveles gubernamentales, debe tomar cartas en el asunto de forma pro-activa. Ello supone que actuará colaborando en el campo del conocimiento (diagnóstico de la situación, formulación de estrategias para superar el problema) y movilizan-do recursos públicos, tanto propios, como de otros de otros niveles.

### **Ciudad inclusiva**

En síntesis, las estrategias y políticas a diseñar para el buen gobierno de la ciudad no son políticas cualesquiera. A nuestro entender, deben ser sostenibles y espe-

#### **El sector del automóvil en Barcelona**

A pesar de que la gran mayoría de fábricas de automóviles catalanas están fuera del término municipal de Barcelona, es significativo ver la preocupación de su alcalde por el sistema productivo de su región metropolitana.

Extraído de *La Vanguardia*, Barcelona, enero 2003.

*Barcelona y el coche, año 2015*

Joan Clos, Alcalde de Barcelona

El sector del automóvil está inmerso en una profunda reflexión sobre las tecnologías que desarrollar en los próximos años. Es muy importante que Barcelona y el sector industrial del automóvil catalán participen de este debate porque el sector representa mucho en nuestra economía. Tanto el sector de producción como el de diseño de automóviles y también la industria auxiliar.

¿Cuál es el debate? No es otro que el futuro del diseño del motor y de la energía que utilizar para moverlo. En este momento se detectan tres posiciones diferenciadas entre los fabricantes europeos, japoneses y norteamericanos. Lo que está en cuestión es el diseño de plantas motrices diferentes de las que consumen hoy gasolina, con el fin de evitar la contaminación y también para controlar eventualmente el disparo de los precios del petróleo. Parece que la tecnología de futuro se decidirá entre coches que utilicen muy eficazmente derivados del petróleo como el gasóleo, o bien la solución radical de utilizar un nuevo combustible como el hidrógeno.



Los japoneses, con Toyota y Honda, parecen optar claramente por esta segunda opción. Los europeos Mercedes, Volkswagen parece que optan por coches de gasóleo mucho más eficientes que los actuales. A los americanos General Motors y Ford no les gusta el gasóleo, creen más en las células de hidrógeno, pero dado el inmenso peso de la industria del petróleo no tienen prisa para desarrollar la tecnología.

Estamos, pues, ante disyuntivas estratégicas de primer orden. Toda la industria se vigila para ver los respectivos movimientos y sus consecuencias en el mercado.

Desde el punto de vista de la circulación en la ciudad, está claro que se desarrollarán tecnologías mucho menos contaminantes, con lo cual se podrá paliar el inmenso problema de la contaminación atmosférica, especialmente en las megaurbes de los países en desarrollo. La voz cantante en esta dirección la marca el estado de California, que, con su normativa estricta de reducción de la contaminación y con la política de subvención de 2.000 \$ por coche no contaminante, está provocando una de las peleas más interesantes del mercado.

.../...

En Barcelona participamos, a través de TMB, en un proyecto de investigación europeo para desarrollar el autobús de células de hidrógeno de la mano de los fabricantes europeos que, a pesar de su apuesta por el gasóleo, no quieren quedarse al margen de lo que pueda suceder en el campo del hidrógeno. Parece que hoy la tecnología de hidrógeno es aún más una promesa que una realidad.

No así, en cambio, la tecnología de motores eléctricos. Los ejemplos de Los Ángeles, de los híbridos y de varios modelos de vehículos de recogida de residuos en Barcelona hace pensar que los tanteos ya van en serio.

He aquí, pues, el campo de discusión. La industria catalana del automóvil, que asiste a este debate a cierta distancia, debería implicarse mucho más, con el objetivo de que dicho cambio tecnológico no nos coja desprevenidos y nos barra del mapa. La cuestión no es sólo de motores y combustible; es también de diseño y de peso de los materiales. Concretamente, el coche eléctrico, sea como sea su proveedor de electricidad, ha de ser más liviano y, a la vez, más resistente. Por ejemplo, en el caso de los autobuses eléctricos de Los Ángeles, el problema tecnológico más relevante fue diseñar un material carroceros que redujese a menos de la mitad el peso total del vehículo. He aquí un reto para nuestra industria auxiliar del automóvil, que es de las más competitivas del mundo.

Barcelona sueña, a la vez, con una ciudad no contaminada y con una industria presente y relevante en el futuro del coche (pongamos por caso, en el año 2015).

Actualmente, parece que hay posibilidades de lo primero a medio plazo, y se trata de trabajar para que no perdamos nuestro puesto en el ranking entre las regiones productoras de automóviles después de la próxima ola de innovación tecnológica.

cialmente redistributivas de forma que cada persona y cada grupo humano pueda encontrar su lugar en la comunidad urbana. Se trata de que la gente se sienta incluida. A sabiendas de que la ciudad abandonada a las meras fuerzas del mercado, margina, excluye y crea ghettos, se evidencia la necesidad de políticas urbanas de redistribución que avancen hacia la ciudad inclusiva. La primera “redistribución”, sin duda, es la del empleo, por lo que el gobierno de la ciudad debe estar muy al tanto de lo que acontece con sus sistema productivo.

Para avanzar en este sentido cada proyecto urbano que se plantee debería pasar, además de por el tradicional filtro del estudio de viabilidad económico-financiera, por el doble filtro de la sostenibilidad y la redistribución. Se trata de que en cada proyecto urbano se cuestione qué es lo que aporta a la redistribución y cohesión social de la comunidad urbana. La redistribución, pensada desde una perspectiva amplia no es sólo económica, sino que también se debe entender como redistribución de oportunidades, lo que de forma destacada incluye el aspecto de género.



### ***Ideas fuerza***

- El buen gobierno de la ciudad debe plantearse la sostenibilidad de forma integral, no sólo desde la perspectiva ambiental, sino también desde la perspectiva del empleo digno y una mayor justicia social.
- El ciclo del agua es, por su naturaleza, intrínsecamente local, independientemente de la legislación de cada país, al buen gobierno de la ciudad le concierne la mejor gestión sostenible del agua.
- El sistema de transporte urbano y su adaptación a escenarios “petroleo cero”, es cada día más crítico en las ciudades. La ciudad que basa su movilidad en el transporte privado, no es sostenible.
- La ciudad del conocimiento es la única que nos permite avanzar con certeza por sendas de sostenibilidad.

- Las Agendas 21 locales recomendadas en la Declaración de Rio de Janeiro de 1992 son, conceptualmente y metodológicamente, planes estratégicos con énfasis en la sostenibilidad.
- El buen gobierno de la ciudad limita la generación de externalidades negativas por medio de la regulación de actividades y del principio de que quien contamina, paga.
- El buen gobierno de la ciudad instrumenta mecanismos de redistribución de las rentas de localización que se capitalizan en la propiedad privada inmobiliaria.



## **Políticas de emprendedor para el cambio**

En general se debate mucho sobre los efectos de una determinada política y sus beneficios esperados, pero, a menudo, se obvia que toda iniciativa tiene unos costes de implementación que van más allá del mero coste económico o monetario. Son los conocidos como costes de transacción que se manifiestan en forma de perjuicios a personas, grupos sociales o partes de la ciudad. El presente apartado trata de analizar cómo se reparten estos costes, si se distribuyen y difuminan uniformemente en toda o gran parte de la población o si cargan especialmente sobre determinados grupos o sectores. El mismo esquema se aplica a los beneficios esperados de cada política que también pueden distribuirse de diferentes formas.

### **Costes y beneficios, difusos o concentrados**

Con fines analíticos se clasifican matricialmente las políticas en función de que sus costes y beneficios sean difusos o concentrados. Los costes y beneficios se

	<b>Beneficios Difusos</b>	<b>Beneficios Concentrados</b>
<b>Costes Difusos</b>	<p><b>Políticas Mayoritarias</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas de I+D.</li> <li>• Educación pública.</li> <li>• Plan de urbanismo (¿?)</li> <li>• Banco de micro-crédito.</li> <li>• Fomento de empleo / atracción de inversiones externas.</li> <li>• Reorganización administrativa (p.e. descentralización).</li> <li>• Etc.</li> </ul>	<p><b>Políticas Clientelares</b></p> <p>Son terreno abonado para lobbies. Se adaptan bien a los procesos electorales.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulación beneficiosa a un grupo.</li> <li>• Polideportivo de barrio.</li> <li>• Plan de urbanismo (¿?)</li> <li>• Etc.</li> </ul>
<b>Costes Concentrados</b>	<p><b>Políticas de Emprendedor</b></p> <p>Difícilmente los beneficiarios las reclamen con energía. Los grupos afectados negativamente en sus intereses ofrecen mucha resistencia.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reordenación del transporte urbano.</li> <li>• Ubicación de relleno sanitario y tratamiento de residuos.</li> <li>• Regular comercio ambulante.</li> <li>• Regulación que perjudica a grupo o sector económico.</li> <li>• Catastro de calidad que refleje realmente los precios del suelo.</li> <li>• Etc.</li> </ul>	<p><b>Políticas de Grupos de Interés</b></p> <p>Se negocian entre los grupos afectados.</p>

consideran difusos cuando son de baja intensidad y se reparten ampliamente entre la mayoría de la población. Contrariamente serán concentrados cuando sean percibidos intensamente por relativamente poca gente o por un grupo específico. Analizar las políticas urbanas desde esta perspectiva aporta una visión de los mecanismos, a menudo poco obvios, de redistribución o concentración inherentes a la ciudad. Ello será de gran ayuda para el correcto diseño de las estrategias de sostenibilidad y redistribución que entendemos debe fomentar el buen gobierno de la ciudad.

Debe tenerse en cuenta que esta matriz no pretende hacer una clasificación exacta de todas las políticas, pues en algunos casos una misma política podría encasillarse en más de un cuadro de la matriz. Así, por ejemplo, un Plan de Urbanismo “bien hecho”, tiene costes difusos, pues lo formula el gobierno municipal a cargo del presupuesto municipal (coste difuso, ya que se paga entre todos a través de la fiscalidad) y, si está correctamente formulado, las cargas urbanísticas que afecten a algún grupo concreto serán debidamente compensadas (expropiación justa), del mismo modo, los beneficios urbanísticos de una buena planificación se repartirán entre toda la población. Se trataría de una política que en esta matriz denominamos “mayoritaria”. Sin embargo, podríamos decir que un “mal plan” de urbanismo, formulado para favorecer a determinados sectores inmo-

liarios, continuaría teniendo los costes difusos, pero beneficiaría concentradamente a unos pocos. Se trataría de una política que la matriz denomina “clientelar”.

Para ilustrar la dificultad de esta clasificación y la importancia de los mecanismos ocultos de redistribución o concentración costes y beneficios utilizaremos un ejemplo real. Barcelona estableció a mediados de los ochenta (antes de la existencia de internet) el servicio “010” de información telefónica. Se trataba de un servicio de información universal, no solamente sobre temas relacionados con la administración municipal, sino que abarcaba ampliamente otros muchos ámbitos de la ciudad, como horarios de espectáculos, resultados deportivos, acontecimientos barriales, etc. Durante los primeros años el servicio era gratuito. Por el reducido coste de una llamada metropolitana la ciudadanía era informada de multiplicidad de cuestiones directa o indirectamente relacionados con la ciudad. El servicio resultó muy exitoso y adquirió un notorio prestigio con lo que la demanda fue creciendo y con ella también los costes que continuaban siendo dispersos por ser sufragados por las arcas municipales. Los beneficios del servicio son obvios. Por un lado, puede hablarse de beneficios genéricos, el sistema de información beneficia a la ciudad en su conjunto, las bases de datos, su mantenimiento y la posibilidad universal de acceder a ellas son un activo para toda la ciudad. Por otro lado, existen los beneficios específicos que recibe cada persona que accede al servicio. Sin embargo, un estudio de evaluación puso de manifiesto que la mayoría de las llamadas solicitando información provenían de los barrios más ricos de la ciudad y que quienes utilizaban el servicio predominantemente eran las personas con estudios universitarios. En la práctica, la población de baja renta estaba, a través de sus impuestos, financiando un servicio muy interesante pero que prácticamente no utilizaba. Resultaba, pues, que los costes se distribuían a toda la población, mientras que los beneficios, aunque potencialmente podían ser también para toda la ciudad, en la práctica estaban muy concentrados en unos determinados grupos sociales. En realidad el servicio gratuito no era redistributivo, sino que era concentrador de rentas, de facto beneficiaba más a los de más recursos y de mayor capacidad de pago. A raíz de este estudio se modificó su forma de financiación pasándose a cobrar una tasa por cada pieza de información suministrada. Se había diseñado una política “mayoritaria” que evolucionó rápidamente a “clientelar”, un sólo grupo se beneficiaba y además era el más rico. Con el autofinanciamiento se pasó a un modelo de costos y beneficios concentrados (de “grupos de interés” en la terminología de la matriz), quien se beneficia del servicio, paga.

Un ejemplo inverso de mecanismo redistributivo se describe en el próximo apartado al tratar de la financiación del transporte público colectivo en Europa, dónde los recursos de las arcas públicas (con un componente importante de impuestos progresivos) colaboran a financiar un servicio útil para todos, pero mucho más usado por la población de menor renta.

Se usa el término “clientelar” en la acepción técnica y aséptica del término, por lo que, en este contexto, no tiene por qué tener connotaciones peyorativas. Así, el ejemplo de la construcción de un equipamiento deportivo en un barrio sería una política clientelar ya que en tanto que se costeara con el presupuesto común municipal tendría costes difusos, mientras que los beneficios se concentrarían en un barrio específico. En este caso, el término clientelar no conlleva ninguna connotación negativa.

La principal característica de las políticas clientelares es que siempre tienen quien las proponga, las formule, las reivindique o las exija. Al tener beneficios concentrados resulta muy fácil unir al grupo al que favorecen para reclamarlas. Por otro lado, al no tener concentrados los costes nadie gasta energías en oponerse a las mismas. Este tipo de políticas quedan muy bien resueltas en las campañas electorales y sus correspondientes promesas.

Pensando en el buen gobierno de la ciudad nos interesa de forma especial concentrarnos en la denominadas políticas de *emprendedor*. Se trata de las políticas que generan beneficio difuso entre la población, pero que para ser implementadas precisan superar la oposición de un grupo que debe soportar parte de los costes en forma concentrada. Son la inversa de la políticas clientelares, debido a que los beneficios son difusos, nadie las reclama con intensidad, en cambio, los grupos afectados o perjudicados, ofrecen una “normal” resistencia al cambio.

Se pueden distinguir dos tipos de costes concentrados que generan oposición:

- a) Los derivados de eliminar beneficios o ventajas (a veces privilegios) de un grupo. Un ejemplo podrían ser los taxistas y microbuseros ilegales pero tolerados y consolidados por largo tiempo en una situación de mala gestión del transporte urbano (ver este ejemplo tratado en el apartado siguiente). Cuando se regula su actividad, se les cobran impuestos, se les exige taxímetro, etc., el grupo se siente perjudicado aunque la comunidad en general se beneficie.
- b) Los que emergen *ex-novo*. Aquí el ejemplo sería el caso de la ubicación de un veredero controlado o relleno sanitario, que genera beneficios difusos en toda la ciudad, pero puede perjudicar a determinadas comunidades cercanas a la nueva ubicación.

En el primer caso, las resistencias serán mayores cuando los beneficios a perder por el grupo afectado sean de tipo opaco y calificables de privilegios. Se ha hablado de “normal” oposición, renunciando a poner “legítima” oposición, justamente pensando en los frecuentes casos de privilegios. La frontera entre los derechos adquiridos (legalmente), que deben ser compensados y los privilegios adquiridos históricamente por evolución de prácticas tradicionales, es muy imprecisa y, a menudo, en la práctica política operativa, es mejor que tal delimitación no se resuelva en los juzgados. Cabe recordar de nuevo los argumentos

mencionados cuando se ha hablado de percepciones y, por lo tanto, considerar recomendable tener en cuenta la percepción del grupo afectado y las razones que arguya independientemente de si estas tienen base legal o no.

La existencia de grupos minoritarios que se benefician históricamente de la falta de regulación y de políticas públicas redistributivas es frecuente en las ciudades. La principal dificultad reside en la evaluación equilibrada del “lucro cesante”, es decir, del costo de la compensación adecuada a los “agraviados”, a incorporar en el coste de la implantación de la nueva política beneficiosa para la mayoría. Tal evaluación es extremadamente compleja y a menudo se traducirá en una negociación política. La moderada agitación política de un debate sobre las estrategias a adoptar por la ciudad (plan estratégico) resulta un espacio idóneo para tal negociación en un entorno de buena política informativa y negociación transparente.

Un caso distinto se da cuando los costes no derivan de la eliminación de ventajas o privilegios, sino que emergen *ex-novo* de la implantación de nuevas políticas. De nuevo aparece el problema de la evaluación, pero ahora la dificultad será aun mayor pues se tratará de valorar el “daño emergente” que tales políticas generen en el grupo perjudicado, extremo que puede resultar todavía más impreciso. Nos hallamos frente al denominado efecto NIMBY<sup>18</sup>. Los ejemplos de ubicación territorial son abundantes, desde el prosaico relleno sanitario, pasando por las cárceles, hasta el aeropuerto que genera contaminación acústica en barrios aledaños.

La oposición a un determinado proyecto de un grupo de vecinos potencialmente perjudicados, puede ser justa, pero también puede ser exagerada. De nuevo, las percepciones, en este caso, de confianza, juegan un rol determinante. La confianza entre ciudadanía y gobierno es crucial para abordar los problemas derivados del efecto NIMBY, por ello, más allá de los típicos informes técnicos sobre las medidas correctoras para evitar futuras molestias, los hábitos de transparencia informativa y de debate serio y abierto que se cultivan en el marco de un debate estratégico, son la mejor forma de buscar apoyo e impulsar las necesarias políticas de emprendedor.

La correcta evaluación de compensaciones para los grupos afectados y la provisión de medidas correctivas para evitar molestias sobrevenidas son los puntos cruciales, pero hay que recordar que tal evaluación cambia en función de las percepciones sociales sobre los perjuicios causados y que éstas, lejos de ser inalterables, evolucionan con los cambios culturales. Los debates multilaterales (afectados, no afectados, beneficiarios, administración pública, etc.) sobre los proyectos urbanos en el marco de la formulación de una nueva estrategia urbana deben ser aprovechados para desencadenar tales cambios.

Impulsar políticas de emprendedor no es sencillo y para ello se necesita liderazgo y método. La tesis que planteamos es que los procesos participativos asociados a la planificación estratégica o a la formulación de un pacto de ciudad, son un buen lugar para plantear e impulsar tales políticas.

---

18 Corresponde a las siglas en inglés “*Not in my back yard*”, “No en mi patio trasero”.

Algunos teóricos pesimistas afirman que las políticas de emprendedor sólo se implementan cuando se alcanza un estado de crisis declarado. Por poner un ejemplo, cuando se ha producido una epidemia por falta del adecuado tratamiento de los residuos urbanos, entonces se acepta la necesidad de construir en un relleno sanitario. En todo caso, la habilidad política consistirá, justamente, en evitar que se llegue a la situación de crisis, y, si bien ello se puede conseguir mediante autoritarismo ilustrado, a todas luces parece mejor hacerlo como consecuencia de un debate prospectivo que ponga de manifiesto que la comunidad se está acercando a escenarios indeseados.

Dicho de otra forma, en principio, la sociedad sólo está dispuesta a pagar los costes de un determinado cambio cuando la mayoría de los actores están plenamente convencidos de los inconvenientes o del peligro que les acecha si las cosas siguen igual y se dejan arrastrar por las tendencias inerciales. Además de este convencimiento, se necesitará también una mínima confianza sobre los beneficios que resultarán del cambio propuesto.

En consecuencia, las metodologías participativas deberían ser útiles para:

- la detección prematura de escenarios indeseables o la proximidad de la crisis,
- para minimizar los costes de transacción y de cambio, y
- para infundir confianza y garantizar los beneficios que el cambio debe reportar.

Es en este sentido que los debates y trabajos asociados a un plan estratégico pueden ser vistos como instrumentos especialmente útiles para ser motor de las políticas deseables pero que no tienen impulsores claros por generar beneficios difusos, ya sean políticas mayoritarias o de emprendedor.

### **Ejemplo 1: Políticas de movilidad y transporte urbano**

El presente apartado trata simplemente ejemplarizar el discurso teórico con algunas políticas estratégicas que afectan cada día más a nuestras ciudades. El ejemplo elegido establece una comparación genérica entre los modelos europeos y latinoamericanos de financiación de los transportes públicos urbanos, que derivan, en buena parte, del diferente modelo de ciudad que existe a ambos lados del Atlántico.

En aglomeraciones intermedias, cuando se superan los 100 o los 200.000 habitantes, si miramos la ciudad como el espacio de las oportunidades (oportunidad de trabajo, de estudios, de familia, de recreación, etc.), la movilidad de las personas, y por ende el transporte urbano, deviene un elemento esencial. Sin facilidad de desplazarse, pronto se acaban las oportunidades. Sin oportunidades no hay ciudad. En otras palabras, una ciudad con un mal sistema de transporte urbano, deja de ser ciudad para convertirse en una mera yuxtaposición de barrios. Las dificultades y costes de movilidad dentro de la ciudad pueden ser, por lo tanto, contemplados como frenos a las relaciones (laborales, amistosas, ...) entre



ciudadanía y entre instituciones, por lo que se convierten en evidentes frenos al desarrollo económico y humano.

El Transporte Público Colectivo (TPC) de las ciudades latinoamericanas con mucha frecuencia se autofinancia con el precio del billete que paga el usuario<sup>19</sup>. Es más, no es difícil encontrar ciudades cuyo TPC genera notorios lucros. Ello representa una carga regresiva para la mayoría de la ciudadanía que no dispone de automóvil en beneficio de reducidos grupos de propietarios de empresas de autobuses y similares. Los grupos de presión, por no utilizar otros calificativos más peyorativos, articulados alrededor del TPC acostumbran a estar muy bien organizados y disponen de mucho poder para mantener los sistemas institucionales y organizativos que les garanticen mantener sus beneficios. En base a costes muy difusos a cargo de una gran masa de población, unos pocos obtienen pingües rendimientos.

Contrariamente, a pesar de que buena parte de la ciudadanía lo desconozca, la tónica general en Europa es que con las recaudaciones por billeteaje se financie más o menos la mitad del coste transporte urbano colectivo<sup>20</sup>. A diferencia de lo que ocurre en muchas ciudades latinoamericanas, en lugar de extraer beneficios de los usuarios del transporte urbano, se les subvenciona. Ello, en la medida que los impuestos que financian tales subvenciones gravan pro-

### **Sin transporte la ciudad deja de ser oportunidad**

María: 26 años.

Ciudad latinoamericana de poco más de 2 millones de habitantes.

Profesión, maestra.

Empleo, escuela pública en la periferia.

Salario mensual, 150.- US\$.

María estudia en la universidad por la tarde para licenciarse en pedagogía.

Seis trayectos diarios (4 para ir a la escuela y 2 para la universidad).

Los días buenos acumula 3 horas y 10 minutos de tiempo en los buses.

Casi nunca puede leer en el trayecto, va de pie o muy apretada.

En dos de los trayectos tiene descuento de estudiante (empresa pública).

Coste diario de billetes 1,8.- US\$, es decir, cerca de 40.- US\$ mensuales.

María gasta más de una cuarta parte de su sueldo en transporte urbano.

A los seis meses María abandona sus estudios universitarios.

La ciudad dejó de ser oportunidad para ella.

19 No son raros precios de billete de 0,25 o 0,60.-US\$; precios similares en valor absoluto a los de ciudades europeas cuyos ciudadanos tienen una renta disponible entre 5 y 15 veces superior.

20 Y ello la mayoría de las veces sin tener en cuenta la amortización de infraestructuras.

gresivamente a toda la población, produce un efecto claramente redistributivo que induce un desarrollo más equitativo y, sobre todo, un fortalecimiento importante de la propia función urbana.

El caso francés de financiación del TPC urbano en base al denominado *versement transport*, resulta especialmente interesante. A partir de un determinado tamaño, las aglomeraciones urbanas francesas (uno o varios municipios) pueden recaudar un impuesto que grava a las empresas de más de 10 empleados de forma proporcional a su masa salarial. Los recursos generados por este impuesto se deben destinar exclusivamente a la inversión y mejora del transporte público urbano. La lógica impositiva deriva del hecho de que un mejor transporte público amplía notoriamente el tamaño del territorio del mercado laboral, lo que en la práctica comporta un claro beneficio para las empresas que tienen muchas más opciones de contratación de empleados.

El escenario latinoamericano de autofinanciación, asociado a un modelo de TPU poco intervenido por el gobierno está, de hecho, agotándose. Una razón de tal agotamiento posiblemente sea el acelerado aumento de la motorización privada. El parque de vehículos livianos latinoamericano se estima que crece en más de 4 millones de unidades al año. Los grandes conflictos de tráfico y congestión están creciendo y crecerán de forma exponencial. Las soluciones ingenieriles de más viales, más hormigón armado, más cruces a distinto nivel, etc., no conducen a la solución definitiva, sino que sólo alimentan la espiral de insostenibilidad.

Con una mala organización del transporte, el usuario carga no sólo con el precio del billete, sino con costes a veces muy superiores en forma de tiempo de espera y desplazamiento, así como en incomodidades. La cotidianidad nos muestra que hay millones de personas que gastan más de 3 horas diarias de sus vidas encajonadas en autobuses y microbuses. Incluso desde un punto de vista economicista, resulta una pérdida de recursos espectacular.

Establecer políticas de TPC que disminuyan los costes (dinero, tiempo, incomodidad) no es fácil, pero cada día resulta más necesario. Son políticas complicadas de implementar ya que generan beneficios muy difusos y en cambio pueden erosionar grandes negocios de algunos empresarios del sector del transporte y sus encadenamientos (costes concentrados). Claramente son políticas de emprendedor que, para ser implementadas precisan:

- de una amplia visión de globalidad urbana,
- de grandes dosis de comunicación / participación,
- de una clara identificación de los perjudicados y una firme negociación con ellos,
- de gran energía emprendedora e innovadora.

Nos encontramos de lleno en el campo de la estrategia y de la gobernanza. Se trata de diagnosticar el problema, o mejor, de consensuar el diagnóstico del problema

### Fomentar el TPC es apostar por la sostenibilidad.

Datos extraídos de: *Las Cuentas del Transporte de Viajeros en la Región Metropolitana de Barcelona*, año 1998, Autoritat del Transport Metropolità (ATM).

Nota: las tablas han sido adaptadas a base 100 para independizarlas de la unidad monetaria.

<b>Indicadores de sostenibilidad en transporte urbano</b> (Barcelona, año 1998)		
Costes por Pax-Km	Transp. Público	Transp.Privado
Contaminación	100	295
Accidentalidad	100	3.022
Energía No Renovable	100	505

Comparación de los costes monetarios y sociales entre el TPC (metro + buses) y el transporte privado (automóviles + motocicletas) en el Área Metropolitana de Barcelona (año 1998). Los costos sociales incluyen la valoración de los tiempos de desplazamiento y las externalidades en forma de accidentes y contaminación.

<b>Estructura costes monetarios y sociales</b> (Barcelona-98)		
Costes por Pax-Km	Tr. Público	Tr.Privado
Combustibles	2,07	10,45
Lubricantes	0,02	0,89
Neumáticos (llantas)	0,19	1,36
Personal	9,04	0,00
Manten. y Reparac.	1,77	4,03
Subtotal OPERACIÓN	13,09	16,73
Propiedad	3,08	34,08
Revisión técnica	0,04	3,16
Seguros	0,33	14,89
Estacionamientos	0,00	12,57
Multas	0,00	0,51
Estructura	3,54	0,00
Inversiones Infraestruc.	6,06	5,14
Peajes	0,00	10,04
<b>Subtotal FIJOS &amp; VARIOS</b>	<b>13,04</b>	<b>80,38</b>
Subtotal MONETARIOS	26,13	97,11

Costes por Pax-Km	Tr. Público	Tr.Privado
Tiempo trayecto	49,08	26,75
Tiemp.acceso y espera	21,54	13,77
Tiempo conexiones	0,78	0,00
Tiempo congestión	0,00	11,07
Subtotal TIEMPO	71,40	51,59
Accidentes	0,36	11,01
Cont. atmosférica (CO <sub>2</sub> )	0,63	1,97
Otra Cont. atmosférica	0,48	1,74
Cont. acústica	0,99	2,49
Subt. EXTERNALIDADES	2,47	17,22
TOTAL	100,00	165,91

*Unidades monetarias referidas a coste total TPC 100.*

del transporte urbano, diseñar propuestas innovadoras de solución y pactar fórmulas de actuación. El cúmulo de inconvenientes no es pequeño. En la mayoría de países las competencias legales en transporte público urbano de las municipalidades son escasas, por lo que en general se necesita el concurso de uno o varios ministerios del Gobierno Central para actuar. Posiblemente sea necesario un cambio legislativo. Cuando se trata de realidades metropolitanas hay que poner de acuerdo a varios municipios. Hay que conseguir, por lo menos la complicidad de los empresarios del transporte más dinámicos y receptivos. El etcétera es muy largo. A pesar de ello, adelantarse al escenario de la crisis (colapso, fractura de la ciudad, huelgas del sector, pérdidas de productividad, etc.) es siempre positivo, y, como han demostrado ciudades como Bogotá con su proyecto Transmilenio, es posible.

A pesar de que las tablas ofrecidas en el *box* 34 hablan por sí solas, resulta interesante comentar que los costes de operación (los más directamente percibidos por los usuarios) son similares entre el transporte público y el privado. Mientras que los costes globales presentan una disparidad importante (de 100 a 166). Así mismo, destaca que, para una base 100 en el transporte público, los costes de accidentalidad sean más de 3.000 para el transporte privado. Los datos de estas tablas resultan muy útiles para levantar más argumentos de los hasta aquí comentados en favor del transporte público como elemento importante de la sostenibilidad urbana que podemos resumir en:

- mejora global de la accesibilidad urbana (más oportunidades)
- ampliación del mercado laboral (beneficio a la economía urbana)
- menor impacto ambiental
- mejor redistribución social
- menor accidentalidad
- menor pérdida de tiempo en congestiones



### ***Ideas fuerza***

- El buen gobierno de la ciudad impulsa políticas de emprendedor que deben afrontar la compensación de derechos (legalmente) adquiridos y la eliminación de privilegios.
- El combate al efecto NIMBY exige seriedad en los proyectos y grandes dosis de transparencia y comunicación a fin de generar confianza en los potenciales perjudicados.
- Una ciudad sin un buen transporte público pierde muchas oportunidades de aglomeración y, para la ciudadanía no motorizada, deja de ser ciudad para ser una mera yuxtaposición de barrios.



### **Métodos y trabajo en red. (ejemplos)**

La implementación de políticas sustantivas en un entorno de interdependencia entre actores exige la gestión de proyectos en red. En este apartado se presenta, en primer lugar, una metodología concreta de concertación útil para proyectos multi-actor y a continuación un par de ejemplos de gestión relacional. El primero, el Pacto por la Movilidad de Barcelona, es una muestra de las nuevas formas institucionales típicas de la gobernanza y la gestión relacional que están aflorando recientemente en las prácticas de gobierno urbano. Se trata de los denominados “pactos sectoriales permanentes” pensados como instituciones de encuentro de los actores involucrados pro-activamente en una determinada política urbana. El segundo, el banco de micro crédito promovido por la ciudad de Juiz de Fora

(Minas Gerais, Brasil), es un ejemplo de cómo es posible lograr que actores urbanos muy distantes entren en colaboración. Ambos casos parten de la concepción de que la ciudad es un mosaico de intereses mayoritariamente compatibles y que la gestión relacional es el mecanismo más eficaz de avanzar hacia objetivos estratégicos, manteniendo una buena armonía entre los actores y fomentando la cohesión social.

### La Matriz de intereses

La matriz de intereses (también denominada matriz de actores) puede ser utilizada como técnica de análisis de gabinete, pero adquiere su pleno valor cuando se utiliza como metodología de participación activa y constructiva entre los diversos actores que participen o se vean afectados por un determinado proyecto urbano. Se trata de una sencilla técnica que fomenta el conocimiento mutuo entre los actores a través de hacer explícitos sus intereses específicos o sectoriales e induce a una colaboración pactada entre los mismos. Consiste en organizar una o varias sesiones de trabajo en las que los diferentes actores involucrados en un proyecto redactan su correspondiente “fila” de la matriz de intereses del proyecto.

La matriz se constituye del siguiente modo:

- Tanto en las filas como en las columnas se relacionan los actores o grupos sociales afectados, interesados o involucrados en el proyecto a desarrollar.
- La diagonal principal de la matriz, donde cada actor se encuentra consigo mismo, se rellena con el objetivo/s que dicho actor tiene en el proyecto. Es decir, se responde a la pregunta ¿por qué acude usted al proyecto?, ¿qué espera obtener del presente proyecto?

#### Matriz de intereses de 4 actores:

	Actor 1	Actor 2	Actor 3	Actor 4
Actor 1	<i>Objetivo del actor 1 en el proyecto</i>	Demanda del actor 1 al actor 2	Demanda del actor 1 al actor 3	Demanda del actor 1 al actor 4
Actor 2	Demanda del actor 2 al actor 1	<i>Objetivo del actor 2 en el proyecto</i>	Demanda del actor 2 al actor 3	Demanda del actor 2 al actor 4
Actor 3	Demanda del actor 3 al actor 1	Demanda del actor 3 al actor 2	<i>Objetivo del actor 3 en el proyecto</i>	Demanda del actor 3 al actor 4
Actor 4	Demanda del actor 4 al actor 1	Demanda del actor 4 al actor 2	Demanda del actor 4 al actor 3	<i>Objetivo del actor 4 en el proyecto</i>

- El resto de cuadros de la matriz la rellena por filas en las que cada actor declara lo que espera o demanda del actor con que se cruza, o también, cuál es el objetivo específico que tiene cada actor en relación a cada uno del resto de los actores participantes.

Cada actor rellena su fila y, en presencia del resto de los actores confronta con cada uno su posición, puntos de encuentro, puntos de fricción, etc. Si es necesario, los actores, por subgrupos pueden negociar acuerdos específicos para compatibilizar sus intereses.

Al final de la sesión o sesiones, una vez completada la matriz, se obtiene una radiografía de proyecto que permite a cada actor:

- tener una visión global e integrada del proyecto
- ser conciente de su papel en el proyecto
- conocer su peso ponderado en el proyecto
- comprender las posiciones de los demás actores

Dotar a los actores de una visión global del proyecto y hacerles conscientes de su posicionamiento relativo en el mismo, es, en el fondo, *empoderarlos con capacidad estratégica*. Es hacerlos sentir que son partícipes activos del proyecto y por lo tanto predisponerlos a la colaboración. Se trata de ajustar sus expectativas de beneficios por el hecho de participar en el mismo.

Esta misma radiografía da al líder o promotor del proyecto, normalmente el gobierno local, un instrumento e información muy útil para, por ejemplo, redactar los estatutos que regirán la gestión del proyecto o proponer, si corresponde, la composición del órgano de gobierno del mismo.

Esta técnica resulta especialmente apropiada para proyectos multi actor de larga vida, por ejemplo un recinto ferial, una estación de transportes multimodal, un palacio de congresos, un equipamiento de barrio multiuso (piscina, parque, canchas deportivas, centro cívico, etc. que va a ser usado por múltiples entidades deportivas, cívicas, etc).

La ciudad tiene muchos actores que pueden estar interesados en un determinado espacio urbano o una infraestructura y muy posiblemente cada tipo de usuario sea distinto a lo largo del día o en función del día de la semana. Las infraestructuras colectivas son caras por lo que se debe sacar el máximo rendimiento de las mismas. Así cada vez más se buscan la compatibilidades que requieran una gestión compleja. Un ejemplo típico sería la utilización de las instalaciones deportivas de una escuela pública por asociaciones de vecinos en durante los fines de semana.

La matriz de intereses es una herramienta de gobernanza y de gestión relacional, los actores asumen sus interdependencias y reconocen las ventajas de colaborar. Se fomenta la cultura de trabajo en red.

## Ejemplo 2: Pacto por la movilidad

El interés de este ejemplo radica, por una parte en presentar un caso de gestión estratégica en red, pero por otra sirve para mostrarnos que la gobernanza va penetrando día a día los diversos sectores urbanos y va impregnándose en la sociedad urbana generando una nueva cultura de comportamiento.

La ciudad mediterránea es una ciudad densa y promiscua. Las calles son estrechas, el espacio público reducido y muy solicitado. Ello tiene sus ventajas y sus inconvenientes. A partir de los años sesentas apareció en la ciudad el automóvil privado como nuevo y preeminente usuario de la calle. Los automóviles se adueñaron de la vía pública trastocando sus posibilidades y, desde algunos puntos de vista, degradándola. Por muchos años, debido al prestigio social a él asociado, el automóvil ha sido el rey de la calle. Un rey, muy útil para trasladarnos, si no hay colapso, pero un rey ruidoso, contaminante y peligroso. En los años ochenta la motorización colapsaba ya nuestras ciudades, especialmente las áreas centrales con fuerte actividad comercial. Hubo un proceso de peatonalización de estas zonas comerciales, al principio con gran resistencia tanto de comerciantes como de usuarios, más tarde, en vistas del éxito, las peatonalizaciones fueron incluso reivindicadas. Los procesos de peatonalización fueron, sin duda, el antecedente de los actuales “pactos de movilidad” que están empezando a prodigarse en varias de nuestras ciudades. La negociación de estas peatonalizaciones fue, en general, de una gran dificultad para las municipalidades. La regulación del tráfico resulta siempre un conflicto y el departamento correspondiente de la municipalidad tenía que tratar con cada uno de los actores involucrados de forma individualizada y bilateral. No existía cultura de red. Se negociaba desde el Ayuntamiento con las empresas de autobuses, con los camiones de reparto las horas de carga y descarga, con los comerciantes, con los residentes, etc. Se trataba frecuentemente de arreglos temporales, de solucionar sobre la marcha los conflictos a medida que afloraban, todo ello con reuniones tensas y conflictivas que terminaban a altas horas de la madrugada.

Veamos cómo se aborda este problema desde una visión de gobernanza y de gestión en red una vez que la nueva cultura estratégica se va implantando en la ciudad.

1. Se formula un esbozo política global de movilidad y accesibilidad basada en objetivos y criterios de actuación (formulación estratégica). Hay que suponer que los criterios que guiarán esta política serán los de sostenibilidad, seguridad viaria, mejora de la accesibilidad y de redistribución social<sup>21</sup>.

---

21 El método de trabajo no conlleva de forma inherente los criterios o valores de sostenibilidad y/o redistribución, son las políticas sustantivas y su formulación las que lo acarrearán o no.



### Gestión relacional multilateral

Pacto para la Movilidad de Barcelona.

<http://www.bcn.es/infotransit/ewelcome.htm>

#### *Los miembros del Pacto para la Movilidad*

Pueden ser miembros del Pacto las entidades y asociaciones ciudadanas relacionadas con la movilidad. El Pacto para la Movilidad fue firmado el 22 de julio del 1998 por 37 entidades. Con posteridad se han incorporado al Pacto diversas organizaciones y entidades hasta alcanzar el número de 52 miembros. El procedimiento de adhesión se formaliza mediante escrito signado por el Presidente de la entidad, con la declaración expresa de compartir los objetivos del Pacto para la Movilidad, de estar interesado en colaborar en su desarrollo y consecución y el compromiso de participar en los grupos de trabajo y sesiones plenarias. Igualmente, en el procedimiento de adhesión de deben señalar a los grupos de trabajo de los que se desea formar parte.

#### *Organización del Pacto para la Movilidad*

*Presidente:* Alcalde de Barcelona. Vicepresidentes: Regidora presidenta de la Comisión de Seguridad y Movilidad y el Regidor de Movilidad que actúan de presidente en las sesiones ordinarias.

*Comisionado para El Pacto:* el Alcalde designó un Comisionado para el Pacto para promover y velar para el buen funcionamiento, con las siguientes funciones:

- Dirigir e impulsar las actuaciones relacionadas con el Pacto para la Movilidad.
- Coordinar los diferentes grupos de trabajo.
- Informar a los miembros del Pacto de las actuaciones realizadas.
- Dar cuentas al Presidente y Vicepresidentes.
- Presentar la memoria anual de gestión.
- Representación exterior del Pacto para la Movilidad.

*Secretaria del Pacto:* se creó la Secretaria del Pacto con las siguientes funciones:

- Registro de los miembros del Pacto.
- Archivo y custodia de la documentación del Pacto.
- Correspondencia ordinaria relacionada con el Pacto.
- Convocatoria y actos de las reuniones de los grupos de trabajo del Pacto.
- Relación con los integrantes del Pacto.

- Gestión y administración de los recursos económicos.
- Custodia y distribución de las Publicaciones del Pacto.

*Funcionamiento del Pacto para la Movilidad:* Sesión plenaria: presidida por el Alcalde, se celebra una vez al año durante el mes de marzo y se presenta la memoria de gestión anual y el informe sobre la evolución de la movilidad a la ciudad y el seguimiento de cada uno de los diez objetivos. Plenarios ordinarios: presididos por los Vicepresidentes, se celebran los meses de junio y noviembre para dar cuentas de las reuniones realizadas, temas tratados y acuerdos adoptados por los diferentes Grupos de Trabajo del Pacto. Sesiones monográficas: son las sesiones informativas para presentar temas de especial interés o actualidad relacionado con la movilidad y a la que asisten todos los miembros del Pacto. Grupos de Trabajo: son las reuniones básicas de consulta y participación de los miembros del Pacto, agrupadas por temas sectoriales y objetivos del Pacto.

Los grupos de trabajo y funcionamiento son:

*Distribución y uso del espacio viario.*

Trata de los temas de ordenación del espacio viario para los diferentes modos de desplazamiento y en atención a las diferentes demandas (circulación, aparcamiento, carril bus, carril bici, peatones...). Igualmente aborda temas relacionados con la gestión de la circulación en la ciudad.

*Seguridad y disciplina viaria.*

Trata del análisis de la siniestralidad, de los planes de seguridad y educación viaria, del respeto entre los usuarios de los diferentes modos de transporte y de los aspectos legales y operativos para conseguir mejorar la disciplina viaria.

*Información y comunicación.*

Trata los temas sobre la señalización informativa en la vía pública, la información al usuario a través de las nuevas tecnologías, actuaciones pedagógicas, campañas de comunicación y las publicaciones.

*Distribución de mercancías.*

Trata del análisis y evolución de la distribución de mercancías, de los problemas que plantea y sus posibles soluciones y de la ordenación de las operaciones de carga y descarga a la vía pública.

*Comisión cívica de la bicicleta*

Trata los temas relacionados con las infraestructuras y señalización de los carriles bici, el aparcamiento de las bicicletas y las actuaciones para su promoción como modo de desplazamiento habitual en la ciudad.

2. Se identifican todos los actores (estratégicos y no estratégicos) afectados y preocupados por el tema.
3. Se les convoca y se les presenta la propuesta, abriendo un periodo de debate y de conocimiento mutuo de los actores. Este período puede ser relativamente largo. Es crucial que los actores se conozcan y se relacionen en “tiempo de paz”, es decir, cuando no existe un conflicto agudo entre ellos. Deben intercambiar percepciones debatiendo sobre los objetivos de la movilidad general de la ciudad y cómo conseguirlos. El líder procurará que se dé entre ellos un ajuste mutuo de percepciones.
4. Se aprueban las políticas y se firma el “pacto”. De hecho, en la práctica son los propios actores que se han repartido la calle en espacio y en tiempo (horarios) entre transporte público, repartidores, vehículos de servicios, motocicletas, taxis, mensajeros, estacionamiento, etc. y han fijado los criterios para solucionar los conflictos que en la cotidianidad urbana irán emergiendo.
5. Se institucionaliza la Secretaría Permanente del Pacto, con una serie de funciones. Desde generar estudios, distribuir información, programar cursos, dar charlas, capacitar a empleados de determinados sectores, etc. y, cómo no, dar seguimiento y evaluación al Pacto y, si corresponde, promover su reformulación.

Vale la pena destacar que, el Pacto engloba, –liderados por la alcaldía–, organismos de otras administraciones públicas, entidades semi-públicas y, mayoritariamente, entidades o asociaciones privadas. Aunque no tenga por finalidad ejecutar inversiones, los pactos sectoriales son prácticas obvias de colaboración público-privada.

**Ejemplo 3: Políticas de micro-crédito***El “Banco do Povo” de Juiz de Fora (Minas Gerais, Brasil)*

En los últimos lustros el micro-crédito destinado a pequeños emprendedores, a menudo informales, ha conseguido grandes éxitos, tanto para generar empleo y renta, como para luchar contra la marginalización y la degradación de la vida periurbana, ello, no sólo en los países en desarrollo, pero sobre todo en ellos.

Aunque ningún código municipal establece el micro-crédito como competencia local, se trata de un ejemplo típico de política esencialmente urbana y de proximidad a las personas y a las micro-empresas. Ello es así en razón de que son las ciudades las que padecen directamente la grave problemática del desempleo, marginación social, hacinamiento, etc y sus gobiernos locales asumen una responsabilidad genérica sobre todo lo que acontece en la ciudad. por otro lado,

### Características del Banco do Povo

[www.bancodopovo.org.br](http://www.bancodopovo.org.br)

- Fundación: agosto de 1997.
- Crédito exclusivamente para proyectos productivos.
- Destinado a micro-empresas formales o informales.
- Capital inicial 220.000.- US\$
- Socios fundadores: la Prefeitura (75%) bancos de la ciudad (25%).
- Crédito máximo aproximado 3.000.-US\$.
- Duración normal del préstamo: 6 meses (máx. 1 año).
- Tasas de interés sólo ligeramente inferiores a las del mercado.
- Crédito para inversión en capital fijo (maquinaria o locales) o en capital de giro (materias primas).
- Criterios de selección de clientes y otorgamiento de créditos transparentes.

Los resultados a los tres años de su fundación no podían ser mejores:

- Más de 800 clientes en los tres años.  
78% de informales.  
48% mujeres.
- Volumen de crédito total concedido 2.500.000.- US\$
- Unos 600 clientes activos.
- Unos 1.100 créditos vivos.
- Solicitudes de crédito rechazadas: aprox. 4%
- Morosos: aprox. 4/5%
- Destino del crédito:
- Comercio (formal e informal) 42%.
- Servicios (transporte, fiestas populares, informática, moto-boy, etc.) 32%.
- Producción (confección, etc.) 26%.
- Más de 1.300 empleos generados o mantenidos.

resultaría muy difícil que un ministerio del Gobierno Central liderara la puesta en marcha de este tipo de programas, entre otras razones porque cada localidad presenta peculiaridades distintas. Se trata, insistimos, de servicios de proximidad.

Por otra parte, el micro-crédito es un buen ejemplo de políticas difíciles de aplicar en solitario por parte de los servicios sociales de una municipalidad. Para poner en marcha un banco de micro-crédito se necesita una combinación ciertamente peculiar: *know how* en gestión bancaria y experiencia en asistencia social, economía informal, etc.

Ciertamente, los bancos y las ONG's de servicios sociales en barrios marginados son dos tipos de actores urbanos que, siendo prudentes, podemos decir que se desconocen mutuamente. En realidad es frecuente que su percepción mutua sea más bien negativa. Las imágenes de viñeta que nos describirían esta percepción mútua serían, el millonario con puro, escolta y limusina, por un lado, y la monjita entregada o el militante revolucionario de izquierdas, por el otro. En cualquier caso se trata de mundos muy distanciados, pero que inevitablemente comparten muchas de las calles de la ciudad. El Gobierno Local, con su especial autoridad moral y mediante una hábil gestión relacional puede conseguir comprometerlos en un mismo proyecto.

Este fue el caso de la *Prefeitura* (gobierno municipal en Brasil) de Juiz de Fora (ciudad de unos 500.000 habitantes en el sur del estado de Minas Gerais, Brasil) que impulsó la creación de un banco de micro-crédito, el Banco do Povo, que presenta un balance excelente.

Sorprendentemente, a los pocos años de funcionamiento el banco como negocio estaba resultando financieramente rentable. Aunque es obvio que no repartía dividendos, si lo hubiese hecho sus inversores habrían obteniendo un rendimiento neto (por encima de la inflación) medio anual del orden del 6%. Más del 95 % de los créditos no hubieran sido ni solicitados ni mucho menos concedidos en la banca convencional.

Se estima que en los tres primeros años de funcionamiento mantuvo o generó unos 1.300 empleos, por lo que el beneficio social resultó extraordinario. Como iniciativa independiente, pero paralela al Banco do Povo, existe un programa de ayuda a la formalización de negocios denominado "Balcao Legal". Desde él se facilita la constitución de micro-empresas legalizadas. En la actualidad el Banco do Povo tiene ya más de 25 sucursales en pueblos del *hinterland* de Juiz de Fora.

Más allá del éxito específico del banco en generación o mantenimiento de empleo, lo que interesa especialmente remarcar aquí es el éxito de la gestión relacional de la prefeitura de Juiz de Fora al impulsar un proyecto de esta dificultad. Por un lado se convenció al sector bancario convencional y algunas grandes empresas para que aportaran unos mínimos recursos para el desembolso del capital inicial de la institución. Posteriormente este sector ha visto que el micro-

crédito no es sólo rentable socialmente, sino que incluso puede ser rentable financieramente. Ello no quiere decir que los bancos convencionales se dedicarán ahora a abrir líneas micro-crédito para la economía informal, pero están entendiendo más y mejor la necesidad programas sociales de este tipo y tendrán buena predisposición a colaborar con proyectos semejantes. Por otro lado, los nuevos “banqueros” del micro crédito han entendido la lógica y la profesionalidad de la banca y perciben en ella un montón de elementos positivos que antes ignoraban.

Se ha pasado de una situación en que los actores se ignoraban o menospreciaban mutuamente, a otra en la que comparten proyecto. No sólo esto, sino que además comparten una mayor zona de sus respectivos campos de percepciones. Se ha generado una situación en la que todas las partes salen beneficiadas. La ciudad no es un juego de suma cero, sino el espacio idóneo para generar sinergias.



### ***Ideas fuerza***

- El buen gobierno de la ciudad sabe transmitir una visión global de los proyectos urbanos que aumenta la predisposición de los actores a colaborar.
- El buen gobierno de la ciudad fomenta entre los actores urbanos la cultura de exponer con transparencia sus intereses sectoriales .
- El buen gobierno de la ciudad actúa de promotor y catalizador de pactos estables multilaterales entre actores urbanos de diferente naturaleza.
- El buen gobierno de la ciudad actúa de inductor y facilitador de contactos y colaboraciones entre actores urbanos distantes cultural o socialmente.



# Bibliografía

---

- ARBÓS, Xavier y GINER, Salvador  
1992 *La Gobernabilidad: ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Siglo XXI Editores, Madrid.
- BLANCO, I y R. GOMÀ  
2001 *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona, Ariel.
- BORJA I SEBASTIÀ, Jordi y CASTELLS, Manuel  
2002 *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid, Taurus.
- BORJA i Sebastià, Jordi  
2003 *La ciudad conquistada*. Alianza Editorial, Madrid.
- CENTELLES I PORTELLA, Josep  
2004 *Governança local i estratègies de sostenibilitat*. Medi Ambient, Tecnologia i Cultura n° 35, Governança i desenvolupament sostenible. Generalitat de Catalunya, Medi Ambient i Habitatge. Barcelona.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí  
2006 *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Colección Estudios Goberna, INAP-IIG, 2005, Madrid.
- DE FORN I FOIXÀ, Manuel  
2005 *Estrategias y territorios, los nuevos paradigmas*. Diputació de Barcelona.
- FERNÁNDEZ GÜELL, José Miguel  
2000 *Planificación estratégica de ciudades*. Barcelona, Gustavo Gilli.

- HAMBLIN, Dora Jane  
1994 *Orígenes del hombre: Las primeras ciudades*. Ediciones Folio SA, Barcelona.
- KICKERT, Walter J.M. editor  
2001 "Managing Complex Networks, Strategies for the Public Sector". Sage Publications. London.
- KIUCHI, Tachi y Shireman, William K.  
2002 *What we learned in the rainforest; Business Lessons from Nature*". Berrett-Koehler Publishers Inc., San Francisco, USA.
- LE GALÈS, Patrick  
2002 *European Cities, Social Conflicts and Governance*. Oxford University Press.
- LÉAUTIER, Frannie A. editor  
2006 *Cities in a Globalizing World: Governance, Performance, and Sustainability*. Washington, World Banc.  
[http://www.worldbankinfoshop.org/ecommerce/catalog/product?item\\_id=5435493](http://www.worldbankinfoshop.org/ecommerce/catalog/product?item_id=5435493)
- LOPES, Rodrigo  
2001 *O Mundo construído*. Editora Forense Universitaria. Rio de Janeiro.
- LÓPEZ CAMPS, Jordi y Leal Fernández, I.  
2005 *Aprender liderazgo político*. Barcelona, Paidós.
- MARGALEF, Ramon  
1981 *Ecología*. Ed. Planeta, Barcelona.
- PASCUAL, J.M.  
2001 *De la planificación a la gestión estratégica de las ciudades*. Elements de Debat Territorial, nº 13. Diputació de Barcelona.  
<http://www.diba.es/territori/fitxers/13elements.pdf>
- PASCUAL, Josep María  
2003 *La gestión estratégica de las ciudades*. Junta de Andalucía, Sevilla.
- PRATS I CATALÀ, Joan  
2000 *Las ciudades latinoamericanas en el umbral de una nueva época. La dimensión local de la gobernabilidad democrática y el desarrollo humano*. Ins-



tituciones y Desarrollo, n° 7, IIG, <http://www.iigov.org/revista/7/joan.pdf>

PRATS I CATALÀ, Joan

2005 *De la Burocracia al Management, del Management a la Gobernanza. Las transformaciones de las administraciones publicas de nuestro tiempo.* Colección Estudios Goberna, INAP-IIG, Madrid.

SATTERTHWAITTE, D

1999 *Sustainable Cities.* Londres, Earthscan Publications.

SANTACANA, Francesc y Campreciós, Joan

1997 *Planificación Estratégica Urbana.* CIDEU, Barcelona.