

TEXTOS
PARA O
DEBATE

Retos de la acción de gobierno para las ciudades del siglo XXI

Desafíos da governação das cidades do século XXI

Coordinadores de la publicación

Coordenadores da publicação

António Manuel Figueiredo, Jose Manuel Peña Penabad y Enrique José Varela Álvarez

Autores

José María Ares Abalo

Joaquim Borges Gouveia

Francisco Cárdenas Roperó

Luís Castanheira

Rubén Cid Fernández

António Manuel Figueiredo

Paula Guerra

José María Mella Márquez

Josep María Pascual Esteve

José Manuel Peña Penabad

Elisa Pérez Babo

Carmen Pineda Nebot

Paulo Pinho

Enrique José Varela Álvarez

**RETOS DE LA ACCIÓN
DE GOBIERNO PARA LAS
CIUDADES DEL SIGLO XXI**

**DESAFIOS DA GOVERNAÇÃO
DAS CIDADES DO SÉCULO XXI**



EIXO ATLÂNTICO
DO NOROESTE PENINSULAR

2012

Editor

Xoán F. Vázquez Mao

Director do Servizo de Estudos e Publicacións / Director do Serviço de Estudos e Publicações

Enrique José Varela Álvarez

Comunicación e Publicacións / Comunicação e Publicações

Chus Torres

Coordenadores de la publicación / Coordenadores da publicação

António Manuel Figueiredo, Jose Manuel Peña Penabad y Enrique José Varela Álvarez

AUTORES

José María Ares Abalo

Joaquim Borges Gouveia

Francisco Cárdenas Roperó

Luis Castanheira

Rubén Cid Fernández

António Manuel Figueiredo

Paula Guerra

José María Mella Márquez

Josep María Pascual Esteve

José Manuel Peña Penabad

Elisa Pérez Babo

Carmen Pineda Nebot

Paulo Pinho

Enrique José Varela Álvarez

EDICION / EDIÇÃO

Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular

© 2012 Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular © Os autores

Maquetación: José Fandiño Rodas

ISBN 978-989-95035-8-8

COMISIÓN EXECUTIVA / COMISSÃO EJECUTIVA

JOSÉ MARÍA CUNHA COSTA

Presidente / Pte. Cámara Municipal de Viana do Castelo

SEVERINO RODRÍGUEZ DÍAZ

Vicepresidente / Alcalde de Monforte de Lemos

RUI RIO

Vocal / Pte. Cámara Municipal de Porto

ABEL CABALLERO

Vocal / Alcalde de Vigo

MIGUEL COSTA GOMES

Vocal / Pte. Cámara Municipal de Barcelos

GERARDO CONDE ROA

Vocal / Alcalde de Santiago de Compostela

XOSÉ CRESPO IGLESIAS

Vocal / Alcalde de Lalín

FRANCISCO RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ

Vocal / Alcalde de Ourense

LUIS FILIPE MENEZES

Vocal / Pte. Cámara Municipal de Vila Nova de Gaia

BERALDINO JOSÉ VILARINHO PINTO

Vocal / Pte. Cámara Municipal de Macedo de Cavaleiros

ANTONIO JORGE NUNES

Pte. da Mesa da Assembleia Xeral / Pte. Cámara Municipal de Bragança

JOSÉ LÓPEZ OROZCO

Vice Pte. da Mesa da Assembleia Xeral Alcalde de Lugo

SERVIZOS TÉCNICOS / SERVIÇOS TÉCNICOS

XOÁN VÁZQUEZ MAO

Secretario Xeral

AMAYA GARCÍA

Directora Administrativa

CHUS TORRES

Comunicación y Prensa

Rúa Bolivia, 4
36203 VIGO
Tel. 0034 986 480 616
Fax. 0034 986 482 022

Av. Inferior á Ponte D. Luís 1, 55
5050 – 074 PORTO
Tel. 00351 222 019 937/8
Fax. 00351 222 019 939

ÍNDICE

PRESENTACIÓN

Para gobernar y liderar las ciudades del Eixo Atlántico con el horizonte del 2020 9

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1
La ciudad: un espacio de oportunidad en el contexto de la globalización 17
José Manuel Peña Penabad

CIUDAD INTELIGENTE

CAPÍTULO 2
Cidade Competitiva 93
António Manuel Figueiredo

CAPÍTULO 3
“Cidades creativas”: branding ou estratégias políticas? que desafios para as políticas urbanas no contexto do Eixo Atlántico 135
Elisa Pérez Babo.

CAPÍTULO 4
Ciudad e innovación, habilitada por las TIC 181
José María Ares Abalo y Rubén Cid Fernández

CIUDAD SOSTENIBLE

CAPÍTULO 5
Cidade, sustentabilidade e políticas públicas 283
Paulo Pinho

CAPÍTULO 6
Ciudad compacta – Ciudad eficiente 305
Francisco Cárdenas Roperó

CAPÍTULO 7
Cidade e energia 329
Joaquim Borges Gouveia y Luís Castanheira

CIUDAD INCLUSIVA

CAPÍTULO 8
A Cidade Inclusiva 351
Paula Guerra

CAPÍTULO 9
La participación ciudadana en clave de siglo XXI 385
Carmen Pineda Nebot

INSTITUCIONES Y GOBERNANZA URBANA

CAPÍTULO 10
Ciudad, territorio y proyección urbana: la cooperación intermunicipal en las áreas metropolitanas 423
José María Mella Márquez

CAPÍTULO 11
Liderazgo “institucional”: motor de cambio para las ciudades del presente 455
Enrique José Varela Álvarez

CONCLUSIONES

Desafíos urbanos y crisis: conclusiones y recomendaciones para la gestión de las ciudades del Eixo Atlántico 493
José Manuel Peña Penabad y Josep María Pascual Esteve

CURRICULUM VITAE DE LOS AUTORES 527

PRESENTACIÓN



PARA GOBERNAR Y LIDERAR LAS CIUDADES DEL EIXO ATLÁNTICO CON EL HORIZONTE DEL 2020

António Manuel Figueiredo, José Manuel Peña Penabaz y Enrique José Varela Álvarez

Coordinadores de Retos de la acción de gobierno para las ciudades del siglo XXI/
Desafios da governação das cidades do século XXI

Retos de la acción de gobierno para las ciudades del siglo XXI // Desafios da governação das cidades do século XXI es un producto en el que el Servicio de Estudios y Publicaciones del Eixo Atlántico lleva trabajando desde finales del año 2010. Aquella época como la actual está caracterizada por la toma de decisiones de gran calado social y económico que palien los efectos de la crisis sistémica que agobia a las ciudades integrantes del Eixo Atlántico.

Sin embargo, más de tres años después, el impacto de esta crisis ha mostrado la fragilidad de unos sistemas urbanos que son parte y solución del problema. De hecho, actuar se ha vuelto tan indispensable para los ciudadanos que sufren las consecuencias de esta crisis, como pensar para los políticos y técnicos que tienen que reformular de manera adecuada el problema de “la ciudad”. Pensar y actuar, actuar y pensar, se convierten así en un binomio inseparable que puede disponibilizar recursos que los concellos y câmaras aún no han sido capaces de movilizar (capital humano), líneas de trabajo futuro (gestión del conocimiento) y estrategias de solución al problema tecnofinanciero (cooperación sociopolítica).

Porque no está en crisis un municipio, no es inteligente una ciudad, ni sostenible una villa, no es inclusiva un área metropolitana... lo serán, en todo caso, las personas que en ellas viven, sus vecinos, los ciudadanos. ¿Podemos, en consecuencia, dejar de pensar (de existir) cediendo este recurso humano básico a las instituciones?... no en nuestra opinión. De la crisis saldrán el conjunto de las personas que integran las sociedades, los ciudadanos conectados con los directivos de las empresas, los investigadores de los centros de educación superior y los técnicos de las organizaciones no gubernamentales. Son estos ciudadanos a los que se reclama un esfuerzo, los que, en la misma medida, solicitan inteligencia en las decisiones públicas, decisiones a largo plazo y soluciones inclusivas para el conjunto de la sociedad.

Consciente de este reto, el Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular ha integrado la estrategia de pensamiento, la “inteligencia estratégica”, en el programa de su

Servicio de Estudios y Publicaciones, en la Comisión Delegada de Planeamiento, Innovación y Territorio; reforzando su labor de *lobby*, complementando su dimensión de *think tank* eurorregional.

La pregunta de qué se busca con este estudio, se responde con la siguiente afirmación: abrir un espacio de debate sobre temas clave para los concellos y câmaras gallegos y portugueses, no sólo en el marco de la nueva programación financiera comunitaria 2014-2020, sino también en el espacio de la mundialización, donde el fenómeno urbano es cada vez más reclamado.

Para ello el Eixo Atlántico, impulsa dos proyectos paralelos que convergen en el tiempo y en el espacio:

- El “Foro Gobernanza y gestión de las ciudades a la luz de la estrategia UE 2020”, que con sede en el Municipio de Viana do Castelo inicia en marzo de 2012 los debates anuales sobre “pensar las ciudades del siglo XXI”;
- y el proyecto de investigación “Retos para gobernar las ciudades del siglo XXI”, que ha dado lugar a la presente publicación, para la cual se ha contado con expertos académicos de diversas disciplinas como la economía, la ciencia política y la gestión pública, sociólogos, ingenieros e informáticos; así como de técnicos de diferentes gobiernos locales y entidades privadas especialistas en análisis de las políticas urbanas.

La publicación *Retos de la acción de gobierno para las ciudades del siglo XXI // Desafios da governação das cidades do século XXI* se agrupa en tres categorías, que siguen el esquema planteado por la Comisión Europea en su informe Europa 2020: desarrollo inteligente, inclusivo y sostenible. A través de estos ejes estratégicos, que van a condicionar los programas de cohesión y cooperación territorial en la presente década, los diferentes autores han escogido temas que deberán ser objeto de una profunda reflexión y posteriores actuaciones en cada una de las ciudades y villas que pertenecen al Eixo Atlántico.

La primera parte de la publicación planteada como una introducción a la ciudad, como objeto y como sujeto, realizado por José Manuel Peña Penabad (Concello de A Coruña), lleva por título “La ciudad: un espacio de oportunidad en el contexto de la globalización”. A través de sus líneas se dibuja un nuevo espacio de relación social, político, administrativo y económico, que está siendo transformado a la luz de las nuevas tecnologías y los modelos de aproximación sostenible basados en la cohe-

sión social, la redistribución del espacio urbano y el diseño estratégico e inteligente de sus procesos, servicios y relaciones.

El contexto, marcado en esta introducción, permite una aproximación temática al problema urbano del presente, para lo cual se ha escogido, en primer lugar, la dimensión de *Ciudad Inteligente*. Las “Smart Cities” son analizadas por António Manuel Figueiredo (Quatenaire) en un capítulo 2 definido como “Cidade Competitiva”, que pretende ampliar las dimensiones de complejidad del fenómeno urbano, con el fin de conseguir plantear un debate de futuro en torno a los elementos que deberán ser abordados por el conjunto de actores de una ciudad cada vez más difusa; entre ellos destacan, con la misma relevancia para la consecución de una buena gobernanza, el conocimiento, las infraestructuras y la cohesión social. El capítulo 3, elaborado por Elisa Pérez Babo (Quatenaire), lleva por título ““Cidades criativas”: branding ou estratégias políticas? que desafios para as políticas urbanas no contexto do Eixo Atlântico”, desde el que se aporta una perspectiva nueva al desarrollo urbano, social y empresarial con base en las actividades culturales y creativas y la contribución de estas nuevas líneas de “servucción” público, privados y sociales a la gobernanza del conjunto del sistema urbano. La última de las aportaciones a la modelización de la “inteligencia urbana” (capítulo 4) corresponde a José María Ares Abalo y Rubén Cid Fernández (Concello de A Coruña), los cuales a través de su trabajo “Ciudad e innovación, *habilitada por las TIC*” realizan una exhaustiva definición de la realidad conceptual y de buenas prácticas sobre las “Smart Cities” tan de moda en el panorama del pensamiento urbano de nuestro época.

La segunda de las dimensiones analizadas en esta obra colectiva, actualiza el fenómeno finisecular del desarrollo sostenible, aplicado a los espacios urbanos. “Ciudad Sostenible” se convierte así, en el paradigma sobre el cual profundizar y mejorar los procesos de intercambio de energía humana y tecnología social de las urbes europeas. Para ello se dispone de la visión de Paulo Pinho (Universidade do Porto), proyectada sobre el capítulo 5, “Cidade, sustentabilidade e políticas públicas”, que profundiza en un modelo crítico de sostenibilidad urbana, con base en la teoría ecosistémica y su influencia en el ciclo completo de las políticas públicas urbanas. El capítulo 6, complementa la aproximación anterior, a través del trabajo de Francisco Cárdenas Roper (Barcelona Ecología), definido como “Ciudad compacta – Ciudad eficiente”, donde son ampliadas las bases conceptuales y técnicas del modelo “sistema-entorno”, aplicado por el Eixo Atlántico y la Agencia Eixo Ecología en la implementación del programa de sostenibilidad urbana que se viene desarrollando por esta asociación local transfronterizas desde hace una década. Concluyen

la dimensión de “Ciudad Sostenible” los expertos Joaquim Borges Gouveia (Universidade de Aveiro) y Luís Castanheira (ENERGAIA), con el capítulo 7 titulado “Cidade e energia”, con el que se posiciona el concepto de energía como recurso fundamental para la sostenibilidad de un sistema urbano.

La novedad más destacada de la estrategia de la Comisión Europea para la presente década, tiene que ver con la reinención del concepto de cohesión social y territorial, de ahí la importancia de la tercera dimensión incorporada al “acervo” estratégico comunitario, como es el de la “Ciudad Inclusiva”. Para desarrollar este tercer elemento de cambio en la Unión Europea se ha podido contar con el trabajo de Paula Guerra (Universidade do Porto), la cual en el capítulo 8, “A Cidade Inclusiva”, da cuenta del fenómeno de la exclusión social urbana y la nueva caracterización de la “ciudad inclusiva” como fenómeno que intenta corregir los desequilibrios que el crecimiento urbano ha construido a lo largo de las últimas décadas. Este apartado incorpora la variable de la participación ciudadana a través de la propuesta de Carmen Pineda Nebot (politóloga), plasmada en “La participación ciudadana en clave de siglo XXI”, que anuncia nuevos ejes de aproximación al problema de la interacción público-privado, la legitimación de lo público y la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos desde el análisis comparado de buenas prácticas urbanas.

Desde el Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, y como complemento a la arquitectura estratégica marcada en los dos informes más destacados de la Comisión Europea, “V Informe de Cohesión” y “Estrategia Europa 2020” aprobados en el año 2011 y pendientes de ratificación por las Instituciones Comunitarias en el presente año, se decidió incorporar al estudio *Retos de la acción de gobierno para las ciudades del siglo XXI // Desafíos da governação das cidades do século XXI*, una última dimensión de análisis y reflexión sobre las instituciones y la gobernanza, auténticos pilares del desarrollo urbano sostenible. Así, en el capítulo 10, “Ciudad, territorio y proyección urbana: la cooperación intermunicipal en las áreas metropolitanas”, redactado por José María Mella Márquez (Universidad Autónoma de Madrid), se sitúa el problema urbano en clave metropolitana internacional; visión comparada que nos ayuda a entender la complejidad de las nuevas urbes y su papel en el gobierno de la globalización bajo la lógica de la cooperación local. El capítulo 11, que lleva por título “Liderazgo “institucional”: motor de cambio para las ciudades del presente”, elaborado por Enrique José Varela Álvarez (Universidad de Vigo), enmarca las cuestiones centrales de la relación entre los ciudadanos y las instituciones, ya no únicas interlocutoras en las sociedades contemporáneas, con el objetivo de replantear las

bases de “contrato social” y la función de un liderazgo que deberá ser compartido entre todos los actores de la nueva sociedad urbana.

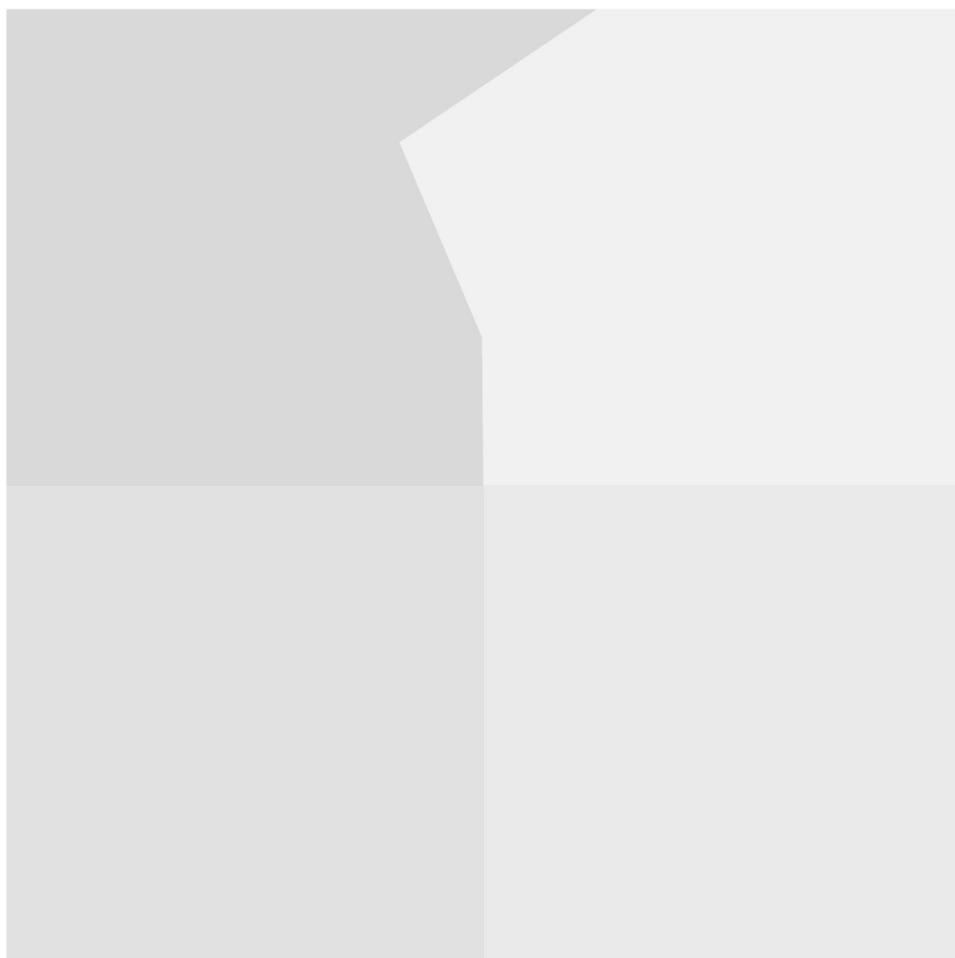
Las conclusiones a este primer estudio *Retos de la acción de gobierno para las ciudades del siglo XXI // Desafíos da governação das cidades do século XXI*, pretenden aportar no sólo líneas de síntesis de los diferentes estudios que forman parte de la publicación, sino también propuestas y criterios de actuación que faciliten la formulación de las políticas y estrategias para gobernar las ciudades del Eixo Atlántico, de tal modo que puedan afrontar las transformaciones estructurales que están siendo promovidas/reformadas, y orientarlas en la dirección del desarrollo humano: económico, social, institucional, sostenible y ético. Para ello, uno de los coordinadores del proyecto, José Manuel Peña Penabad, en colaboración con el experto en gobernanza urbana, Josep María Pascual Esteve (Estrategias de Calidad Urbana), contextualizan algunas de las líneas de cambio urbano para los gobiernos de las ciudades del siglo XXI.

Los coordinadores de la publicación y los autores desean agradecer al Eixo Atlántico, al conjunto de ciudades que lo integran, a los buenos gobernantes y técnicos que piensan que es posible un cambio de rumbo en esta crisis... y que están convencidos de que al timón deben estar los concellos y las câmaras, contando con la mejor de las tripulaciones: las personas que trabajan en sus organizaciones y los ciudadanos que orientan sus políticas.

De ellos es la obra y a ellos está dedicada.

En Porto, A Coruña y Vigo, a 20 de marzo de 2012

INTRODUCCIÓN



CAPÍTULO 1

LA CIUDAD: UN ESPACIO DE OPORTUNIDAD EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN

José Manuel Peña Penabad

Director de Planificación y Administración Electrónica del Concello da Coruña

ÍNDICE: 1. Introducción; 2. Lo global y lo local; 2.1. La productividad y competitividad económica; 2.2. La integración sociocultural. La ciudad multicultural; 2.3. La representación y gestión políticas; 3. La nueva economía global; 4. Una ciudad con proyecto: una oportunidad en la nueva economía global; 5. Políticas urbanas en la globalización; 6. La ciudad y el desarrollo sostenible; 7. Eurorregión y sistema de ciudades metropolitanas; 7.1. Visión del territorio regional y urbano; 7.2. Problemática común metropolitana; 7.3. Estrategias de planificación metropolitana para la Eurorregión; 8. El plan de desarrollo de la Sociedad de la Información; 9. Ciudad global, financiación local; 10. Los retos de la acción de gobierno en el siglo XXI; 10.1. Nueva gobernabilidad territorial; 10.2. Las ciudades en el proyecto de Constitución Europea; 11. A modo de conclusión. Bibliografía. Enlaces relevantes.

PALABRAS CLAVE: Competitividad, estrategia, desarrollo sostenible, inteligencia, ciudad global.

1. INTRODUCCIÓN

El proyecto “Pensar la Ciudad” es una iniciativa concebida para dar un potente impulso al sistema urbano de la Eurorregión Galicia – Norte de Portugal hacia una nueva etapa de desarrollo caracterizada por los retos de la globalización, la sociedad del conocimiento y el compromiso con la sostenibilidad y con el medio ambiente. Un impulso necesario y conveniente en un momento especialmente marcado por la profundidad de la crisis sistémica que estamos viviendo en estos últimos años.

Por otra parte, “Pensar la ciudad” es un instrumento innovador para definir, con visión estratégica, las iniciativas y proyectos capaces de impulsar la etapa de cambios y transformaciones urbanas que será preciso acometer en un contexto globalizado, abierto y competitivo. Es también un reto que ha de permitir definir el futuro de cada una de nuestras ciudades, inseparablemente de sus entornos territoriales, de forma participativa y desde una perspectiva que integre objetivos de competitividad económica, cohesión social y sostenibilidad ambiental.

Finalizada la primera década del siglo XXI estamos plenamente inmersos en la confluencia de tres macroprocesos: globalización, informacionalización y difusión urbana generalizada. Procesos íntimamente interrelacionados y que *a primera vista parecen* llevar a las ciudades hacia su desaparición como forma de organización social, expresión cultural y gestión política; en definitiva, a su extinción como forma específica de relación entre territorio y sociedad. Muy al contrario, esos procesos hacen más patente la necesidad de renovar el papel específico de las ciudades en un mundo de relaciones dinámicas y creativas entre lo local y lo global. Desde esta perspectiva, plantearemos cómo la articulación entre sociedad y economía, tecnología y cultura en el nuevo sistema, únicamente puede realizarse más eficaz y equitativamente a partir del reforzamiento de la sociedad local y de sus instituciones políticas. La clave de la superación de los más devastadores efectos de la mundialización de la economía y de la crisis en la que nos encontramos inmersos será la articulación, la cohesión y la potenciación de lo local en un entorno abierto y global.

Es notorio y perceptible que el proceso de urbanización que está en desarrollo no tiene precedentes. Un proceso de tales proporciones, como el que estamos viviendo, constituye un formidable desafío social, infraestructural y ambiental. Las ciudades son los nodos que articulan y organizan la economía mundial, con un papel de liderazgo creciente. Sin el compromiso de las ciudades, los principios del desarrollo sostenible y el mantenimiento de los niveles de bienestar y de calidad de vida en el planeta son inviables. Por ello, organizar las ciudades del siglo XXI es

una de las grandes cuestiones, no ya de nuestra Eurorregión, ni de la Europa que conocemos, sino de la humanidad. Hoy día, en la economía mundial la competencia no se produce tanto entre países. Compiten en mayor medida las ciudades y las regiones; ya que son estos los escenarios territoriales que atesoran mayor capacidad para aportar ventajas competitivas a las empresas y que tienen la capacidad de ofertar un marco estable de calidad de vida a los ciudadanos.

Esta tercera revolución, la informacional, configura o caracteriza una nueva sociedad asentada y fundamentada en un nuevo concepto de la movilidad del individuo, su independencia y la flexibilidad de las relaciones sociales (especialmente las laborales). Todo ello se plasma en el marco de regiones urbanas que se configuran como la escala adecuada de respuesta a las necesidades de esta sociedad: educación, comunicaciones, comercio, sanidad, ocio, cultura, etc. Lo realmente trascendente es comprender y asumir que estas regiones urbanas serán el resultado de la organización funcional de los servicios que sean capaces de articular y prestar sosteniblemente. Es muy cierto que la supervivencia y desarrollo de las ciudades en la edad de la globalización y la nueva economía hacen que pervivan e incluso se agudicen los viejos problemas urbanos (saneamiento, transporte, vivienda, etc.), pero también genera otros nuevos, sobre todo los relacionados con el medio ambiente o la cohesión social. Edgar Morin (2011) los expresa de forma proverbial al definir los “megabidonvilles”.

La transformación territorial más profunda que se está produciendo en el inicio del siglo XXI está asociada al surgir de una ciudad contemporánea dispersa, polinuclear, de escala regional y complejidad desconocida previamente. En Europa ya se percibe con nitidez un debilitamiento de las tradicionales fuerzas centrípetas asociadas a las economías de aglomeración: muchas actividades urbanas salen fuera de los límites tradicionales de la “ciudad”. Salen hacia el exterior actividades industriales, parques de oficinas, actividades logísticas, residencia de media y baja densidad, diversas tipologías comerciales, instituciones universitarias, actividades de ocio y esparcimiento, etc. Aparecen así entornos metropolitanos menos densos, más difusos y con necesidad de interconexión física y telemática. En este contexto, Europa comienza a apostar firmemente por el policentrismo tanto a escala continental, como a escala regional y de área metropolitana.

Como consecuencia lógica y obvia de todo ello, es inevitable que se imponga, por tanto, un cambio en los parámetros, en las formas, en el estilo de la política local: los gobiernos locales deben impulsar la sociedad civil, sobre la base de un

trabajo en red, participativo e interactivo. Se trata de una revolución, un cambio de paradigma: de la gestión de competencias al liderazgo del desarrollo social, económico, político, etc.

De esta forma, trabajar en el fortalecimiento de lo local, de los gobiernos locales significa fortalecer los pilares de la democracia. Este camino de fortalecimiento de los gobiernos locales se verá sustentado en:

1. La definición e implantación de estructuras profesionalizadas para la gestión pública (que no ha de confundirse con el “gerencialismo”, ni con el rol tecnocrático de la clase política).
2. La cooperación entre municipios o regiones funcionales para la consecución de economías a escala en la provisión de servicios, la captación de actividad económica, la inserción en nuevos ámbitos de desarrollo, la planificación, la ordenación del territorio, etc. Ejemplo de este aspecto ha de ser el propio Eixo Atlántico o la Conferencia de Ciudades del Arco Atlántico.
3. La colaboración o el establecimiento de nuevas fórmulas de cooperación público - privada en la gestión de los servicios (consorcios, clústeres, etc.), el desarrollo económico, el establecimiento de centros de innovación y/o cooperación entre empresas, universidades - empresas, etc.
4. La redefinición competencial de nuestro sistema urbano, de las ciudades y de sus áreas de influencia sobre la base de la definición de estrategias de desarrollo vinculadas a ellas y a la interacción entre áreas funcionales urbanas inmersas en espacios territoriales de cierta homogeneidad (espacios eurorregionales, regiones periféricas atlánticas, regiones ultraperiféricas, etc.)

Desde esta óptica ya podemos adelantar alguna de las claves que identificarán los roles de los gobiernos locales:

- Identificar proyectos críticos, priorizarlos (al menos, liderar el proceso de identificación y priorización): transitar de la mera gestión de servicios que responden a las “competencias municipales”, al ejercicio de “motor” y guía de la actividad de la ciudad.

- Aportar liderazgo en el desarrollo urbano entendido en un sentido amplio (energía, ilusión, sinergia).
- Reordenar la organización municipal para lograr que, al menos, no sea capaz de impedir que se alcancen los fines propuestos. La estructuración vertical – competencial de nuestras administraciones se convierten, las más de las veces, en fuertes impedimentos en el desarrollo y ejecución de proyectos de concepción transversal.
- Crear órganos específicos para el desarrollo de proyectos inteligentes: aquellos caracterizados por la transversalidad, por la intersección de diferentes disciplinas, el fomento de la creatividad, la aplicación de la innovación, etc.
- Conseguir un equilibrio inteligente entre competitividad económica, cohesión social y sostenibilidad ambiental.

“Pensar la ciudad” trata de definir un proyecto de futuro basado más en las fortalezas de la ciudad y no únicamente en la solución – importante, ¡qué duda cabe!- de los déficit más evidentes. Las ciudades han de ser capaces de descubrir su propia identidad, sus singularidades y sus fortalezas y disponer de la capacidad para inventar y construir sus propias “ventajas competitivas”. Los territorios “inteligentes” son aquellos gestionados inteligentemente por su propia ciudadanía, aquellos capaces de diseñar y construir sus propios proyectos críticos. Las ciudades y los territorios pueden contribuir a la competitividad de las empresas con la simplificación de la burocracia, con una gestión ágil y eficiente del sector público, con equipamientos educativos adecuados al perfil de las empresas, con una buena infraestructura digital, con aeropuertos, puertos, servicios logísticos, financieros, movilidad eficiente, calidad de los espacios públicos, etc. La ciudad puede aportar ventajas competitivas si existe un “clúster económico” local o lo que puede servir de analogía, una específica composición de actividades y servicios propicios para el nacimiento o instalación de empresas de un determinado perfil. Las ciudades necesitan dotarse de “ese cierto perfil” y de un identificable estilo de vida que ha de servir como un instrumento poderoso para crear valor añadido y resultar verdaderamente hipnótico, para las actividades, empresas y personas que queremos seducir, atraer y lograr ubicar en nuestro ámbito.

Estas reflexiones ponen de manifiesto que competitividad empresarial y calidad de vida de la ciudadanía tienen una muy estrecha relación con el “modelo

de ciudad” y esto es, o deberá ser, gestionado por las autoridades locales. Por tanto, será “misión” de los gobiernos locales orientar el modelo de ciudad en una dirección inteligente y con una importante participación de los diferentes actores locales y regionales.

“Pensar la ciudad” o definir un “Modelo de ciudad” requiere un diagnóstico estratégico: exploración directa de la ciudad, estudio de planes y proyectos en marcha, estudio del contexto territorial, del sistema ambiental, de la movilidad y las infraestructuras básicas, del ámbito relacional, de la educación, de la cultura, de los elementos inmateriales, de la calidad de vida, etc. En este contexto, la participación es el punto neurálgico en torno al cual se articula el modelo de ciudad, legitima y viabiliza las opciones de transformación urbana propuestas, involucra al máximo al conjunto de instituciones y actores relevantes de la ciudad.

Los sistemas urbanos necesitan aprender de su propia experiencia y también de la forma en la que otros territorios afrontan el futuro. Existe un amplio bagaje de experiencias regionales, nacionales e internacionales que son muy interesantes. No tanto para un intento de trasvase acrítico, sino para apoyar el desarrollo de nuestra reflexión sobre el futuro del sistema urbano y para apoyarlo en su proyección exterior. A lo largo del presente capítulo iremos presentando experiencias definibles o denominadas como “buenas prácticas”.

2. LO GLOBAL Y LO LOCAL

Quizá podamos afirmar que la globalización es una tendencia a la occidentalización del planeta que se inicia en 1492, con el descubrimiento del continente americano, que se empieza a materializar con la puesta en funcionamiento de las primeras multinacionales (Compañías de Indias) y que sufre una drástica transformación con la puesta a disposición para uso civil de la tecnología desarrollada para la Red de Computadoras Advanced Research Projects Agency Network (ARPANET; Castells, 2001). Cristóbal Colón, las Compañías de Indias, Internet y Occidente son quizá las patas sobre las que se asienta la mundialización de la economía.

De lo que no cabe duda es que a día de hoy segregación social, inseguridad, barreras en el espacio urbano, brecha digital, etc. son los síntomas de la fractura del fenómeno mundializador. Es evidente que ha surgido una fractura entre países, ciudades, empresas y personas en función de su relación con ese nuevo orden económico. La economía global aporta nuevas oportunidades, pero hemos de ser capaces

de buscar fórmulas para que esos potenciales avances beneficien a todos y no solo a una minoría. Como acertadamente denuncia Tony Judt (2010), "Algo va mal": *"... la desigualdad no sólo es poco atractiva en si misma; está claro que se corresponde con problemas sociales patológicos que no podemos abordar si no atendemos a su causa subyacente. Hay una razón para que la mortalidad infantil, la esperanza de vida, la criminalidad, la población carcelaria, los trastornos mentales, el desempleo, ... estén mucho más marcados en Estados Unidos y en Reino Unido que en Europa continental. Cuanto mayor es la distancia entre la minoría acomodada y la masa empobrecida, más se agravan los problemas sociales, lo que parece ser cierto tanto para los países ricos como para los pobres". "... que Estados Unidos, una economía plenamente desarrollada, tenga un índice de Gini (la medida convencional de la distancia que separa a ricos y pobres) casi idéntico al de China es llamativo"*. A pesar de los avances tecnológicos, la desigualdad domina en un paisaje de crecimiento de la pobreza mundial. La contradicción está en que la producción de riqueza aumenta a ritmo más rápido que el crecimiento de la población. Parece que la sostenibilidad podría consistir en encontrar modos de producción y distribución de los recursos existentes de maneras más justa socialmente, más eficaz económicamente y más coherente ecológicamente. Parece que se torna imprescindible revisar los conceptos de calidad de vida y de bienestar (Chua, 2003).

Por tanto, es necesario renovar el papel específico de las ciudades, proponiendo la construcción de una relación dinámica y creativa entre lo local y lo global, sin perder la perspectiva de la necesidad de profundizar en el grado de "humanización" de nuestros espacios urbanos. La importancia estratégica de lo local como centro de gestión de lo global en el nuevo sistema puede apreciarse en tres ámbitos principales:

- a) el de la productividad y competitividad económicas.
- b) el de la integración socio – cultural.
- c) el de la representación y gestión políticas.

2.1. La productividad y competitividad económica

Desde el punto de vista económico, el contexto territorial es un elemento decisivo en la generación de competitividad de las unidades económicas en una economía mundializada. La liberalización de las condiciones del comercio internacional ha venido a limitar considerablemente las posibles acciones de los estados nacionales a favor de las empresas localizadas en su territorio. Grandes temas como la competi-

vidad económica, el equilibrio social, la calidad de vida y la sostenibilidad ambiental dependerán de nuestra capacidad colectiva para reinventar y gobernar nuestras ciudades y regiones, de nuestra capacidad para innovar y compartir estas innovaciones con otras ciudades en un mundo cada vez más global e interrelacionado.

Son los gobiernos locales los que pueden contribuir más eficazmente a mejorar las condiciones de producción y de competitividad de las empresas, a través de infraestructuras tecnológicas adecuadas, sistemas de comunicaciones que aseguren la conectividad del territorio a los flujos globales de personas, información y mercancías, y, sobre todo, posibilitando la existencia de recursos humanos suficientemente valorizados (sistema educativo capaz) y generando y manteniendo condiciones de vida satisfactorias (vivienda, servicios urbanos de calidad, salud, cultura), para una ciudadanía equilibrada y productiva, que desarrolla su vida personal y profesional en condiciones consideradas como favorables.

Por otra parte, la producción y gestión del hábitat y de los equipamientos colectivos (garantes de un nivel de calidad de vida óptimo) que están en la base social de la productividad económica en la nueva economía informacional, son responsabilidad, fundamentalmente, de los gobiernos locales y regionales.

2.2. La integración sociocultural. La ciudad multicultural

El segundo ámbito de relevancia para las instituciones locales es el de la integración cultural de sociedades cada vez más diversas: orígenes y procedencias étnicas, lingüísticas, culturales, de formas y modos de vida bien diferenciados.

La gestión de las tensiones y conflictos interculturales, la construcción de la convivencia en el respeto de la diferencia son algunos de los retos más importantes que han tenido y tienen todas las sociedades. La expresión concentrada de esa diversidad cultural, de las tensiones consiguientes y de la riqueza de posibilidades que también encierra la diversidad se da preferentemente en las ciudades, receptáculo y crisol de culturas, que se combinan en la construcción de un proyecto ciudadano común.

La globalización de la economía y la aceleración del proceso de urbanización han incrementado la pluralidad étnica y cultural de las ciudades a través de procesos de migraciones que conducen a la interpenetración de poblaciones y formas de vida dispares en el espacio de las principales áreas metropolitanas del mundo.

En los últimos años, entre la población de los países más desarrollados (especialmente entre aquellos del Norte) existe el sentimiento de una llegada de inmigrantes sin precedentes: sistemas de transportes que favorecen los intensos trasiegos de poblaciones, éxodos provocados por conflictos, guerras y catástrofes, la presión de las poblaciones de los países del Este, las migraciones de trabajadores, etc. A ello se anteponen formidables obstáculos al trasvase de población tales como: los controles de inmigración, el reforzamiento de las fronteras de los países de la OCDE, la reducida creación de puestos de trabajo o su destrucción y pérdida masiva, una xenofobia creciente, etc.

La realidad de los datos, en Europa Occidental, indica que la inmigración no alcanza proporciones tan masivas como las percibidas en la opinión pública. ¿Por qué existe ese sentimiento? Lo que realmente está ocurriendo es la transmutación, la transformación creciente de la composición étnica de las sociedades europeas. Las tasas de fertilidad de los extranjeros son muy superiores a las de los países europeos de residencia y ese diferencial continuará incrementándose.

Un factor adicional es importante en la conformación de la aludida percepción: la concentración espacial de las minorías étnicas en las ciudades. Así, el inicio del siglo XXI, la era de la información global es también la de la segregación local. La concentración espacial de minorías étnicas desfavorecidas conduce a crear verdaderos “agujeros negros” de la estructura social urbana, en los que se refuerzan mutuamente la pobreza, el deterioro de la vivienda y los servicios urbanos, los bajos niveles de ocupación, la falta de oportunidades profesionales y la criminalidad. Cuando una sociedad rompe sus tradiciones liberales y sus leyes de integración social y encierra a sus minorías raciales empobrecidas en guetos cada vez más deteriorados, provoca la exasperación de la violencia en dichas zonas. En ese momento, la mayoría étnica es condenada a vivir atrincherada tras la protección policial. Paralelamente, su gobierno local o regional se ve obligado a destinar a policía y a cárceles, un presupuesto tan cuantioso como el de educación, como ya es el caso de California. El tribalismo local, la fragmentación cultural que tiende a romper los lazos de solidaridad y las actitudes de tolerancia, poniendo en cuestión la convivencia misma es consecuencia de la inexistencia de un sistema de integración social y cultural que respete las diferencias y que establezca códigos de comunicación entre las distintas culturas.

Recordemos aquí nuestro punto de partida: la ciudad multicultural es la ciudad enriquecida por su diversidad. Tras la reflexión efectuada, afirmemos que la

ciudad segregada es la ciudad de la ruptura de la solidaridad social y de la violencia urbana; es el “megabidonville” definido por Edgar Morin.

Antes de finalizar este apartado, señalemos que la nueva economía mundial y la intensificación del fenómeno migratorio (rural - urbano e internacional), han generado una nueva categoría de población: la población flotante que se desplaza con los flujos económicos y según la permisividad de las instituciones, en busca de su supervivencia, con temporalidad y especialidades variables según los países y las circunstancias. Tres son los principales problemas ocasionados por esta circunstancia en la gestión urbana:

- La presión que ejercen sobre los servicios urbanos, normalmente mayor de la que la ciudad puede asumir. Aquí encontramos el foco de no pocos problemas de integración – segregación.
- La imposibilidad estadística y la gran irregularidad de sus movimientos impiden una planificación adecuada de los servicios urbanos.
- Se crea una distorsión entre las personas presentes en la ciudad y la ciudadanía capaz de gestionar los problemas junto con el gobierno de la ciudad.

Por todo ello, aprender a convivir en esa situación, saber gestionar el intercambio cultural a partir de la diferencia étnica, lingüística o religiosa y remediar las desigualdades surgidas de la discriminación son dimensiones esenciales de la nueva política local en las condiciones surgidas de la nueva interdependencia global. Tal y como señalaba el Consejo de Europa *“sólo una Europa ... capaz de llevar adelante una política de multiculturalismo puede ser un factor de estabilidad en el mundo y puede combatir efectivamente los desequilibrios económicos ... que conducen a la emigración desordenada”*.

Por tanto, la gestión de las diferencias socio - culturales de los distintos grupos de población que cohabitan un espacio y su integración en una cultura compartida, es uno de los principales desafíos para sociedades y gobiernos en nuestro tiempo.

2.3. La representación y gestión políticas

Los gobiernos locales - regionales adquieran un papel político revitalizado en consonancia con la crisis estructural de soberanía, competencias y poder con

que se encuentran los estados nacionales en el nuevo sistema global. Frente a esta crisis, los gobiernos locales:

- gozan de una mayor capacidad de representación y de legitimidad con relación a sus representados;
- muestran mucha más flexibilidad, adaptabilidad y capacidad de maniobra en un mundo de flujos entrelazados, demandas y ofertas cambiantes y sistemas tecnológicos descentralizados e interactivos.

3. LA NUEVA ECONOMÍA GLOBAL

Habiéndose constatado que la nueva economía global se articula territorialmente en torno a redes de ciudades, el reto de la gestión urbana consiste en situar a cada ciudad (o grupo de ciudades o ámbitos territoriales que agrupen ciudades) en las condiciones más favorables para afrontar la “competición” global.

Puesto que la competitividad, pasa por obtener incrementos significativos de productividad y ésta depende básicamente de tres factores:

- *Conectividad*, entendido como el vínculo de las ciudades con los circuitos de información, telecomunicaciones y sistemas de información.
- *Innovación*, definida como la capacidad de la propia ciudad para generar un nuevo conocimiento, aplicado a actividades económicas, basado en la capacidad de obtención y procesamiento de información estratégica: educación, calidad de vida para atraer o retener grupos profesionales de élite, conformación de instituciones de investigación aplicada, etc.
- *Flexibilidad institucional*, es decir la capacidad interna y autonomía externa de las instituciones locales para negociar la articulación de la ciudad con las empresas e instituciones de ámbito supra - local.

Desde esta perspectiva, Thomas L. Friedman (2006) afirma, siguiendo la lógica del capitalismo en evolución, que “el planeta se aplana”. Por ello, situarse en la economía global requiere:

- Integrar y estructurar la sociedad local.
- Favorecer la descentralización administrativa y la participación ciudadana en la gestión municipal.
- Fijar una política económica local.

- Adecuar la fiscalidad local, gravando la actividad económica sin exceso, pero asegurando la integración social de la población local.
- Ejercer controles sistemáticos desde la perspectiva económica, social y medio ambiental.
- Convertir las lánguidas asociaciones de ciudades en redes dinámicas y activas que se constituyan en actores colectivos con capacidad de negociación.

Nuestro reto es convertirnos, como sistema urbano integrado, en el contrapeso político a la mundialización económica, articulando en el sistema económico global una red de ciudades (eurorregión), gestionada al servicio de los ciudadanos.

El proceso de globalización e informacionalización de los procesos de producción, distribución y gestión, modifican profundamente la estructura social y espacial de las ciudades en todo el planeta. Ese es el sentido de la articulación entre lo global y lo local y es ahí donde se encuentra la fuente de los nuevos procesos de transformación urbana, y, por tanto, los puntos de incidencia de políticas urbanas, locales y globales capaces de invertir el proceso de deterioro de la calidad de vida en las ciudades.

En el centro de los nuevos procesos económicos están las actividades financieras, de salud y biotecnología, de seguros, inmobiliarias, de consultoría, de servicios legales, de publicidad, diseño, marketing, relaciones públicas, seguridad, obtención de información y gestión de sistemas informáticos. Estas actividades tienen en común que son flujos de información y conocimiento. Por tanto, a partir de un sistema desarrollado de telecomunicaciones podrían localizarse en cualquier parte del planeta. Desde nuestra perspectiva la ciudad global no es Nueva York, Londres, Tokio, Chicago, Singapur, Hong Kong, Osaka, Frankfurt, París, Zurich, Los Angeles, San Francisco, Amsterdam o Milán, tomadas o consideradas separadamente. La ciudad global es una red de nodos urbanos de distinto nivel y con distintas funciones que se extiende por todo el planeta y que funciona como centro nervioso de la nueva economía. El sistema urbano global es, por tanto, una red, no una pirámide. Como ejemplos verán más adelante una serie de clústeres, entre los que destacamos: Massachusetts, Connecticut, San Diego, Silicon Valley, Baviera, Estocolmo, Escocia e Île de France.

Así, cuando una región del mundo se articula en la economía global, el requisito indispensable es la constitución de un nodo urbano de gestión de servicios

urbanos avanzados, organizados, invariablemente, en torno a alguno de los siguientes elementos:

- Un sistema portuario - aeroportuario de alta capacidad.
- Un sistema de telecomunicaciones por satélite.
- Hoteles – Residencias de gama alta en cuanto a servicios y confort.
- Servicios de asistencia multilingüe (inglés, chino-mandarín, francés, alemán, español, etc.).
- Empresas financieras y de consultoría con conocimiento de la región.
- Oficinas de los gobiernos regional y/o local capaces de proporcionar información e infraestructura de apoyo al inversor.
- Un mercado de trabajo local con personal cualificado en servicios avanzados e infraestructura tecnológica.
- Un “clúster de excelencia” (que pilota, lidera, que es motor de la ya clásica triple hélice del I+D+i).

En el momento en que inicia la reflexión sobre su situación actual y sus perspectivas de futuro, el sistema urbano de nuestra Eurorregión, definida como un espacio territorial que va más allá de los propios límites geopolíticos de sus términos municipales, transita hacia la resolución de los retos que nos plantea este período de la Historia. Estamos avanzando en la fijación de una de las condiciones necesarias para el éxito, esto es: disponer de un proyecto de ciudad que responda al desarrollo en la sociedad de la información y del conocimiento.

A) *Economía del conocimiento*

Como habíamos referido, en esta segunda década del siglo XXI, estamos inmersos en la confluencia de macroprocesos que parecen llevar a las ciudades hacia su desaparición como forma de organización. Muy al contrario, entendemos que esos procesos hacen más patente la necesidad de renovar el papel específico de las ciudades, por lo que planteamos el siguiente decálogo relacionando economía, territorio y gestión estratégica. A continuación, se presentan ocho ejemplos de clústeres en diferentes ámbitos territoriales en EEUU de América y en Europa.

B) La ciudad debe ser contemplada como nodo específico, económico, social y político en un sistema de relaciones territoriales

La ciudad ha de entenderse más por su entramado de relaciones económicas, sociales, políticas, etc. con sus entornos territoriales, que por su delimitación geopolítica; esto es, un espacio constreñido a sus límites que gestiona sus competencias. Es preciso saltar de un concepto decimonónico de ciudad a una realidad relacional propia del siglo XXI. Evidentemente, se trata de un cambio de perspectiva, de parámetros y de modelo de gobierno local.

C) Es imprescindible entender la emergencia de “lo local” en los procesos globales¹

Los más recientes análisis sobre la globalización económica, social y cultural ponen de manifiesto que lo local no es simplemente el espacio en donde se asientan los flujos globales, sino que es, sobre todo, el lugar en donde se producen los flujos económicos, sociales y culturales, que interactúan con otros niveles locales a través del planeta. La conclusión es evidente, la emergencia de “lo local” es el reverso de la moneda de la mundialización que tiene en las infraestructuras y tecnologías de la información y comunicación (TIC) como principal base infraestructural².

D) La economía se entiende hoy como un conjunto de lugares entrelazados: Las ciudades mantienen relaciones económicas entre sí

Las relaciones entre ciudades, tanto a escala regional como suprarregional, son capaces de generar externalidades positivas en un contexto de globalización y economía del conocimiento: difusión de innovaciones y conocimiento; acceso y localización de recursos; etc.

1. En los análisis sobre globalización a menudo se comete el error de entender todos los procesos de interdependencia a partir de la mundialización de los mercados financieros. Es decir, se sitúa la globalización fuera de los territorios, produciéndose entre ellos una competencia para atraer las inversiones que recorren el planeta.

2. La globalización es integración de espacios locales. *Pensar localmente para actuar globalmente* es la máxima recomendada para una inserción adecuada de un territorio en la mayoría de los procesos de mundialización económica, social y cultural, mientras que a nivel de sostenibilidad de recursos naturales y energéticos la máxima se invierte: *Pensar globalmente y actuar localmente*.

E) La principal ventaja competitiva en una economía urbana es la ventaja “colaborativa”

La poco afortunada visión deslocalizada de la globalización, conlleva un importante error social y político, cuál es considerar que las relaciones entre ciudades son única y principalmente de competencia. Es cierto que las ciudades compiten en un momento dado por atraer eventos internacionales, sedes de empresas o instituciones e inversiones, pero la naturaleza del comercio internacional, favorece las relaciones de complementariedad entre territorios y la organización de redes de colaboración.

Por otra parte, los factores endógenos y críticos de desarrollo económico en la era del conocimiento son: la capacidad de trabajar en red y el establecimiento de sólidas relaciones de confianza entre el sector privado e institucional, así como las relaciones de cooperación públicas y privadas.

F) La economía del conocimiento exige complejidad y calidad de las redes de actores locales

La innovación permanente, característica básica de la economía del conocimiento, implica que las empresas se especialicen en lo que les singulariza y aporten mayor valor agregado, por lo que éstas necesitan de un entorno productivo y, en especial, de servicios avanzados para poder existir y afrontar los retos de la competitividad.

De la calidad del entorno productivo empresarial e institucional depende la competitividad de las empresas y los territorios (Porter, 1998).

En este contexto, la competitividad, y su fuente principal la innovación, aparecen como las claves de futuro. Pero tanto la competitividad, como la innovación, se generan mediante la combinación tanto de los recursos internos de las empresas, como del uso que estas dan a los activos de su entorno. Así, la competitividad se determina en los mercados internacionales, pero la capacidad para competir se acaba determinando en el entorno más próximo.

Es en este contexto donde el fenómeno clúster ha arraigado entre empresarios, académicos y políticos. Así se ha visto a los clústeres como un concepto práctico para explicar el funcionamiento y las diferencias entre localizaciones. Pero sobre todo, al clúster entendido como “un grupo de empresas interconectadas e instituciones relacionadas próximas geográficamente y vinculadas a través de complementariedades” (Porter, 1998), se le atribuyen una serie de beneficios vinculados a la mejora de los niveles de competitividad. Entre ellos cabe destacar

algunos como el crecimiento económico superior a la media, mejor posicionamiento para resistir a la crisis, mayor propensión a la extensión y difusión del conocimiento, economías de alcance y de escala, efecto tractor de recursos humanos y capital, etc.

Los clústeres también parecen minorar muchos de los efectos derivados de los fallos de mercado: funcionamiento ineficiente de los mercados, fallos de información (asimetría e imperfección), desconexión entre los agentes del sistema, y la desconexión entre las necesidades del mercado y las infraestructuras de conocimiento.

G) La proximidad personal, la densidad y complejidad de las relaciones sociales de calidad son el principal valor de la ciudad

Al contrario que en las sociedades industriales, el valor de la ciudad y su capacidad de generación de empleo, no son las economías de aglomeración, la disminución de costes por la proximidad física al mercado de los diferentes factores productivos y reproductivos, sino que en la ciudad productora de conocimiento lo fundamental es la densidad, diversidad y calidad de las relaciones personales. La estrategia de desarrollo de una ciudad es cada vez más cualitativa que cuantitativa, dado, entre otras razones, que lo fundamental en una economía urbana es producir nuevos conocimientos a partir de la multiplicación de la información e integración de perspectivas de conocimiento.

La ciudad del conocimiento es una ciudad educadora en la medida que organiza su espacio público y sus actividades y proyectos estructurantes en función de que los ciudadanos aprendan a aprender, aprendan a convivir y aprendan a ser.

Las ciudades y territorios mejor dotados de capital humano y relacional son las que mejor absorberán los beneficios de la era info-global.

H) La ciudad de la globalización es, en general, una región de ciudades

Debe tenerse muy presente que lo que entendemos por ciudad en sentido económico y social, generalmente no coincide con el municipio, es decir, con el territorio en el que un ayuntamiento ejerce sus competencias. Es muy habitual en las ciudades que éstas se extiendan en varios municipios, creándose una conurbación urbana o un área metropolitana.

Las características del desarrollo económico actual implican la especialización flexible de las empresas, la necesidad de un entorno productivo de calidad y la formación de "cadenas productivas" entre empresas, que se ubican en territorios que sobrepasan las denominadas regiones metropolitanas. Por otra parte, la necesidad de

I+D+i en el conjunto de los clústeres y redes de empresas de los sectores productivos, implica la necesaria coordinación y búsqueda de efectos sinérgicos de las funciones de investigación / tecnología / formación / producción de cada uno de los sectores y, muy especialmente, de los emergentes y los tradicionales que generan mayor valor añadido.

En este sentido, el equivalente a la ciudad competitiva³ en la era info-global es una constelación organizada de ciudades y municipios. En la mayoría de ocasiones, pensar localmente para actuar localmente es pensar en los sistemas regionales de ciudades. Creemos que se trata de la apuesta más actual y modernizadora en el contexto de la Eurorregión Galicia – Norte de Portugal como espacio inteligente (*smart land*) en el contexto del Arco Atlántico europeo.

I) Los espacios regionales tienen un papel mucho más relevante en una economía globalizada

A medida que avanzan los procesos de mundialización y se observa una tendencia progresiva a unificar las políticas macroeconómicas, adquieren mayor relevancia para el desarrollo económico y social las políticas económicas específicamente adoptadas en el ámbito local, como son las políticas de formación, empleo, cultura, turismo, sanidad, servicios sociales, movilidad y accesibilidad territorial. Es decir, el conjunto de políticas que proporcionan el capital humano, los servicios y las infraestructuras para un desarrollo económico diferencial.

J) La gestión estratégica de nuestras ciudades deberá fortalecer y coordinar las redes de ciudades y municipios (Eixo Atlántico, Conferencia de Ciudades del arco Atlántico)

Con el fin de:

- Promover la generación de flujos entre las ciudades de su territorio.
- Identificar las distintas redes en función de los temas clave para el desarrollo humano de la región y aprovechar al máximo las sinergias que se derivan de la existencia de redes urbanas.
- Buscar las complementariedades entre las ciudades, así como favorecer el establecimiento de relaciones de cooperación entre las ciudades y sus actores.

3. Se entiende competitiva en el sentido que genera un medio urbano que facilita la generación de valor añadido por parte de las empresas y entidades.

- Hacer próximo y accesible el desarrollo generado por las ciudades centrales al conjunto de la población del territorio, de modo que se garantice la calidad de vida a toda la ciudadanía. En especial, superar las fracturas territoriales y de capacitación educativa y cultural de la población.
- Impedir la dispersión de la urbanización por el territorio y preservar el patrimonio natural.
- Fortalecer la identidad de los lugares y revitalizar el patrimonio histórico y cultural.

K) Es necesario reorientar las políticas regionales hacia el propósito ineludible de fortalecer los sistemas de ciudades y municipios

Los principales objetivos que un gobierno regional debe perseguir para fortalecer sus principales sistemas de ciudades son:

- Garantizar el acceso externo con respecto a los principales centros económicos, sociales y políticos del entorno macrorregional en el que se encuentra.
- Aumentar la movilidad interna sostenible, en especial a través del transporte público.
- Preservar la calidad ambiental de una manera integral que asegure un desarrollo sostenible.
- Promover la igualdad de oportunidades sociales, educativas y de empleo a toda la población sin discriminaciones.
- Fortalecer la capacidad de gobierno de las ciudades y municipios en general.
- Promover una estrategia de ordenación y articulación de los sistemas de ciudades y áreas metropolitanas.
- Facilitar una oferta de vivienda asequible, así como de servicios de salud, sociales, culturales y educativos que permitan garantizar los derechos sociales de la ciudadanía y el valor de uso de la ciudad para toda la ciudadanía.
- Fomentar las inversiones en las economías locales y las medidas de promoción de empleo, para aumentar la generación de valor añadido de manera equitativa y sostenible.

- Promover el control de la urbanización para evitar la saturación, congestión y concentración.
- Articular lo urbano y lo rural: nadie puede quedar descolgado.
- Coordinar y articular las grandes infraestructuras y equipamientos: redes “rodoviarías” y ferroviarias, sistema aeroportuario y sistema portuario. Es preciso generar políticas de complementariedad y de competitividad inteligente. Un clúster aeroportuario de Galicia y el Norte de Portugal, un único clúster portuario A Coruña – Ferrol, Vigo-Pontevedra- Marín, Matosinhos-Gaia. Una estrategia inteligente de prestación conjunta de servicios nos colocaría “a todos” como una región integrada en el concierto de la economía de la Europa Atlántica, una región insertada en la economía global.

Veamos algunas experiencias exitosas. A pesar de las considerables diferencias de escala y masa crítica, lo que hace inviable una transposición mimética; si es cierto que los objetivos perseguidos, la metodología seguida, y la voluntad de aunar, de agregar de sumar esfuerzos, puede ilustrar el camino a seguir por nuestro complejo ámbito eurorregional.

1. MASSACHUSETTS⁴

Aspectos destacables:

El éxito de Massachusetts no ha sido casualidad, sino que se ha basado en la conjunción de una serie de factores de entorno y de la actuación competitiva – cooperativa de sus agentes.

Desde el lado de los factores, los elementos más destacables son:

- Existencia de instituciones de investigación y educación de prestigio mundial y cercanas a los centros empresariales.
- Mercado laboral muy especializado y altamente cualificado.
- Capacidad para la atracción de talento a escala internacional.
- Tradición y sectores empresariales fuertes.
- Masa crítica de agentes, tanto empresariales como generadores de conocimiento.

4. <http://www.mass.gov/portal> y <http://www.whitehouse.gov/administration/eop/ostp>

- Un sistema financiero muy desarrollado con alta implicación en el desarrollo económico de la región.

En definitiva, la “clusterización” de la economía de Massachusetts se debe a la conjunción de todos estos factores, a la aparición de un entorno que ha atraído talento, lo ha fijado, ha favorecido la extensión de la innovación y el uso del conocimiento como fuente de competitividad.

Actuación Pública:

El caso de Massachusetts es fiel reflejo de las características del fenómeno clúster estadounidense. Se trata de clústeres naturales, es decir, que han aparecido de forma “espontánea” porque los propios agentes implicados en la actividad han desarrollado una dinámica de competición - colaboración que ha resultado en mejoras competitivas para todos ellos.

En este caso, la actuación de la Administración Pública no ha sido proactiva, ni inicialmente, sino que se limita a tener en consideración a estos clústeres que suponen actividades estratégicas para la región y en consecuencia, apoyarlos.

Las iniciativas -o entidades para la colaboración- en caso de darse, no giran en torno a la Administración Pública, sino que nacen, se gestionan y responden a los agentes privados que los forman. Sin embargo, sí es muy destacable el apoyo a través de programas y de financiación que la actividad de las empresas ha tenido por parte de la administración regional, y sobre todo de la federal.

Principales clústeres en el Estado:

- Industrias creativas
- Defensa
- Finanzas
- TICs
- Salud
- Manufacturas
- Comercio marítimo
- Energías renovables

2. CONNECTICUT⁵

Aspectos destacables:

A pesar de la aparente fortaleza de su estructura económica, la crisis de principios de los noventa golpeó duramente la mayoría de los sectores, y ello llevó a la necesidad de un planteamiento “sistémico” de mejora de competitividad a nivel regional, que fue impulsado desde la Administración de Connecticut.

Así, a finales de los 90, la Administración inició una reflexión conjunta con las empresas y el resto de agentes regionales con incidencia en la cadena de valor para elaborar una estrategia de competitividad para todo Connecticut. Esta reflexión se plasma en el lanzamiento de una serie de clústeres en sectores prioritarios que han evolucionado hasta los presentes en la actualidad. La estrategia de competitividad basada en una política de clústeres proactiva desde la Administración, ha tenido importantes efectos sobre el desarrollo económico. Actualmente Connecticut se encuentra entre los Estados con mayor renta per cápita con más de 50.000\$ por persona.

Activos del entorno

Connecticut es uno de los Estados más avanzados de Estados Unidos, tanto en generación de riqueza como en conocimiento. Posee una estructura económica con una importante masa crítica en sectores punteros, una Administración implicada en el desarrollo económico regional, y además un capital social que ha favorecido el funcionamiento en clúster. Algunos de los aspectos concretos más destacables son:

- Un mercado laboral altamente cualificado (más de 1/3 son licenciados superiores).
- 46 instituciones de educación superior, algunas de reconocido prestigio internacional.
- Sectores intensivos en conocimiento (TICs, biotecnología, manufacturas etc.) líderes a nivel internacional.
- Administración Pública proactiva e implicada con el progreso económico de la región.

5. <http://www.ct.gov/ctportal/site/default.asp>; <http://www.whitehouse.gov/administration/eop/ostp> y <http://www.curenet.org>

- Capital social significativo, con una tradición empresarial muy acentuada.

Actuación Pública:

El Gobierno de Connecticut ha sido un agente muy proactivo en la reflexión y al transmitir la necesidad de una política de clúster para el Estado. La política de clústeres ha centrado el discurso, con una apuesta política desde la reflexión estratégica para la competitividad realizada conjuntamente con los principales agentes regionales. El Department of Economic Development of Connecticut (DEDC) ha sido la institución que ha gestionado esta política.

Principales clústeres en el Estado:

- Connecticut Bioscience Clúster – CURE (Clúster de Biociencias).
- Aerospace Components Manufacturers Clúster - ACM (Clúster Aeroespacial).
- Software/Information Technology Cluster –eBizCT (Clúster TIC).
- Metal Manufacturing Clúster – METAL (Clúster Metalmecánica).
- Connecticut Plastics Clúster (CPC) (Clúster del Plástico).
- Insurance and Financial Services Clúster (Clúster Financiero).
- The Connecticut Maritime Coalition (CMC) (Clúster Marítimo).

3. SAN DIEGO⁶

Aspectos destacables:

El fenómeno clúster de San Diego tiene ciertas peculiaridades respecto a los casos que generalmente se encuentran en Estados Unidos pero también a escala europea. Comparte con los casos de mayor éxito una masa crítica consolidada de empresas, agentes de apoyo y factores del entorno que han posibilitado que diferentes clúster naturales fueran apareciendo según la estructura económica regional se iba especializando. En la aparición de este “entorno” favorable jugó un papel muy importante los recursos que desde el Gobierno Federal se destinaron al desarrollo de un centro militar de primer nivel (San Diego es considerado como el mayor del mundo). Sin embargo, el empuje más destacado a los clústeres nació

6. <http://www.connect.org>; <http://www.biocom.org>

de una iniciativa pública, no de la Administración Regional, sino de un entorno universitario altamente implicado con el tejido empresarial de San Diego.

Activos del entorno:

San Diego ha alcanzado una importante masa crítica empresarial en sectores altamente tecnológicos, en gran parte como consecuencia de la importancia que la industria militar y la financiación pública de la actividad han tenido desde mediados de los años cincuenta. Esto ha supuesto una de las claves de la aparición de clústeres en su entorno.

Por otro lado ha sido clave la actuación desde el ámbito académico, muy ligado al entorno empresarial de San Diego, en especial de la Universidad de California UCSD. Esta Universidad está considerada como la tercera mejor institución pública de educación superior, sexta en gasto en I+D y cuenta aproximadamente con unos 27.000 estudiantes (con un 20% de ellos en postgrados). Connect, una iniciativa de la universidad creada en 1985, ha estado trabajando intensamente para la generación de una cultura de cooperación en su entorno más inmediato, y es la impulsora de muchos de las iniciativas de clúster más destacadas.

Otros elementos destacables del entorno de San Diego son:

- Localización geográfica muy cercana al mercado de Sudamérica.
- Buen clima y altos estándares de vida en toda la región
- Un mercado laboral altamente cualificado y especializado en los sectores clave de San Diego.

Actuación Pública:

La Administración Pública regional no ha intervenido de forma directa en el lanzamiento de las iniciativas de clúster concretas. Sin embargo puede atribuírsele diversas actuaciones de mejora de la atracción del entorno hacia las empresas. A otro nivel, la financiación procedente desde el Gobierno Federal dirigida a las actividades militares (y en gran medida a la investigación) ha supuesto un motor muy importante para la generación, desde finales de los años 50, de la aparición de las masas críticas en los sectores económicos señalados. También puede atribuírsele en gran medida el salto hacia las actividades intensivas en conocimiento que actualmente son estratégicas en la región (biotecnología, fundamentalmente). En cualquier caso, la actuación clave en el desarrollo de los clústeres la ha desempeñado la Universidad

Pública UCSD, que a través de su iniciativa Connect UCSD ha fomentando la aparición progresiva de redes entre los diferentes agentes regionales y el lanzamiento de las iniciativas de clústeres formales actualmente operativas.

Principales clústeres en el Estado:

Los principales clústeres de San Diego aparecen en actividades altamente tecnológicas y de valor añadido (bio, TICs, renovables etc.). Las iniciativas de clústeres más destacables son las siguientes:

- Clean-Tech San Diego (energías limpias).
- San Diego Software Industry (TICs y conexas).
- Wireless-ScienceLife Alliance (movilidad y ciencias de la vida).
- Connect Sports Innovators (actividades deportivas).
- BIOCOM (biotecnología).

4. SILICON VALLEY⁷

Aspectos destacables:

Los factores de éxito atribuibles al Silicon Valley pueden resumirse en los siguientes elementos:

- Estrecha relación entre el tejido empresarial y los centros de generación de conocimiento, principalmente las Universidades de Stanford, Berkeley y San Francisco.
- Masa crítica de excelencia tanto en investigación e innovación, como en el ámbito empresarial que genera externalidades positivas para el conjunto de la región, contribuyendo a la atracción de inversiones, empresas y talento.
- Un mercado laboral altamente cualificado y muy especializado en los sectores de actividad estratégicos de la región. Esta cualificación se extiende al resto de la población (el 40% tiene al menos una licenciatura).
- Importante apoyo (financiero) por parte del gobierno federal en sus inicios (actividades relacionadas con la informática) y actualmente a sectores punteros relacionados con las bio, nano y renovables.

7. <http://www.whitehouse.gov/administration/eop/ostp>; <http://www.siliconvalleyonline.org>;
<http://www.jointventure.org>

- Alta movilidad laboral que favorece la transferencia de conocimiento y la mejora de capacidades.

Uno de los aspectos más destacables que ha caracterizado al Silicon Valley es su capacidad para “reinventarse a sí mismo”. La región ha logrado mantenerse como líder en cada uno de los cambios tecnológicos acontecidos desde su nacimiento en los 50, lo que se ha denominado las 5 olas de la innovación. En otras palabras, la dinamicidad, la cultura emprendedora y favorable al riesgo, la innovación, y el abundante stock de conocimiento, han hecho posible que las empresas del Silicon Valley estuvieran mejor preparadas no sólo para abordar en primer lugar el salto tecnológico, sino para mantenerse en él.

Activos del entorno:

El funcionamiento dinámico, innovador y creativo del Silicon Valley se sustenta en el conjunto de todos los agentes y en las interrelaciones que entre ellos se generan, así como el trabajo en red que retroalimenta todo el proceso de desarrollo regional. Los activos que favorecen dicho proceso son los siguientes:

- Cultura de la innovación y el emprendizaje extendida y asimilada por la sociedad.
- Sistema de financiación - riesgo totalmente desarrollado.
- Entorno multicultural abierto y favorable para la atracción de talento.
- Universidades líderes en el ámbito mundial (Berkeley, Stanford etc.) comprometidas con el desarrollo regional y con fuertes lazos con la industria.
- Buen clima y estándares de vida entre los más elevados del mundo.
- Un mercado laboral altamente cualificado y especializado en los sectores estratégicos de la región.
- Empresas multinacionales radicadas en el Silicon Valley punteras en el desarrollo de nuevas tendencias tecnológicas.

Actuación Pública:

El Silicon Valley es probablemente el ejemplo de clúster natural, promovido desde la iniciativa privada, más conocido internacionalmente. En cualquier caso, aunque la progresiva aglomeración de actividad económica y la aparición de clúster naturales ha sido resultado de la espontánea acción empresarial y de las

instituciones de investigación, el apoyo indirecto de la Administración, sobre todo en sus inicios, fue clave para el lanzamiento de todo el proceso. Así, en los años cincuenta, la concentración inicial de actividades relacionadas con la electrónica y las comunicaciones tuvo su facilitador en las inversiones que desde la Administración Federal se estaban realizando orientadas al desarrollo de tecnologías militares.

Principales clústeres en el Estado:

El Silicon Valley, más que iniciativas formales de clúster se caracteriza por economías de aglomeración cuyo funcionamiento da lugar a clústeres naturales. Estos clústeres se dan en las siguientes actividades económicas:

- Software.
- Informática.
- Semiconductores.
- Nuevos materiales.
- Nanotecnología.
- Biotecnología.
- Energías renovables.
- Redes y comunicación.

5. ÎLE DE FRANCE⁸

Aspectos destacables:

La definición e implementación de la política de clústeres francesa no surge de las regiones, sino del Gobierno Central. Se inicia con una definición estratégica que pretende coordinar y articular el lanzamiento y apoyo a clústeres para todo el territorio francés.

El objetivo es el apoyo muy selectivo a una serie de sectores y una serie de localizaciones determinadas para convertirse en polos competitivos internacionales. El programa "pôles de compétitivité" pretende ser un punto de encuentro de otras áreas de política y también de los diferentes agentes encargados de la innovación o la promoción empresarial (OSEO, ANR, CDC etc.).

8. www.invest-in-france.org; www.competitivite.gouv.fr

Activos del entorno:

Île de France es la región más desarrollada de Francia, donde se ubica su capital, Paris. Los efectos de la capitalidad históricamente han ido concentrando activos y masa crítica empresarial lo que le ha supuesto ser uno de los centros de Francia con mayor número de clústeres. La región cuenta con una de las mejores redes de infraestructuras del mundo. El mercado laboral está altamente especializado y es de los más cualificados de Europa (26,5% posee al menos una licenciatura).

Es una región comprometida con la I+D y la innovación, concentrando al 7,5% de los investigadores de la EU25. Se trata además de una región que atrae mano de obra cualificada y talento del extranjero, gracias a su naturaleza abierta. Tiene un clima empresarial favorable y estable, siendo la primera región del país en términos de recepción de inversión extranjera.

Actuación Pública:

La política de clústeres francesa se estructura desde el Gobierno Central con un enfoque territorial regional. En el año 2004, el Gobierno Francés puso en marcha una nueva política de competitividad denominada "pôles de compétitivité" con la que pretendía potenciar la competitividad a través de un enfoque territorial clúster centrado en la innovación y las tecnologías. En la primera etapa (2005-2008) se lanzaron 71 iniciativas y se definieron las estrategias a seguir por cada uno, empezando a trabajar con los diferentes agentes. Tras tres años de funcionamiento, la evaluación del programa fue muy positiva y se ha abierto un nuevo periodo (2009-2011) con nuevos ejes de actuación:

- Fortalecimiento de acciones estratégicas en los clústeres.
- Financiación a proyectos estructurantes.
- Desarrollo del ecosistema del clúster (promoción internacional, propiedad intelectual, inteligencia económica, etc.).

El apoyo a los clústeres desde el Gobierno Central ha contado para 2009-2011 con un presupuesto total de 1.500 millones de euros.

Principales clústeres en la Región:

Île de France cuenta con 8 de los 71 polos de competitividad identificados en la primera ronda del programa "Pôles de Compétitivité":

- Advancity (infraestructuras y desarrollo urbano sostenible).
- ASTech (clúster espacial y navegación por satélite).
- Cap Digital (clúster TIC y medios digitales).
- Cosmetic Valley (clúster de perfumería y cosmética).
- Finance Innovation (clúster financiero).
- Medicen (clúster de medicina, salud, genética).
- Movéo (clúster de movilidad, automoción y transporte).
- Systematic (clúster de electrónica, óptica, software).

6. ESCOCIA⁹

Aspectos destacables:

El nivel de descentralización (autonomía de Escocia) y la proactividad de la Agencia de Desarrollo en la implementación de la política de clústeres ha sido clave para el desarrollo de las diferentes iniciativas. En el año 2001, el antiguo DTI (Department of Trade and Industry) desarrolló una estrategia para el apoyo a clústeres en el ámbito del Reino Unido. Esta estrategia incluía una identificación de los clústeres más importantes, así como una serie de líneas de acción. Finalmente, el escaso nivel de descentralización práctico en el resto de regiones, hizo que solo adquirieran cierto grado de éxito en Escocia.

Activos del entorno:

A la luz de los principales indicadores económicos, Escocia se encuentra en la media económica del Reino Unido, y a diferencia de otros casos identificados, no presenta una capacidad diferenciada ni de atracción de recursos y talentos como podría atribuírsele a otras regiones del país. Sin embargo, Escocia posee, por sus raíces históricas, una autonomía que le posibilita el desarrollo de ciertas políticas de promoción en su entorno. Esta es una de las razones de un inicio tan temprano en la política de clústeres.

Actuación Pública:

La actuación de la Administración Pública en Escocia ha tenido un papel muy importante en el lanzamiento de las diferentes iniciativas de clúster. Una capacidad

9. <http://www.creativescotland.com>; <http://www.scottish-enterprise.com>

de decisión descentralizada ha dado como resultado una proactividad importante a la hora de identificar y apostar por sectores clúster estratégicos para el desarrollo de la región. Por lo general, las iniciativas de clúster se han puesto en marcha con recursos de la Administración, y esta ha participado en gran medida durante su gestión y consolidación (Scottish Enterprise).

Principales clústeres en la Región:

Los clústeres que actualmente han sido identificados como estratégicos en Escocia son los siguientes:

- Energía.
- Textil.
- Ciencias de la Vida.
- Aeroespacial.
- Turismo.
- Audiovisual.
- Ciencias químicas.
- Construcción.
- Financiero.
- Bebidas y comidas.
- Madera.
- Manufacturas.

7. BAVIERA¹⁰

Aspectos destacables:

La política de clústeres de Baviera se lanzó desde el Ministerio Estatal de Asuntos Económicos del Gobierno del Länder en el marco de la estrategia “*Alliance Bavaria Innovative*”. Esta estrategia ha contado con financiación del gobierno regional. Actualmente hay 16 clúster operativos, cada uno con una oficina gestionada por un gerente y un representante que se encargan de dinamizar el trabajo entre los agentes.

10. <http://www.bavaria.org>; http://www.cluster-bayern.de/invest_in_bavaria

El trabajo del clúster suele centrarse en:

- Fomentar el trabajo en red de los diferentes participantes.
- Identificar los aspectos más estratégicos y las necesidades del clúster y proponer soluciones.
- Promover las actuaciones de formación dentro del clúster.
- Proveer de servicios a los miembros, especialmente a las Pymes.
- Promoción del clúster y sus agentes a nivel nacional e internacional.

Activos del entorno:

Baviera es una de las zonas más dinámicas de Alemania, registrando un elevado crecimiento económico y bajas tasas de paro. Dispone de una infraestructura física y de información moderna, a la que se une una masa crítica empresarial potente. Es el hogar de numerosas multinacionales, donde un tercio de las empresas del DAX (Frankfurt Stock Exchange) son de Baviera. Además, dispone de una densa red de industrias de apoyo (proveedores), con un mercado laboral altamente cualificado y especializado en las actividades donde se han lanzado las iniciativas de clúster. Es una de las regiones con mayor esfuerzo en I+D+i (en 2003 registró el mayor número de patentes de Alemania), con una excelente dotación de infraestructuras para la investigación y la formación:

- 11 universidades y 17 politécnicos.
- 11 institutos Max Planck.
- 10 centros Fraunhofer.

Actuación Pública:

La Administración de Baviera lleva a cabo una política de promoción económica muy proactiva, favorable a la atracción y desarrollo de empresas, especialmente las Pymes. Esta política se configura a través del establecimiento de alianzas y el fortalecimiento de redes con el tejido empresarial y otros agentes de la región. Dentro de esta orientación de política, el elemento más destacable es la estrategia "*Alliance Bavaria Innovative*" a partir de la cual, y con una financiación de 50 millones de euros (invest in-bavaria.com), se han lanzado 16 iniciativas (oficinas) de clúster para fortalecer el trabajo en red dentro de los diferentes sectores seleccionados. Así, en el caso de Baviera, el Gobierno regional ha sido el impulsor, no sólo del marco estratégico de la política, sino de las propias iniciativas de clúster.

Principales clúster en el Länder:

A partir de la estrategia "Alliance Bavaria Innovative" se lanzan 16 clústeres:

- Movilidad: automoción, logística, aerospacial, navegación por satélite.
- Ingeniería y materiales: nanotecnología, nuevos materiales, química.
- Medioambiente: biotecnología, tecnologías del medioambiente, medicina, madera, energía.
- Electrónica y TICs: TICs, robótica y procesos.
- Servicios y audiovisual: audiovisual, finanzas.

8. ESTOCOLMO¹¹

Aspectos destacables:

La Administración Central ha provisto de un marco específico para incitar a las regiones a incluir en sus definiciones estratégicas orientaciones clúster. Aunque en prácticamente todas las regiones se ha conseguido, en ciertas regiones la orientación clústeres ha sido más evidente.

En las regiones, como es el caso de Estocolmo, no siempre se ha traducido en una política de clúster formal, pero si se han desarrollado programas e iniciativas concretas que permitieran la generación de un entorno que diera lugar a concentraciones muy especializadas de actividad (clústeres naturales).

Activos del entorno:

Los activos con los que cuenta la región de Estocolmo y que han contribuido al fortalecimiento de los clústeres naturales se pueden resumir en los siguientes:

- Elevado compromiso y extensión de la innovación en el conjunto de la sociedad.
- Mercado laboral muy cualificado y especializado en las actividades económicas donde aparecen los clústeres.
- Una de las zonas europeas más atractivas para la inversión extranjera.
- Región que concentra al 21% de la población, 28% de la economía.

11. Ejemplo: <http://www.kista.com>

- Capital de Suecia.
- Dotación de excelencia en infraestructuras para la investigación, el desarrollo y la innovación.
- Entorno medioambiental y calidad de vida de alta calidad.
- Empresas tractoras multinacionales en los principales clústeres.

Actuación Pública:

A escala regional no hay una política de clúster como tal, a diferencia del nivel nacional, donde el ejemplo más claro son los “Programas Regionales de Crecimiento” (RTPs), que instaron a los gobiernos regionales a incluir en sus estrategias de desarrollo elementos específicamente dirigidos a los clústeres. En el caso de la Administración regional, fue destacable el papel que jugó en la generación de un entorno favorable para la atracción de empresas en el sector TIC y la electrónica, que permitió convertir la zona en un “hub” de las telecomunicaciones a escala internacional.

Principales clústeres en la región:

- Audiovisual y media.
- Medioambiente.
- Nutrición.
- Biosalud.
- Personas.
- Nanotecnología.
- Turismo.
- Computación Ubícua.
- Bienestar.

Líneas de trabajo similares se han venido desarrollando en ciudades como Bilbao¹² (Bilbao Ría 2000) o en Zurich¹³ (Centros de Investigación científica). Quizá por proximidad sus casos sean más conocidos en nuestro entorno y no necesiten sino recordarse.

12. www.bilbao.net

13. www.swissworld.org

4. UNA CIUDAD CON PROYECTO: UNA OPORTUNIDAD EN LA NUEVA ECONOMÍA GLOBAL

Es necesario tener claro que se han modificado sustancialmente los patrones de localización industrial debido a la capacidad tecnológica y organizativa de las empresas para separar el proceso de producción en diferentes localizaciones y reintegrar la unidad del proceso a través de las telecomunicaciones, por lo que los medios de innovación tecnológica se convierten en un elemento fundamental del nuevo patrón de localización empresarial.

En general, podríamos afirmar que las ciudades requieren proyecto. Las grandes ciudades deben responder a cinco tipos de retos:

- Nueva base económica.
- Infraestructura urbana.
- Calidad de vida.
- Integración social.
- Gobernabilidad.

Solamente generando una capacidad de respuesta a estos retos, podrán ser competitivas, insertarse a los espacios económicos globales y garantizar a su población los mínimos necesarios de bienestar para que la convivencia democrática pueda consolidarse. En todas las ciudades en las que, en los últimos años, ha tenido lugar una importante transformación urbana (Birmingham, Amsterdam, Lyon, Barcelona, Lisboa, Manchester, Montpellier o Estrasburgo) se ha producido la acción combinada de tres factores:

- la toma de conciencia de los efectos de la globalización,
- la concertación de los actores urbanos, públicos y privados y la generación de liderazgo local,
- la voluntad conjunta y el consenso ciudadano para que la ciudad dé un salto adelante, en lo económico, en lo social, en lo cultural, etc.

Las ciudades adquieren cada día un mayor protagonismo tanto en la vida política como económica, social, cultural y mediática. La ciudad se conforma como actor de su propio destino en la medida que realiza una articulación entre administraciones públicas, agentes económicos públicos y privados, organizaciones

sociales y cívicas, sectores intelectuales y profesionales y medios de comunicación social.

Las ciudades, entendidas territorialmente en un sentido amplio, han de ser innovadoras y contemplar “componentes de excelencia”¹⁴: ciudades innovadoras son aquellas que están enfocando con coherencia los retos de la globalización y los riesgos que genera; aquellas capaces de encontrar un equilibrio entre los aspectos de competitividad económica, cohesión y desarrollo social; y sostenibilidad ambiental y cultural. Son, en definitiva, elementos que identifican lo que podríamos llamar o definir como “Clúster de la excelencia”.

Para que un proyecto de ciudad sea eficaz es preciso contemplar al menos tres factores:

- la movilización de los actores urbanos públicos y privados, concretada en actuaciones y medidas a ejecutar.
- la capacidad para generar un proyecto de comunicación y de promoción de la urbe (que refuerce la imagen de la ciudad)
- Las competencias y organización del gobierno local, mecanismos de relación con otras administraciones y con sus ciudadanos, su imagen y su presencia internacional.

Las viejas reivindicaciones vinculadas a la exigencia de llevar más lejos los procesos de descentralización política y administrativa y la asignación de recursos públicos suficientes para ejercer adecuadamente las competencias de los ayuntamientos, no son hoy propuestas suficientes. El gobierno local capaz de dar respuesta a los actuales desafíos urbanos, capaz de construir un proyecto de ciudad y liderarlo, debe ser un gobierno promotor. Cuatro son las características que definen ese papel promotor del gobierno local:

1. La promoción de la ciudad hacia el exterior que desarrolle una imagen fuerte y positiva apoyada en una oferta de infraestructuras y de servicios que atraiga inversores, visitantes y usuarios y que facilite sus “exportaciones”.
2. La colaboración con otras administraciones públicas y la concertación

14. “Componentes de excelencia” son elementos urbanos que presentan un nivel de atractivo y éxito notorio: zonas residenciales, centros históricos, parques de actividades económicas, anillos verdes, parques urbanos, corredores verdes, plataformas logísticas, etc. Por ejemplo, buscando ciudades de tamaño semejante a las de nuestra Euroregión nos podríamos encontrar con Vitoria y Santander.

y cooperación público - privada como medios para resolver los nuevos requerimientos urbanos y el cambio de escala exigido por la globalización.

3. La creación de un grado elevado de concienciación ciudadana de “proyecto común”: el sentido de la pertenencia, de voluntad colectiva, de confianza e ilusión por el futuro de la urbe.
4. La capacidad de innovación democrática como respuesta a tres retos distintos:
 - el de la participación ciudadana,
 - el de la cooperación social (apoyada y estimulada por la acción pública),
 - el de la integración de las políticas urbanas, ya que no pueden abordarse eficazmente las problemáticas de la vivienda, la pobreza, el medio ambiente, la educación, la promoción económica, la cultura, etc., por medio de políticas y organismos sectoriales, ni por organizaciones caracterizadas por la verticalidad de sus estructuras, apoyadas en el desarrollo de sus competencias gestoras.

En definitiva apostamos por un pacto político global para la gestión de la ciudad como factor de desarrollo. Parece evidente que las actuales estructuras políticas locales, sus esquemas organizativos y medios de gestión, no son las más adecuadas para articular este liderazgo local y asumir las nuevas competencias y funciones que nos llevarían a obtener un espacio en la globalización.

Brevemente indicaremos nueve líneas de reforma:

1. *Gobierno metropolitano del territorio y descentralización de la gran ciudad.* Lo definiríamos como el proceso de definición de una estrategia metropolitana de desarrollo que armonice la planificación territorial, la programación conjunta de las inversiones del desarrollo urbano y la gestión de los servicios de ámbito supramunicipal; esquivando, claro está, el camino del establecimiento de un nuevo ente institucionalizado.
2. *Organización política* que reconozca la personalización de los liderazgos, la necesidad de superar la confrontación legislativo - ejecutivo y la continuidad de la gestión municipal (elección directa de Alcalde, conformación de mayorías, profesionalización de la función directiva pública, etc.).

3. *Fortalecimiento de los sistemas de financiación de los gobiernos locales*, a través de una redistribución del gasto público (Estado - CCAA - Entidades Locales): 50 % - 25 % -25 %; obtención de sistemas de financiación en gran parte automática (vinculada a ingresos propios, participación en impuestos nacionales, etc.) con aportaciones compensatorias (reequilibrio); y financiación de proyectos de desarrollo urbano con un importante grado de autofinanciación generada por vía de apropiación pública de plusvalías urbanas y mediante la cooperación público - privada.
4. *Gestión empresarial de los servicios y actividades públicas* y cooperación y concertación público – privada.
5. *Relaciones con los ciudadanos, comunicación y participación*:
 - Facilitar el acceso de los ciudadanos a la Administración y empresas de servicios públicos: teleadministración, ventanilla única, etc.
 - Comunicación basada en el uso generalizado de las nuevas tecnologías junto con relaciones personalizadas en la atención presencial.
 - Participación ciudadana mediante programas concertados basados en la cooperación de usuarios, el apoyo a las organizaciones sociales de base, etc.
6. *Internacionalización de los gobiernos locales*. Las ciudades necesitan hoy promocionarse internacionalmente, tienden a integrarse en sistemas o ejes transnacionales, deben formar parte de redes y organizaciones regionales o mundiales de ciudades y autoridades locales, han de multiplicar sus relaciones bilaterales y multilaterales.
7. *Creación de un nuevo marco jurídico competencial bajo el principio de la subsidiariedad*.
8. *Otorgar a las Corporaciones Locales mayor capacidad de gestión y de participación en las decisiones que le afectan*.
9. *Concienciación ciudadana del proyecto común como pacto político global para la gestión de la ciudad como factor de desarrollo*.

Podríamos concluir este apartado señalando que en un momento histórico caracterizado por la globalización, el proyecto de ciudad basado en un plan estra-

tégico representa una gran oportunidad democrática, porque ofrece una respuesta integrada desde el lugar donde se plantean los problemas de la sociedad y desde donde pueden actuar los agentes públicos y privados conjuntamente y porque puede permitir reconstruir el sentido de la ciudad, del territorio, en una época donde la pérdida de conciencia de los límites y de la disolución de las ideologías que soportan los proyectos colectivos, nos plantea el reto de rehacer nuestros sistemas de convivencia.

5. POLÍTICAS URBANAS EN LA GLOBALIZACIÓN

La globalización económica plantea nuevos desafíos a las políticas urbanas. La competitividad del territorio dependerá sobre todo de:

1. El funcionamiento eficiente del sistema urbano - regional, especialmente en cuanto a movilidad y servicios básicos.
2. Inserción en los sistemas de comunicaciones de carácter global y buena información de los agentes sociales y económicos de los procesos mundiales.
3. Cualificación de los recursos humanos.
4. Apoyo público a los agentes económicos y sociales.
5. Instituciones políticas representativas, eficaces y transparentes.
6. Definición de un proyecto de ciudad que incorpore un plan de marketing del mismo.
7. Gobernabilidad del territorio basada en la cohesión social, la concertación y la participación cívica.

La moderna gestión de la ciudad debe de intentar resolver los desafíos que la globalización económica plantea a las políticas urbanas.

Podemos afirmar que el objetivo principal de la política urbana hoy es "hacer ciudad". Sólo es posible la consecución de este objetivo si la ciudad se dota de un proyecto de desarrollo económico que combine la competitividad con la sostenibilidad respecto a los recursos no renovables y al medio ambiente, con la cohesión social, es decir, el empleo, la vivienda, el acceso a los servicios, la participación cívica y la integración cultural.

De esta forma, definiríamos los parámetros de lo que podríamos denominar política económica urbana, alrededor de una serie coherente y coordinada de actuaciones destinadas a:

1. Proporcionar (o estimular) una base eficiente y atractiva para nuevas actividades económicas (parques tecnológicos, zonas de actividades logísticas, complejos para ferias y congresos, etc.)
2. Intervenir en la base productiva de la ciudad y mejorar la eficacia de los procesos productivos o la competitividad de los productos destinados al mercado (información sobre la evolución de los mercados, sobre innovación tecnológica, sobre formas de comercialización, etc.).
3. Propiciar el funcionamiento eficiente del sistema urbano - regional, especialmente en cuanto a movilidad y servicios básicos.
4. Garantizar la inserción en los sistemas de comunicaciones de carácter global y buena información de los agentes sociales y económicos de los procesos mundiales.
5. Favorecer la cualificación de los recursos humanos.
6. Reducir los márgenes de incertidumbre de los agentes privados.
7. Actuaciones de promoción y marketing (*city marketing*).
8. Mejorar las infraestructuras de comunicación, el buen funcionamiento de los servicios urbanos, etc.
9. Potenciar unos entornos que no siempre se consideran determinantes para la actividad económica competitiva y que, en cambio, pueden tener una influencia decisiva: *el entorno social*, esto es las características de la vida social urbana, la sensación de seguridad, la existencia y eficacia de los servicios personales, etc.; el entorno cultural y el *entorno estético* y el *medio ambiente urbano*, o lo que es lo mismo, la calidad de los espacios públicos, la arquitectura, los monumentos, la calidad de vida, ...

6. LA CIUDAD Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Esta serie de actuaciones deben concebirse desde la perspectiva del desarrollo sostenible, con una dimensión no únicamente ambiental, sino incorporando una visión integral del desarrollo urbano. Los espacios públicos desempeñan un papel esencial en la construcción de una ciudad competitiva, cohesionada y sostenible.

Las ciudades constituyen una parte esencial del patrimonio que hoy poseemos en Europa, pues han venido siendo, desde la Edad Media, los principales centros de acumulación económica; los nodos creativos donde mayoritariamente se concentra y produce la cultura, la tecnología y la innovación; así como los lugares de mayor desarrollo social y humano, o de ejercicio más intenso del intercambio, la comunicación, la libertad y la ciudadanía.

Pero además de los viejos retos urbanos, las transformaciones sociales, económicas y políticas de los últimos años han producido algunas modificaciones tan intensas en las dinámicas urbanas que nos inducen a replantear profundamente nuestra perspectiva sobre el futuro de las ciudades.

En las condiciones actuales de las ciudades, el medio ambiente urbano se ha degradado notablemente. Existen numerosos aspectos en los que se refleja esta pérdida de calidad de vida:

- aumento de la contaminación atmosférica, debido a las actividades económicas y sobre todo al crecimiento de la circulación rodada,
- aumento de la superficie sometida a contaminación por ruido,
- aumento insostenible del consumo de energía y agua,
- disminución del confort climático y aumento de la temperatura.

Esto es sólo una parte del problema. Deben afrontarse retos como la educación de la población, la promoción de economías capaces de generar puestos de trabajo, la provisión de mecanismos de participación y democratización, el ataque directo a las causas de exclusión social. La sostenibilidad no es sólo ambiental, es también integración social. Las políticas sociales no pueden por tanto separarse de los procesos para conseguir un desarrollo sostenible.

Finalmente, el modelo insostenible de crecimiento que hemos venido desarrollando en las últimas décadas, ha favorecido un incremento notable del consumo de recursos materiales y energéticos, muy por encima del aumento de los niveles efectivos de desarrollo real, que contrasta claramente con el empeoramiento de algunos componentes básicos de la calidad de vida urbana (congestión, contaminación del aire, de las aguas, ruido, etc.) y con la puesta de manifiesto de determinados efectos colaterales tanto en la escala local como en la global: la evidencia científica del cambio climático como consecuencia de la emisión de GEI; el irreversible impacto de la actividad humana sobre el conjunto de la biosfera; el desbordamiento de la

huella ecológica global; y el progresivo agotamiento a medio plazo de la energía abundante y barata de los combustibles fósiles (*peak oil*) en que se ha basado buena parte del desarrollo del siglo XX.

Todas estas condiciones son los nuevos retos que debemos afrontar tras haberse puesto claramente de manifiesto los importantes desequilibrios estructurales que ha tenido el modelo de crecimiento reciente, haciendo insostenible su prórroga y obligando a revisar las bases de la sostenibilidad urbana, aprovechando la ocasión para retomar también aquellos viejos retos que tienen planteadas las ciudades desde su origen.

Sin duda se trata de retos importantes, pero también de una oportunidad histórica para abordar –de forma consensuada y colectiva– un cambio de paradigma, superando el modelo de crecimiento de los últimos años y reorientando las ciudades hacia la búsqueda de una mayor sostenibilidad, en sus tres dimensiones: social, ambiental y económica, siguiendo también las recomendaciones que se vienen estableciendo en el contexto de la Unión Europea.

En la Euroregión hemos de asumir que las Agendas Locales 21, con la denominación y contenidos que se quiera, deben ser un Plan estructural municipal que se base en la integración, con criterios sostenibles, de las políticas ambientales, económicas y sociales del municipio y que surja de la participación y toma de decisiones consensuada entre los representantes políticos, agentes económicos y sociales implicados y los ciudadanos y ciudadanas.

Este planteamiento nos lleva a la convicción de que no podemos aceptar la existencia de la denominada “ciudad dual”, la que consolida centros y periferias excluyentes, la que segrega social y funcionalmente poblaciones y actividades. Las ciudades sostenibles deben ser policéntricas, los barrios plurales y las zonas de actividad polivalentes. Una ciudad democrática es aquella que maximiza las posibilidades de movilidad de todos sus habitantes.

El marco general de referencia en el ámbito europeo está definido por la Estrategia Europa 2020¹⁵, sustituta de la Estrategia de Lisboa y aprobada definitivamente en el Consejo Europeo del 17 de junio de 2010. Su objetivo es establecer una nueva economía de mercado más sostenible, más verde e incluyente, donde nuestra

15. http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/documents/pdf/20100303_1_es.pdf

prosperidad provenga de la innovación y de una mejor utilización de los recursos y donde el factor clave sea el conocimiento. En este sentido, se considera que los elementos impulsores de la estrategia Europa 2020 deberían tener un carácter temático y centrarse en las siguientes tres prioridades que se refuerzan mutuamente:

1. Crecimiento inteligente: desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación.
2. Crecimiento sostenible: promoción de una economía que utilice más eficazmente los recursos, que sea verde y más competitiva.
3. Crecimiento integrador: fomento de una economía con un alto nivel de empleo que redunde en la cohesión económica, social y territorial.

La Estrategia recoge una serie de objetivos específicos concretos, referidos a las tres prioridades de crecimiento inteligente, sostenible e integrador, y que requerirán acciones a nivel nacional, comunitario e internacional para sustentarlos. Para ello, la Comisión propone siete iniciativas emblemáticas (*flagship initiatives*) como catalizadores de los avances en cada tema prioritario, que se materializarán tanto en la Unión Europea como en los Estados miembros:

- Unión por la innovación.
- Juventud en movimiento.
- Una agenda digital para Europa.
- Una Europa que utilice eficazmente los recursos.
- Una política industrial para la era de la mundialización.
- Agenda de nuevas calificaciones y empleos.
- Plataforma europea contra la pobreza.

Más allá de estos factores clave para las reformas, la estrategia Europa 2020 pretende convertirse en realidad, mediante una estrategia de convergencia e integración, que reconozca más explícitamente la creciente interdependencia, a los distintos niveles de la U.E.:

- Interdependencia entre los Estados Miembros, especialmente dentro de la eurozona, en el sentido de compartir, para bien y para mal, las consecuencias de sus actuaciones nacionales.
- Interdependencia entre los diferentes niveles de gobierno: Unión Europea, Estados miembros, regiones, actores sociales y gobernanza multinivel.

- Interdependencia entre las diferentes políticas y entre las políticas e instrumentos con la política de integración, para conseguir los objetivos propuestos.
- Interdependencia a nivel global, ya que ningún estado miembro, en solitario, posee la capacidad necesaria para aguantar el paso marcado por las economías emergentes y para llevar a cabo todas las transformaciones necesarias.

Sobre la base de estos principios, sus objetivos específicos incluyen: la contribución a frenar el proceso del cambio climático, la sostenibilidad en los sistemas de transporte, la adopción de patrones de producción y consumo sostenible, la mejora en la gestión y la prevención de la sobreexplotación de los recursos naturales, la protección y mejora de la salud pública, la solidaridad intergeneracional, la seguridad y el incremento de la calidad de vida de los ciudadanos, y en general el desarrollo sostenible global y el cumplimiento de sus mandatos internacionales.

La “Carta de Leipzig sobre Ciudades europeas sostenibles”¹⁶, aprobada con motivo de la Reunión Informal de Ministros de desarrollo urbano celebrada durante los días 24 y 25 de mayo de 2007, supuso otro paso adelante, al plantear dos objetivos concretos: la necesidad de incluir enfoques integrados en las políticas urbanas, y de prestar especial atención a los barrios desfavorecidos. Además en esta Carta se apuesta nuevamente por desarrollar políticas integradas multisectoriales - mediante la coordinación horizontal y vertical -, la creación de espacios públicos de calidad, la modernización de las redes de infraestructuras, la mejora de la eficiencia energética, la innovación proactiva y las políticas educativas, la búsqueda de estrategias para la mejora del espacio físico, el fortalecimiento a escala local de la economía y el mercado laboral, el fomento del transporte urbano eficiente y asequible, etc. Por último, también se destaca la importancia del intercambio de experiencias, conocimientos y buenas prácticas urbanas a través de las nuevas tecnologías y las redes relacionadas con temas urbanos y territoriales, entre las que pueden destacarse a nivel europeo EUKN, URBACT, INTERACT, Urban Audit, ESPON, EIONET, etc.

Por su parte, en la Reunión Informal de Ministros de Desarrollo Urbano de Toledo (22 de junio de 2010) se aprobó la Declaración de Toledo¹⁷, en la que se analiza la dimensión urbana de la estrategia Europa 2020, y el contexto actual de crisis

16. http://www.rfsustainablecities.eu/IMG/pdf/LeipzigCharte_Es_cle139ba4.pdf

17. http://siu.vivienda.es/siu/infoWeb/barrrios/agenda_urbana/6_declaracion_Toledo.pdf

financiera, económica y global, destacándose la importancia de afrontar los retos urbanos actuales y de aplicar la estrategia Europa 2020 mediante la consecución de un desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo, señalando la idoneidad del enfoque integrado de las políticas urbanas para conseguirlo, y enfatizando la importancia de la regeneración urbana integrada y su potencial estratégico de cara al futuro. En la Declaración también se resalta la necesidad de poner en práctica el enfoque integrado, partiendo de un entendimiento común del mismo, y desarrollándolo mediante una serie de indicadores comunes, al tiempo que se apoya la continuación en una segunda fase del proceso de Marsella sobre el Marco Europeo de Referencia de la Ciudad Sostenible (RFSC), y se establecen las líneas principales para la consolidación futura de una Agenda Urbana Europea.

Como principios generales de esta Estrategia se asumen los principios de austeridad; ecoeficiencia y optimización de los recursos; equidad; solidaridad inter e intraterritorial y social, presente y futura; precaución frente a los cambios irreversibles; integración de los requerimientos de conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio cultural y natural, la biodiversidad y el paisaje en las políticas urbanas; así como el principio de garantía de información y participación de los ciudadanos en el diseño y ejecución de las políticas públicas.

7. EURORREGIÓN Y SISTEMA DE CIUDADES METROPOLITANAS

Una idea – fuerza como punto de partida: la Euroregión Galicia – Norte de Portugal se conformará en la medida en que seamos capaces de articular un sistema de ciudades metropolitanas. De la armonización de esos espacios urbanos y de su gestión en el contexto actual dependerá, en gran medida, nuestra inserción (o nuestra exclusión) en los espacios de desarrollo sostenible (económico, social y ambiental) de Europa y del planeta.

La ciudad metropolitana es hoy algo más que una tendencia, es una realidad económica, social y funcional en proceso de constitución. La complejidad de esta realidad proporciona un espacio urbano - funcional que no se construye como resultado de su organización institucional y la gestión de los servicios. La nueva ciudad metropolitana debe entenderse como un sistema o una red articulada por nodos definidos por su interrelación y accesibilidad. La calidad de esa nueva realidad urbano - regional dependerá de:

- la intensidad de las relaciones entre los puntos fuertes de centralidad de la red.

- La multifuncionalidad de los centros nodales.
- La capacidad de integrar al conjunto de población y territorio mediante un adecuado sistema de movilidad.

7.1. Visión del territorio regional y urbano

En el planteamiento tradicional, las estrategias y las políticas se definían en función del territorio que tenía asignado una administración pública competencial. En el momento en que el proceso urbanizador se extiende, se plantea la creación de las áreas metropolitanas como realidades políticas e institucionales, pero con el mismo esquema sociedad (ciudad) -territorio- administración, y plantea la creación de una forma metropolitana de gobernar, con unas “competencias” de planificación urbanística y de servicios metropolitanos.

Hoy, las grandes aglomeraciones urbanas son de hecho más “metropolinucleares” que metropolitanas, y este tipo de expansión unida a la insatisfacción generalizada hacia los gobiernos metropolitanos (por su limitada o nula legitimidad democrática, por sus competencias, límites territoriales y eficiencia) y, sobre todo, tomando en consideración la creciente interdependencia entre lugares cada vez más alejados en el espacio, plantea la necesidad de cambiar la concepción (Rojo y Varela, 2007); porque en la actualidad, las estrategias urbanas a menudo sobrepasan los territorios definidos administrativamente. A continuación serán esbozados los aspectos más sobresalientes vinculados a esta afirmación:

a) Las estrategias son las que definen los territorios

La interdependencia creciente entre territorios conlleva que, en función de la estrategia sectorial, de una ciudad o de una red regional de ciudades, tendremos un territorio u otro adecuado para desarrollarla.¹⁸

Está claro que en función de la estrategia, encontraremos un territorio adecuado en función de la amplitud e intensidad de las interacciones, y también está claro que por simple cálculo económico no se puede crear tantos organismos territoriales como ámbitos espaciales de la estrategia. Debemos dirigirnos hacia una organización de

18. Así, si hablamos de política social quizás el ámbito sea inferior al municipal, si nos referimos a la movilidad será supramunicipal, si nos referimos al ciclo del agua será también supramunicipal, pero a buen seguro distinto al anterior. Y lo mismo podríamos decir en relación con los residuos, la vivienda o la cultura. Si nos referimos al turismo y a los centros logísticos portuarios y aeroportuarios, a buen seguro nos estamos refiriendo al ámbito eurorregional.

la acción interadministrativa abierta, flexible, horizontal (no jerárquica) basada en los intereses propios y conscientes, y por supuesto asimétrica en todos los aspectos.

La estructura en red que no tiene necesariamente que institucionalizar políticamente la colaboración entre redes de más de una región, permite poder impulsar proyectos interregionales e interestatales de interés común para las ciudadanías de diferente ámbito político-administrativo.

b) El municipio y su gobierno deben entenderse como unidad básica relacional

En una concepción tradicional, la existencia de una aglomeración urbana plurimunicipal se interpreta a menudo como la pérdida de relevancia de los municipios aglomerados. En una nueva visión de territorio-red, el municipio se considera una unidad relacional básica que se articula en distintas redes de flujos con otros municipios, basándose en la autonomía local para garantizar una interdependencia eficaz.

c) La región-ciudades, un objetivo a perseguir frente a la región-ciudad o ciudad-región

La visión de las regiones (estados federados, autonomías, etc.) que se articulan a través de sus ciudades y municipios, es la perspectiva más adecuada y en la que es preciso trabajar. En la perspectiva de región de ciudades, se trata de aprovechar los factores de desarrollo propios de las ciudades, buscando la cooperación horizontal entre ellas para así reequilibrar el territorio regional y desarrollando una estrategia regional, sin duda participativa y enriquecedora de la autonomía local, que integre, complemente y coordine el potencial de las diferentes ciudades del territorio.

d) Los territorios, sean éstos municipales o supramunicipales, precisan de una estrategia al ser unos activos del desarrollo económico y social

En una visión caduca, pero aún muy influyente, se otorga al territorio, al lugar, una función pasiva, de puro soporte a un desarrollo económico y social. Se ha señalado, por el contrario, a la ciudad, a lo local, como un activo generador de desarrollo económico y social por lo que precisa de una gestión estratégica para promover y conducir el desarrollo humano.

e) Hoy los territorios necesitan un plan estratégico, como inicio de una nueva gestión del territorio, totalmente compatible y complementario con un plan de ordenación territorial y urbana, Para promover, conducir y ordenar en el espacio el desarrollo humano de un territorio a través de las redes de ciudades.

f) Una nueva concepción de la movilidad y los transportes públicos

Ante la problemática generada por la creciente movilidad de las personas, vehículos y mercancías, la creciente saturación de las vías de circulación, el incremento de la polución acústica y atmosférica, la limitación del espacio libre para los peatones, etc. es inaplazable la reflexión acerca de un nuevo enfoque de la movilidad urbana, basado en la necesaria complicidad de todos para hacer posible una mejor calidad de vida para el conjunto de los ciudadanos.

Las mejoras en las relaciones de movilidad interna de nuestras ciudades han de fundamentarse en:

1. Fomentar el dinamismo social y económico de la ciudad.
2. Preservar los criterios de sostenibilidad, enmarcados en la Agenda Local 21.
3. Garantizar la seguridad viaria.
4. Garantizar la calidad de vida de todos los ciudadanos.
5. Promocionar un cambio de actitudes de movilidad.

Por ello, el nuevo modelo ha de ser consensuado, mediante un pacto ciudadano.

Las grandes líneas de actuación en las que será preciso incidir son:

1. Ofertar una red de transporte (colectivo y público), urbana e interurbana, eficaz y eficiente, capaz de disuadir el uso del transporte privado.
2. Jerarquizar la distribución y el uso de la red viaria, estableciendo sus prioridades de uso, prestando especial atención a los peatones y a modalidades alternativas de desplazamiento (redistribución del tráfico interno, replanteamiento de la semaforización, accesibilidad global, etc.)
3. Replantear la gestión del transporte y distribución de mercancías, liberando las calles del transporte pesado y semipesado.
4. Adopción de medidas preventivas, educativas, señalizadoras, informativas y sancionadoras para garantizar la seguridad vial de personas y vehículos, con la aplicación de nuevas tecnologías que favorezcan la movilidad.
5. Desarrollar actuaciones tendentes a minimizar la problemática ambiental asociada al transporte y la movilidad.

Desde una perspectiva más global es una absoluta prioridad lograr la vertebración externa de nuestras ciudades en una red europea. Lograr el establecimiento de una amplia malla de comunicaciones “rodoviarías” y ferroviarias y una complementariedad y especialización de nuestros puertos y aeropuertos en un complejo sistema europeo de comunicaciones es vital para afrontar con garantías los retos de la sociedad del siglo XXI.

En un plano meramente introductorio y generalista (necesitado, por tanto, de un análisis y estudio exhaustivo para cada área de la Eurorregión), se plantea un esbozo sobre las líneas maestras de un marco general para el desarrollo territorial del área metropolitana en sus aspectos fundamentales. Será un objetivo básico concretar y reconocer los rasgos calificadores que conforman el actual modelo territorial, para poder así establecer las pautas de la estructura metropolitana deseable.

Hoy en día, la Unión Europea comprende cerca de doscientas áreas metropolitanas que se encuentran en gran medida concentradas en la denominada *Dorsal o Diagonal Europea* en la que se concentra casi la mitad de las mayores ciudades, un elevado porcentaje de la población total en un territorio inferior a la quinta parte del total europeo. Complementariamente, aparecen una serie de ejes, de diferente potencial de desarrollo, que vertebran un modelo territorial comunitario configurado por una gran región urbana central articulada mediante un sistema de áreas metropolitanas de distinto nivel: nacional, regional y ciudades.

En este marco, la Eurorregión y su sistema de ciudades conforma un espacio de borde del corredor Atlántico pero con expectativas razonables de conformar un área de nueva centralidad emergente. Es cierto también, que tomando la decisión estratégica de “no hacer nada”, la consecuencia puede llevar a ese espacio de borde a la caída al abismo de la exclusión del espacio de desarrollo europeo.

7.2. Problemática común metropolitana

Todas las Areas Metropolitanas de ciudades de Rango Medio Europeo, singularmente las pertenecientes al Sistema Urbano Peninsular, se encuentran afectadas por similares problemas. La de nuestro entorno eurorregional tampoco es una excepción, por lo que para un correcto enfoque de su problemática, conviene establecer los factores que condicionan e influyen en la misma y que se sintetizan en los siguientes:

1. La fuerte difusión de las nuevas tecnologías.
2. La transformación de los mercados cerrados y autárquicos, en un contexto de globalización y mundialización de la economía.
3. El cambio y especialización empresarial con la aparición de un creciente desarrollo de servicios para empresas, es decir, una super-especialización del Sector Terciario.
4. Aceleración progresiva de los ritmos de innovación.

Los anteriores factores exigen una transformación de la base estructural urbana orientada a:

- crear las mejores condiciones posibles de accesibilidad y comunicación, favoreciendo la implantación de nuevos y avanzados servicios de Telecomunicaciones, accesos por vía aérea y mejora y facilidad de los servicios portuarios;
- ampliación de las actuales áreas de mercado mediante la mejora de la accesibilidad tanto en rutas alternativas como en tiempo;
- implantación de centros de enseñanza superior. Fomento del sector innovador y creación de asociaciones Empresariales Horizontales que propugnen el establecimiento de consorcios para el pequeño y mediano tejido empresarial, de manera que se imponga una nueva cultura empresarial en la que la innovación juegue un papel importante.

Los factores anteriores, encauzarán la Economía Urbana, hacia una Economía Informacional.

7.3. Estrategias de planificación metropolitana para la Euroregión

El sistema de regiones metropolitanas de la euroregión Galicia - Norte de Portugal, como cualquier otro al que nos pudiéramos referir, no debe abandonarse a la inercia de reactivaciones económicas espontáneas sino que debería reorganizarse para resolver sus problemas estructurales, consolidando su posición en el marco peninsular y europeo.

Para ello es necesario elaborar una Política Estratégica, con objetivos y líneas de actuación claros, que ordene y que planifique adecuadamente los desarrollos metropolitanos.

Afrontar todos los retos y desafíos que se nos presentan con garantías de éxito requiere establecer un importante esfuerzo planificador que indique cuáles son las metas prioritarias a alcanzar y las líneas de actuación para su consecución.

Los Planes Metropolitanos deberían desarrollarse alrededor de ocho temas críticos, en los que habrían de concentrarse los esfuerzos para revitalizar nuestra red de metrópolis: recursos humanos, servicios avanzados, movilidad y accesibilidad, regeneración medioambiental, regeneración urbana, centralidad cultural, coordinación interadministrativa y concertación público – privada y acción social.

A) *Inversión en recursos humanos*

El estado futuro de nuestro sistema de regiones metropolitanas en relación con los Recursos Humanos, se debería caracterizar por los siguientes elementos:

- Un sistema educativo moderno, flexible e innovador.
- Un grupo de sistemas Universitarios vinculado al tejido económico metropolitano y que suponga un factor de centralidad, por sus actividades docentes y de investigación a escala internacional.
- Una formación profesional prestigiada, que garantice un acceso adecuado al mercado de trabajo, en colaboración con las empresas.
- Unas empresas con una concepción estratégica de la gestión de recursos humanos, reflejada en sus planes de inversión y formación.
- Unas administraciones públicas con capacidad de liderazgo y con la coordinación adecuada para asegurar unas políticas integradas de educación, formación y empleo, en sintonía con los sectores económicos y sociales.
- La visión futura de los Recursos Humanos en la red metropolitana puede expresarse en forma de las siguientes ventajas competitivas:
- Empresas con visión estratégica de los recursos humanos.
- Posicionamiento tecnológico, sustentado en una formación de elevada calidad a todos los niveles.
- Sistema educativo innovador, flexible y adecuado en todo momento a las necesidades del mercado de trabajo.
- Aprovechamiento de la capacidad política superior de la Administración Autónoma y Municipal para diseñar una política de empleo con auténtico impacto.

- Universidades estrechamente vinculadas al tejido económico e industrial de Galicia y del Norte de Portugal que, ostentando el liderazgo en materia de tecnología y cultura de gestión, suponga un factor de centralidad.

B) Área territorial de servicios avanzados

El objetivo es desarrollar una economía mixta, industrial y de servicios de carácter avanzado, lo que permitirá a la red Metropolitana competir con éxito en el sistema europeo de ciudades.

Para la consecución del modelo apuntado será necesario definir diversas estrategias que se pueden agrupar en las siguientes palancas de cambio:

- Creación de un entorno favorable para el desarrollo de servicios avanzados. La disponibilidad de los factores de producción, la existencia de una adecuada red de infraestructuras, la posibilidad de acceso a la recepción y difusión de información, así como otros aspectos ligados a las condiciones tecnológicas, son factores propios de las áreas metropolitanas que condicionan la localización de oferentes de servicios avanzados.
- Desarrollo de un mercado de servicios avanzados. Las esperanzas de desarrollo se deben basar en la implantación de una economía de servicios avanzados, concentrando los esfuerzos especialmente en aquellas áreas en las que se puede llegar a ser internacionalmente competitivo.

C) Movilidad y accesibilidad

La Estrategia Metropolitana debe aspirar a la consecución de un sistema de comunicaciones que presente las siguientes características:

- Un sistema de movilidad interna que asegure la adecuada conexión entre las distintas subzonas que la integran.
- Una conexión con los grandes ejes de comunicación viarios y ferroviarios de ámbito europeo, que favorezca nuestra integración dentro de una potente vertiente atlántica.
- Una Red portuaria bien conectada con los demás sistemas de transporte y con una oferta de servicios de valor añadido que le hagan jugar un papel protagonista en la transformación y dinamización económica de la red Metropolitana.
- Una Red aeroportuaria que conciba a cada aeródromo como centro especializado y complementario de un sistema aeroportuario vertebrador

de las conexiones aéreas en la vertiente atlántica, y con una oferta amplia de servicios regionales, nacionales e internacionales.

D) Regeneración medioambiental

La visión futura del medio ambiente en la red metropolitana, se podría definir según los siguientes elementos:

- Control y gestión de las calidades del aire y del agua y gestión eficaz de la política de residuos (urbanos e industriales).
- Colaboración activa en la búsqueda de los mecanismos necesarios para que la industria utilice tecnologías más respetuosas con el medio ambiente, que habrán de situarla en una posición competitiva en el mercado europeo y para que aproveche las oportunidades de negocio en este sector.
- Regeneración de las zonas medioambientalmente degradadas.

E) Regeneración urbana

El estado futuro de la red metropolitana de la Eurorregión con relación al tejido urbano, ha de caracterizarse por los siguientes elementos:

- Disponibilidad de un parque de viviendas aprovechado al máximo y que satisfaga las necesidades tanto cuantitativas como cualitativas de la población que habita en la red metrópoli.
- Un sistema de infraestructuras y de equipamientos colectivos que permita disponer de un hábitat urbano excelente y de una elevada calidad de vida.
- Un conjunto de edificaciones emblemáticas que contribuyan a fomentar la centralidad social y cultural de la red metrópoli y a mejorar su imagen y atractivo exterior.
- Un sistema de planeamiento y gestión del suelo que involucre a las distintas administraciones públicas y a la iniciativa privada en el proceso de regeneración urbana y que permita la rápida implantación de los planes que se desarrollen a los distintos niveles.
- La recuperación del tejido urbano deteriorado.
- Un sistema de rías que constituya el elemento vertebrador e integrador de las metrópolis costeras de Galicia.

F) Centralidad cultural

Estas líneas estratégicas aspiran a la consecución de una dimensión cultural de la red metropolitana que ofrezca, entre otras, las siguientes características:

- Unos mecanismos de información cultural y recreativa, que además de facilitar una mejor divulgación de la oferta, actúen como cauce para lograr una mayor formación cultural.
- Constituir un obligado punto de referencia de los circuitos e industrias culturales que se desarrollan a nivel nacional e internacional.
- Disponer de un sistema educativo con una mayor presencia de la cultura en los planes de estudio y actividades complementarias, y abierto al intercambio de experiencias.
- Una iniciativa privada que, en el marco de una política fiscal de incentivos, acepte el compromiso de una participación activa en la difusión cultural y una coordinación de las distintas iniciativas públicas que consiga convertir a los diferentes nodos de la red Metropolitana en focos de creación cultural.
- Unas infraestructuras que permitan el acceso de toda la colectividad a la cultura, además de configurarse como emblemas de las ciudades.

G) Gestión coordinada de las administraciones públicas y el sector privado

El estado futuro de la red metropolitana en relación con la gestión coordinada de las administraciones públicas y el sector privado, se caracteriza por los siguientes elementos:

- Disponibilidad de un instrumento de Planificación Territorial de carácter director para cada Area Metropolitana y refuerzo de la capacidad de gestión urbanística municipal.
- Organizaciones sectoriales dirigidas a la provisión de servicios públicos urbanos concretos (aguas, transportes, residuos, etc.) y aprovechamiento de economías de escala y sinergias asociativas.
- Mayor calidad, eficacia y eficiencia en gestión de servicios públicos, en el marco de un proceso de modernización administrativa.
- Desarrollo de fórmulas mixtas de cooperación público - privada para proyectos de interés común.

H) *Articulación de la acción social*

La estrategia metropolitana debe aspirar a articular una sociedad sin exclusiones, vertebrada y participativa, implicada en la consecución solidaria del bien común para todos los ciudadanos del Área. Esta visión de futuro habrá de presentar las siguientes características:

- Concepción del Bienestar Social y personal como el fundamento y objeto prioritario del desarrollo urbano.
- Eliminación paulatina de las causas de exclusión, que precipitan procesos de marginalidad no sólo individual, sino también familiar.
- Gestión pluralista del Bienestar Social, bajo un marco de nuevas relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil.
- Gestión eficiente de los recursos destinados al Bienestar Social, que garantice la mejor aplicación de dichos recursos.

La Articulación de la acción social constituye, en suma, un reto de cuya resolución depende buena parte del futuro de la red Metropolitana a largo plazo. Se hace necesario, por tanto, articular fórmulas que resulten eficaces a largo plazo, incidiendo sobre los elementos estructurales causantes de la exclusión, así como sobre la planificación y la coordinación de las actuaciones precisas.

Una idea – fuerza (para la reflexión y el debate) como conclusión: la Eurorregión concebida como una *smart land*; dos corredores: a) uno Atlántico, de Ferrol a Porto, de carácter periférico y costero; b) otro oriental o interior, de Viveiro a Bragança, unido transversalmente que conforma una “malla inteligente”.

8. EL PLAN DE DESARROLLO DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN

Especial atención merece el apoyo que desde nuestra red de Ayuntamientos y Cámaras se ha de prestar a todas las iniciativas tendentes a aprovechar todas las posibilidades que ofrece la revolución tecnológica en la que estamos inmersos.

Creemos que únicamente las ciudades que aborden estas cuestiones estarán en el núcleo de las decisiones políticas y económicas que configurarán el desarrollo de las ciudades del siglo XXI.

Estudiamos la configuración de un Plan que, partiendo de las infraestructuras existentes: cable, redes de banda ancha, equipos de telecomunicaciones, etc., apues-

ta por el desarrollo de nuevos retos que nos conducirán a centrar nuestros esfuerzos inmediatos en:

- La formación: de técnicos, de usuarios y de empresas.
- La inversión en contenidos, el fomento de las ideas, de la creatividad, la cultura.
- La incidencia o la potencialidad de la Sociedad de la Información en relación con el empleo.
- La investigación, la divulgación científica, etc.
- La definición de nuevas titulaciones universitarias, etc.

Esta iniciativa de los Gobiernos Municipales, parte de una serie de objetivos estratégicos – principios generales – que constituyen las metas que deberán tenerse en cuenta en su desarrollo:

1. *Una Sociedad de la Información para todos.* Las Tecnologías de la Información al alcance de la ciudadanía (Universalización de Internet en la Escuela y dotación de competencia y habilidades en materia TICs).
2. *Una Sociedad volcada en la educación y en la creación de empleo.* Utilización intensiva de las Tecnologías de la información en la educación y la formación.
3. *Una Sociedad que promueve su cultura.* Proyección de nuestro patrimonio y nuestra cultura.
4. *Una Sociedad con mejor calidad de vida y más solidaria.* Mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.
5. *Una Sociedad innovadora que facilite el desarrollo de nuevos negocios y nuevas industrias.* Promoción de la innovación y el desarrollo tecnológico en las industrias de la Sociedad de la Información.
6. *Una Sociedad más presente en el mercado global.* Desarrollo del comercio electrónico y promoción exterior de nuestras empresas.
7. *Una Administración transparente y centrada en el ciudadano.* Información pública fácilmente accesible y trámites administrativos más cómodos.
8. *Una Sociedad con un tejido empresarial potente.* Promoción del uso y aprovechamiento de las TIC por las empresas.

9. *Una Sociedad más vertebrada.* Acceso de todos los ciudadanos a la Sociedad de la Información.

Inicialmente, dividimos los objetivos de este plan en tres áreas:

- AREA 1: “Potenciación de los servicios de la administración municipal por vía telemática”.
- AREA 2: “Creación de condiciones para el desarrollo del sector de las tecnologías de la información y la comunicación”.
- AREA 3: “La cohesión social en la Sociedad de la Información”, donde se pretende plasmar:
 - Medidas para evitar bolsas de marginación en el acceso de los ciudadanos a los nuevos servicios telemáticos.
 - Formación planificada para dotar de competencias y habilitar de “forma inteligente” a los ciudadanos en las nuevas tecnologías.
 - Actuaciones para “socializar” el acceso a los servicios de información y comunicación que deben ser considerados como derechos innegables de los ciudadanos de una ciudad moderna.
 - Actuaciones políticas para derivar recursos en la creación de una Sociedad de la Información para todos.

Se promoverá la participación en este trabajo de las instituciones de cada ciudad, muy especialmente de la Universidad, de la red comercial de cada enclave, y de las empresas establecidas (operadores de telecomunicaciones, banca y los grupos multimedia, etc.), de las asociaciones independientes relacionadas con la iniciativa (Internet Society, Colegios profesionales, Cámara de Comercio, etc.), con el objetivo de crear cauces para la aportación de ideas, para la coordinación de esfuerzos, y para la consecución de fondos públicos de financiación.

Esta importante iniciativa Municipal se pretende coordinar con los Planes Nacionales de la Sociedad de la Información y del Empleo y supone afrontar la primera iniciativa de una ciudad europea que reinterpreta en clave local los criterios de la Comisión Europea en el denominado Informe de Avance del proyecto denominado “eEurope Una Sociedad de la Información para todos”¹⁹, presentado en Lisboa de

19. http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/strategies/l24221_es.htm

marzo de 2000. Básicamente, contamos con un retraso acumulado de una década en este aspecto. A pesar de ello, el Eixo Atlántico se encuentra desarrollando un proyecto innovador en la materia: LA AGENDA DIGITAL LOCAL.

Resumidamente, sus coordinadores la definen de la siguiente forma: diversos factores demográficos, ambientales, económicos, políticos y socio - culturales están obligando a todo el mundo urbano a caminar hacia el diseño de lo que se ha dado en llamar ciudades inteligentes, del conocimiento, innovadoras, digitales,... Múltiples nombres para una nueva realidad compartida que se caracteriza por estar articulada en torno a redes –físicas y virtuales–, global/local, y donde la generación y el intercambio de información y conocimiento juegan un rol fundamental en el desarrollo social y económico,... En esta nueva realidad las tecnologías de la información y las comunicaciones (telecomunicaciones), junto con la innovación inducida por su aplicación, serán claves para impulsar el desarrollo económico sostenible, una alta calidad de vida, una gestión racional de los recursos en la ciudad.

A nivel europeo, nacional o regional nos encontramos con estrategias destinadas a lograr estos objetivos (Agenda Digital de Europa, Plan Avanza2, Axenda Dixital de Galicia,...) apoyándose, entre otros, en el desarrollo de la Sociedad de la Información en cada uno de los ámbitos territoriales.

Estas estrategias no están exentas de dificultades al trasladar sus líneas de actuación al nivel local. Así, en su aplicación, el insatisfactorio nivel de e-capacidades de los gobernantes, equipos técnicos municipales, ciudadanos y empresas; la escasa coordinación entre administraciones y entre actores públicos y privados; el escaso impacto estratégico y retorno de la inversión de los proyectos desarrollados que muchas veces se enfocan más en la tecnología en sí que en lo que se puede mejorar a través de ella; la existencia de estrategias y planes que recojan y desarrollen los objetivos globales a nivel local; así como las dificultades presupuestarias y organizativas de los ayuntamientos que deben impulsarlos, aplicarlos y promoverlos, están contribuyendo a que se profundicen las brechas digitales entre las ciudades que aplican estrategias de la Sociedad de la Información y e-Gobierno y las que no las aplican o improvisan.

Fruto de esta realidad, surge la iniciativa de Agenda Digital Local fraguada a lo largo de diversas Cumbres Mundiales de Ciudades y Gobiernos Locales sobre Sociedad de la Información, y desarrollada a escala europea a lo largo de distintas Conferencias Europeas de Sociedad de la Información (EISCO)²⁰.

20. <http://www.eisco2010.eu/eisco/inicioPrincipal.do>

Se puede comparar, en cierta medida, las ADL respecto al área de sociedad de la información y la administración electrónica con lo que representó la iniciativa de Agenda 21 para el área del medio ambiente.

La Agenda Digital Local es por tanto un Plan Estratégico para el desarrollo de la Sociedad de la Información y el e-Gobierno en el ámbito local. En definitiva, una herramienta orientada a dar soporte a los gobiernos locales en la definición propia de su participación en la Sociedad de la Información y del Conocimiento y el Gobierno electrónico.

Se convierte la ADL en un instrumento facilitador de la modernización de las entidades locales y de los servicios que prestan a través de las nuevas tecnologías; en una herramienta de competitividad, crecimiento económico y de empleo; en un facilitador de una estrategia común en esta área, y de la colaboración con otros actores públicos y privados a través de fuertes redes que apuesten por la incorporación y por el desarrollo de la innovación TIC en un territorio; en un medio para mejorar el diálogo con sus ciudadanos y su participación en las decisiones a través de internet; y como medio para luchar contra la brecha digital entre territorios y dentro del territorio, asegurando así que todos los ciudadanos y entidades accedan en igualdad de condiciones a la nueva Realidad.

Son diversos los roles que adoptan los gobiernos locales frente a la Sociedad de la información y las TICs siendo tanto usuarios (de las TIC), como productoras (de servicios digitales,...), reguladoras (marco que favorezca la utilización y desarrollo digital), o impulsoras/tractoras. Todos estos roles deben coordinarse en una estrategia común.

La Agenda Local Digital proporciona los siguientes beneficios:

- aborda de una forma planificada y ordenada el desarrollo de la Sociedad de la Información en nuestro territorio,
- permite la priorización estratégica y asignación eficiente de recursos,
- se basa en la participación activa de todos los agentes implicados en nuestro territorio (un proyecto de ciudad), abierto al tejido social y económico de la ciudad. Involucrar a la sociedad para alcanzar un objetivo común,
- favorece las posibilidades de encontrar financiación y es una Imagen de marca de los esfuerzos locales hacia la SI,

- Permite el mantenimiento de una visión a medio - largo plazo, y con resultados en el corto, medio y largo plazo,
- Está orientada al retorno de la inversión tecnológica en términos sociales, económicos,... no en la tecnología en sí misma.

Algunas áreas prioritarias de las Agendas Digitales Locales:

- e-gobierno y Administración Electrónica.
- Redes digitales locales seguras y acceso a la banda ancha.
- e-participación. Participación online de los ciudadanos en la toma de decisiones.
- e-inclusión. Reducción la brecha digital entre ciudades, empresas, ciudadanos, empleados públicos, etc.
- Servicios locales digitales avanzados (tanto públicos como privados).

Entre las entidades que soportan y promueven la Agenda Local Digital se encuentran a nivel mundial CGLU (Asociación de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos), UNITAR (Agencia de ONU), GAID... a nivel europeo la CEMR (Consejo Europeo de Municipios y Regiones de Europa), Comité de las Regiones, asociaciones europeas de ciudades como Eurocities, ELANET, Telecities... o a nivel de la euro-región el Eixo Atlántico, la Xunta de Galicia o la CCDR-N.

Actualmente el Eixo Atlántico participa en dos proyectos europeos orientados a definir metodologías e implantar Agendas Locales Digitales:

- El proyecto INTERREG IVC denominado "DLA: common methodology for implementing the Digital Local Agenda and its impact on regional and local policies". Este proyecto tiene como objeto la definición de metodologías y herramientas para implantar Agendas Digitales Locales en las ciudades a partir del intercambio de experiencias y casos de éxito a nivel europeo de implantación de la Sociedad de la Información y de desarrollo del e-Gobierno a nivel local. En este proyecto participan 9 países (España, Portugal, Italia, Alemania, Irlanda, Estonia, Letonia, Hungría y Grecia) y distinta tipología de socios (autoridades regionales, asociaciones de municipios, eurorregiones, universidades, centros de innovación,...)
- El proyecto perteneciente al programa POCTEP denominado "Agenda Digital de la Euroregión Galicia-Norte de Portugal", con la participación del

Eixo Atlántico, Xunta de Galicia y CCDR-N y el apoyo de otras asociaciones y entidades locales de la euro-región. Este proyecto tiene como objeto definir un marco estratégico – ADL de la Eurorregión - y un mapa de necesidades y objetivos comunes de las entidades locales de la Eurorregión a la hora de incorporarse a la SI y desarrollar la Administración Electrónica; así como capacitar a las entidades locales o clústeres de entidades locales para desarrollar su propia ADL en base a los objetivos comunes y a los objetivos específicos de cada municipio.

9. CIUDAD GLOBAL, FINANCIACIÓN LOCAL

Como señalaba anteriormente, éste es el nuevo ámbito en el que debemos situar el debate acerca de las perspectivas de financiación municipal.

Refiriéndonos a España, la estructura territorial del poder político ha sido uno de los problemas centrales de la Administración pública desde la aprobación de la Constitución de 1978. En estos años, la atención se ha centrado en la construcción del Estado autonómico, y el estudio de su financiación ha constituido uno de los temas más relevantes de la hacienda pública. Esta prioridad política ha sido una de las razones aducidas para aplazar el estudio con detenimiento de la financiación local.

La distribución real del poder político en España entre los diversos niveles de poder territorial, puede perfectamente constatarse a través de la distribución del gasto público total entre la Administración del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. Mientras en 1978, el gasto público estatal representaba aproximadamente un 91%, y el de las Administraciones locales un 9%, en 1998 la distribución fue de un 59,48% para el Estado, 26,91% para las Comunidades Autónomas y un 13,61% para las Entidades Locales. En el ejercicio de 2008, la distribución del gasto del Sector Público suponía que el Estado realizaba el 42,10% del gasto consolidado, las CCAA el 41,10% y las CCLL, el 16,80%.

Este panorama supone que nuestro país se ha convertido en uno de los Estados más descentralizados del mundo desde la perspectiva de la distribución del gasto público entre el Estado y los niveles subestatales, superando la media de los Estados federales. Pero si descendemos a analizar la distribución de ese gasto entre los dos niveles subestatales – el autonómico y el local - el desequilibrio es patente.

En los últimos años, surge el llamado Pacto Local, expresión que resulta indisoluble de la financiación y, por lo tanto, de la de Haciendas Locales. Fue preci-

samente la constatación del profundo desequilibrio producido en el proceso de descentralización española una de las razones fundamentales que condujeron a plantear la necesidad de un Pacto Local. Nuestros Gobiernos locales están maduros para poder asumir una mayor carga de responsabilidades ante sus ciudadanos, con la consiguiente transferencia de los recursos financieros necesarios para su prestación. Es más, existe una demanda generalizada de profundización en los principios de democracia local y de subsidiariedad o “proximidad”, que además se encuentran en una relación recíproca de retroalimentación: la democracia local exige, para ser efectiva, proyectarse sobre ámbitos amplios de políticas públicas, y el principio de proximidad se justifica por el mayor control democrático de la puesta en práctica de esas políticas públicas y la posibilidad de una participación ciudadana en su diseño y gestión.

A nuestro juicio, la delimitación del ámbito competencial local es una cuestión interrelacionada con la atribución de medios financieros, y la virtualidad de la asignación de competencias propias distintas a las delegadas dependerá en última instancia de los medios económicos con que se dote a los entes locales.

La intención de estas líneas es la de enunciar algunas posibilidades de financiación alternativas a las actuales. Su contenido será generalista porque se trata de apuntar algunas ideas que inciten a la reflexión y al debate sobre esta materia.

En un sistema de descentralización “cuasifederal” del poder como el diseñado en la Constitución española, se hace preciso distribuir los recursos públicos entre las diversas haciendas territoriales a partir del análisis del modelo de distribución de competencias que se quiere.

El objetivo declarado del municipalismo español es el de llegar a una distribución del gasto con la siguiente estructura: Estado 50%; Regiones 25%; Municipios 25%.

Tratándose de alternativas fiscales para la hacienda local, habrá que explicitar también los principios subyacentes y los objetivos que se pretenden. En cuanto a los primeros, deben tenerse presentes:

- *Autonomía*, Cada uno de los niveles de gobierno debe tener cierta capacidad de decisión sobre sus gastos e ingresos, lo que supone una capacidad normativa (de diferente rango) y de gestión que le permita adaptar sus niveles de ingreso a sus necesidades financieras.

- *Suficiencia*, En este caso se formularía como la adaptación del nivel de ingresos al de gastos que se realicen.
- *Corresponsabilidad*, Los Gobiernos de cada ente autónomo territorial deben participar intensamente en la obtención de los recursos tributarios que necesitan de forma que sea transparente para los ciudadanos la relación que existe entre la Administración que exige y recauda el tributo y la Administración que lo gasta.
- *Subsidiariedad*, Las competencias deben estar atribuidas al nivel de gobierno más próximo al ciudadano que sea eficiente en su ejercicio.
- *Equidad y progresividad*, en el sentido social de trato adecuado a personas en situaciones diferentes y también generacionales, en el sentido de sostenibilidad, trasladando la solidaridad a las generaciones futuras.
- *Armonización, coordinación y colaboración fiscal interadministrativa*, en el ámbito horizontal y vertical.

Para conseguirlo los instrumentos a utilizar serían:

- Una nueva distribución de la materia imponible que atribuya a las Corporaciones Locales el rendimiento de los tributos que tienen una base territorial clara como lo es toda la tributación sobre la propiedad inmobiliaria.
- La financiación del Estado y las Comunidades Autónomas se basaría en los impuestos sobre la Renta de Personas Físicas y las Sociedades, IVA e Impuestos Especiales, en la cuantía precisa para la distribución de los ingresos según los porcentajes planteados y teniendo en cuenta las transferencias precisas para garantizar la solidaridad interterritorial, tanto a favor de las Comunidades Autónomas como a las Corporaciones Locales.

Esa, que podríamos llamar “la reforma posible” del sistema actual de financiación de las haciendas locales debería ir en el sentido de avanzar sobre las líneas apuntadas en la LRHL: simplificando el sistema, facilitando su gestión, dotándole de una mayor potencia recaudatoria.

Lo que se persigue con las reformas propuestas es una mayor suficiencia financiera con el fin potenciar al máximo la eficacia social de nuestros municipios, asignando los recursos disponibles bajo el principio de la solidaridad, base de la cultura democrática, a fin de poder seguir manteniendo la convivencia social.

10. LOS RETOS DE LA ACCIÓN DE GOBIERNO EN EL SIGLO XXI

En las sociedades europeas contemporáneas se está produciendo una importante y vertiginosa transformación económica, social, institucional y de gobierno que cuestiona, entre otros, los paradigmas de los gobiernos territoriales actualmente vigentes y exige una profunda reflexión acerca del ejercicio mismo del gobierno de nuestras ciudades.

Las referencias bibliográficas más recientes hablan, casi como metodología de superación de la crisis actual, de nueva gobernabilidad o gobernanza y de la gestión estratégica de los territorios basada en las redes. Se refieren al concepto de "gobierno promotor" o "habilitador", como el sello identificativo de una nueva forma de gobernar fundamentada en el compromiso, la concertación, la coordinación y la cooperación de todos los agentes implicados con el desarrollo de nuestras ciudades y municipios.

Sin considerar las derivadas de la crisis sistémica en la que estamos inmersos, la transformación a la que nos referimos, que abarca al conjunto del territorio, a su gestión y su buen gobierno, es debida fundamentalmente a seis factores emergentes, que son:

- La economía del conocimiento o economía info-global.
- Una nueva visión y organización del territorio regional y urbano.
- La constatación de nuevos intangibles como elementos clave del desarrollo humano: la capacidad de organización y acción de los territorios, el capital social, la cultura de ciudadanía, las relaciones de confianza y colaboración, el sentimiento de pertenencia e identidad abierto y pluralista;
- La emergencia de la gobernanza como paradigma útil y adecuado a las nuevas exigencias económicas, sociales y políticas en el ejercicio del gobierno en el territorio.
- La aparición de un conjunto de conceptos que permiten aprehender la nueva realidad y elaborar nuevas perspectivas para las políticas territoriales. Entre ellos destacan el concepto de red y la gestión estratégica de las ciudades y territorios.
- El desarrollo de técnicas, instrumentos y tecnologías de planificación que permiten un mayor y mejor conocimiento y comprensión de las estructuras económicas, sociales, políticas, etc., a nivel territorial - local y regional.

Estos factores en su conjunto configuran un panorama político, social, económico e institucional presidido por la interdependencia entre actores, instituciones y territorios, pero que se basa precisamente en la autonomía y la identidad de cada unidad relacional. Esta es una de las llamadas “paradojas” del desarrollo humano contemporáneo.

10.1. Nueva gobernabilidad territorial

Una de las definiciones más admitidas de gobernabilidad, es justamente el dar satisfacción a las expectativas y demandas de los ciudadanos y ciudadanas. Lo que ocurría es que proporcionar dicha satisfacción se atribuía como competencia a la administración pública que debía hacerlo mediante el desarrollo de políticas públicas y el despliegue de prestaciones y servicios.

La satisfacción de las expectativas y necesidades de la ciudadanía: una tarea compartida

El gran cambio consiste en la constatación de que dar satisfacción a unas necesidades crecientes y cada vez más complejas necesariamente debe ser una acción concertada entre los distintos actores sociales e institucionales.

Por ello, no se trata tanto de asegurar la gobernabilidad como acción de un gobierno, sino lo fundamental es asegurar la gobernanza. Es decir, la acción compartida entre los actores presentes en el territorio para dar satisfacción a las necesidades y soporte en la asunción de retos.

La gobernanza implica capacidad de una sociedad para alcanzar sus objetivos

Hoy más que gobierno debe hablarse de capacidad de gobernar. Es decir, de coordinación entre los recursos del gobierno y los de la sociedad civil.

El gobierno territorial es más que los servicios que suministra. Su futuro es tener el liderazgo del conjunto social trabajando en colaboración con otros actores y grupos sociales para ofrecer nuevas perspectivas y, en particular, dirección a la ciudadanía para que pueda alcanzar sus derechos y objetivos²¹.

La gobernanza es una responsabilidad pública propia de las administraciones democráticas

21. Sin duda el “concepto de red” es el más útil, entendiéndolo como “las relaciones y vínculos que se establecen entre actores con autonomía para desarrollar un proyecto o una política de común acuerdo”. El concepto de red significa beneficio mutuo para todos los actores que intervienen.

En este apartado es vital resaltar la importancia del establecimiento de un “liderazgo habilitador” que aglutine al conjunto de las fuerzas sociales y las dirija hacia un objetivo común. Lo importante es que este tipo de liderazgo lo ejerza la administración democrática, dado que es la institución que representa los intereses de la ciudadanía en su conjunto. Legitimada por ello y para ello.

La ausencia de liderazgo por parte de la administración electa comporta un déficit democrático en el territorio.

En la gobernanza el papel del gobierno democrático se redefine y se fortalece. Es fundamental que las administraciones asuman la dirección de la red para que ésta no quede en exclusiva en manos del mercado o de los intereses corporativistas. Por otro lado, la Administración representativa debe establecer los canales que favorezcan la auto-organización de los sectores socialmente más desfavorecidos y fortalecer la representatividad de las entidades que asuman intereses menos concretos y más generales. Quizá sea esta la forma de enfocar ciertas demandas sociales muy sentidas en los últimos meses en buena parte del planeta (15M, primavera del norte de África, ocupas de Wall Street, movimiento francés, etc.).

La gobernanza implica la gestión estratégica del territorio

La gestión estratégica del territorio es un instrumento en manos de los gobiernos territoriales para pasar de gestores de competencias y recursos a dirigir los procesos de transformación del territorio con la cooperación de los actores sociales e institucionales y la participación de la ciudadanía entendida como implicación responsable en la consecución de los objetivos de progreso humano.

La gestión estratégica consta de cinco componentes principales:

- La elaboración de una estrategia compartida y flexible que permita su renovación permanente.
- La gestión en red de actores públicos y privados de los principales proyectos que estructuran la estrategia territorial.
- La generación de una cultura de ciudadanía e incentivos para alcanzar objetivos sociales.
- La participación ciudadana, entendida como generadora de capital social y fortalecedora de la capacidad de acción del territorio y no simplemente como

participación en el diseño y control de gestión de los presupuestos y servicios públicos.

- La construcción de un liderazgo habilitador por parte de los gobiernos democráticos territoriales.

Basar la relación entre administraciones territoriales en un proceso de negociación relacional-colaborativo

Es necesario romper con un esquema de relación entre administraciones basado en las competencias y recursos. No sólo por su inadecuación al papel de la administración pública territorial en la sociedad del conocimiento, sino también porque remite a un esquema de conflicto entre administraciones, basado en el “yo gano (competencias y recursos), tú pierdes”.

La gobernanza y la gestión estratégica de redes implican un esquema de negociación inter-administrativo de tipo relacional-colaborativo, basado en el “yo gano, tú ganas”, en la consecución de objetivos de progreso humano en las ciudades y en la región. Un cambio de paradigma de esta magnitud requiere nuevos conceptos, metodologías, técnicas y *know how* de la clase política y de los profesionales de la Administración Pública para desarrollarse.

El nuevo enfoque: Una gestión pública centrada en los objetivos de desarrollo humano

Todas las metodologías, desarrolladas durante los 80 y 90, de reforma de la administración pública territorial tienen en común la pertenencia a un mismo enfoque que consiste en considerar la administración pública centrada en unas competencias y recursos que debe hacer más transparentes, controlables y eficientes para servir mejor a la ciudadanía. En el siglo XXI, un nuevo enfoque es exigible. Un nuevo enfoque consistente en centrar la acción de la administración territorial en la consecución de objetivos de desarrollo económico y social y de calidad de vida del conjunto de la sociedad.

En este enfoque la oferta de servicios y la eficiencia de su gestión se pone en función de su impacto e incidencia en el progreso humano, que es una acción societaria que los engloba e integra.

Los objetivos del desarrollo o progreso humano son: el desarrollo económico, la cohesión social, la sostenibilidad ambiental y la finalidad ética en base a los derechos humanos de todo desarrollo.

10.2. Las ciudades en el proyecto de Constitución Europea

En el marco del debate que se ha desarrollado en la Convención Europea y que ha permitido alcanzar un proyecto viable de Constitución para todos los europeos, los focos de atención han sido diversos, puesto que los intereses en juego provenían de actores diferentes cuya articulación debía dar respuesta a necesidades concretas de los ciudadanos europeos.

En un mundo en el que cada día más estamos inmersos en un proceso acelerado de globalización, es una preocupación de muchos que las realidades locales donde se desarrolla la vida diaria de cerca de 500 millones de ciudadanos queden adecuadamente recogidas. Los ciudadanos exigen a los responsables políticos de cada nivel de gobierno que tengan en cuenta no sólo la abstracción de sus demandas, sino que entre todos desarrollen nuevas formas de ejercer el gobierno, ya sea desde la Unión Europea, los Estados miembros, las regiones o los entes locales.

El “Libro Blanco sobre la Gobernanza europea”²² ha puesto sobre la mesa que los cambios que nos demandan los ciudadanos en todos los niveles de gobierno de la UE, requieren del esfuerzo conjunto de las instituciones europeas y los Estados miembros, tanto a nivel central, como regional y municipal, así como de la propia sociedad civil.

El objetivo que debemos alcanzar es el contenido en el libro blanco, es decir:

- Conseguir un mayor grado de participación y apertura en la elaboración de las políticas comunitarias, reforzando la interacción de las instituciones de la Unión con los niveles regional y local, así como con la sociedad civil.
- Promover la flexibilidad en la aplicación de la legislación comunitaria para incorporar las peculiaridades regionales y locales.

En resumen, buscamos mejorar las políticas públicas y hacerlas más transparentes en su proceso de elaboración y aplicación. En este sentido, es necesario resaltar cómo las autoridades locales han de estar cada vez más implicadas en las políticas comunitarias, lo que refuerza el principio de coherencia, uno de los principios de la buena gobernanza (apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia), lo que asegura que las citadas políticas respondan a las demandas y necesidades ciudadanas.

22. http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/110109_es.htm

No podemos olvidar, qué cualquier política, ya sea comunitaria, estatal o regional, va a ser desarrollada en último término en el nivel local, y por tanto, va a afectar a las políticas que se desarrollan desde los municipios.

Es imprescindible tener presente que percepción de la realidad europea se produce a nivel local. La UE que perciben los ciudadanos es la que ven y disfrutan o sufren cada día en su ciudad. Por eso, desde las ciudades estamos en el lugar adecuado para facilitarles a los ciudadanos la información que demandan sobre la Unión y su trascendencia para su vida diaria. Nuestros Alcaldes y Presidentes de Cámaras deben demandar de la política de comunicación de la Comisión Europea y de las otras instituciones comunitarias una información adaptada a las necesidades y preocupaciones locales, así como una participación activa en su diseño y ejecución.

Es por eso que la preocupación de los gobernantes de las ciudades en relación con el proceso de construcción europea parte de que consideramos que sólo a través de la democracia local podemos llegar hasta los ciudadanos. La participación de las asociaciones de las administraciones regionales y locales mediante un diálogo sistemático con la Comisión Europea va a permitir la integración en propuestas de políticas comunitarias de las realidades y experiencias existentes en el nivel local y regional.

El art. 5 del texto constitucional declara que “La Unión respetará la identidad nacional de sus Estados miembros, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo que respecta a la autonomía local y regional.”

Por otro lado, el artículo 9.3 consagra, de nuevo, el principio de subsidiariedad, señalando que, en virtud de dicho principio “en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva la Unión intervendrá sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros bien a nivel central o bien a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel de la Unión.”

La participación de los entes locales se articula a través del Comité de las Regiones (en adelante, CDR), recogido en el Título IV, art. 31.2 del texto, como órgano consultivo de la Unión.

En este punto, es preciso señalar que no han sido atendidas las recomendaciones reiteradas del mismo CDR que pedían la atribución al Comité del rango de

institución y de competencias que fueran más allá de la función consultiva que hasta el momento desempeña.

No obstante, tal y como se recoge en el dictamen del CDR de 9 de octubre sobre “Las propuestas del CDR para la Conferencia Intergubernamental”, supone un gran avance el reconocimiento constitucional del cometido de los entes regionales y locales de la Unión, y en especial lo relativo a aspectos como:

- el respeto a la autonomía local y regional;
- el reconocimiento de la diversidad cultural y lingüística;
- la integración de la cohesión territorial en los objetivos de la Unión;
- el reconocimiento de la importancia de la democracia de proximidad en la Unión;
- la participación del CDR en el proceso de control ex post de la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y
- la atribución al CDR del derecho de legitimación activa ante el Tribunal de Justicia en defensa de sus prerrogativas.

Simplemente, un llamamiento a la reflexión al comenzar a “pensar nuestras ciudades”: Europa ha de empezar a fortalecerse en y desde las ciudades.

11. A MODO DE CONCLUSIÓN

En general, podríamos afirmar que, más que nunca, las ciudades europeas del XXI requieren “proyecto”. Las grandes ciudades deben responder a cinco tipos de retos:

- Nueva base económica.
- Infraestructura urbana.
- Calidad de vida.
- Integración social.
- Gobernabilidad.

Como anteriormente hemos señalado el problema que afrontamos es “el de hacer ciudad” en los nuevos espacios urbanos - regionales y ello quiere decir dar respuestas inteligentes y eficaces a, por lo menos, cinco desafíos novedosos:

1. *El trabajo, el empleo:* La competitividad, y por tanto la productividad.
2. *La Seguridad:* Seguridad ciudadana, convivencia, la adaptación e integración en el entorno social, el derecho a la movilidad y a la seguridad vial, accesibilidad a espacios públicos, la seguridad del derecho a la protección social, a la educación y a la salud, el marco de seguridad para la iniciativa económica, seguridad respecto a la vivienda, a los servicios básicos.
3. *El sentido:* El gran fracaso de la globalización se encuentra en el debilitamiento de la ideología universalista. Se ha reforzado la cultura de gueto, de grupo, los territorios étnicos. El concepto de ciudad que manejamos puede contribuir a reconstruir el sentido de la vida, para los individuos y para los grupos, a través de proyectos urbanos que provocan la adhesión, que refuerzan el concepto y el sentido de la "ciudadanía" como valor.
4. *La sostenibilidad:* Se trata de dar respuesta a una exigencia de compromiso de competitividad y calidad de vida y las repercusiones sobre el sistema ecológico mundial.
5. *La gobernanza:* En territorios urbano - regionales supramunicipales o incluso transnacionales, en los que la gestión del territorio depende de una multiplicidad de administraciones públicas y parapúblicas, en los que la realización y gestión de grandes proyectos dependen de relaciones interinstitucionales y de la concertación público - privada. Es sin duda, una nueva cultura política del siglo XXI, la nueva forma de articular los gobiernos locales del nuevo milenio.

En los próximos capítulos se profundizará en aquellos aspectos que hemos considerado más relevantes para el objetivo perseguido: pensar nuestras ciudades del siglo XXI y hacer posible que esas reflexiones lleguen a las agendas de los llamados a desarrollar las políticas públicas y los conciertos precisos para que se conviertan en una realidad. Aspectos tales como: la ciudad compactada, la ciudad y la energía, la creatividad y la innovación, las TICs, la competitividad, la cohesión social, el liderazgo institucional, la participación ciudadana, la sostenibilidad, la sustentabilidad de los servicios públicos, etc.

La economía global, la era informacional, la disolución de los bloques políticos - militares,... han configurado un espacio político mundial. En esta situación, los grandes grupos económicos transnacionales actúan en mercados salvajes y falseados, la occidentalización es un tsunami y al mismo tiempo el enemigo a batir

en diferentes lugares del planeta, los nacionalismos excluyentes y los fundamentalismos estallan. Paralelamente, se refuerzan los ámbitos locales y regionales como configuraciones económicas, espacios de identidad colectiva y participación política. De esta forma, transitamos del principio de subsidiariedad a la definición de la ciudad como espacio de la democracia, y democracia local es sinónima de ciudadanía. No hay ciudadanía si la ciudad como conjunto de servicios básicos no llega a todos sus habitantes y si no ofrece esperanza de trabajo, de progreso y de participación a todos. La ciudad inteligente, la *smart city* debe ser un espacio de fraternidad, una expresión de solidaridad.

BIBLIOGRAFÍA

- Borja, Jordi (2003), *La ciudad conquistada*, Madrid: Alianza Editorial.
- Borja, Jordi y Castells, Manuel (2004), *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la globalización*, Madrid: Taurus.
- Castells, Manuel (2009), *Comunicación y poder*, Madrid: Alianza.
- Castells, Manuel y otros (2007), *La transición a la sociedad red*, Barcelona: Ariel.
- Castells, Manuel (2001), *La galaxia Internet – Reflexiones sobre Internet, empresa y sociedad*, Barcelona : Plaza & Janés.
- Castells, Manuel (1997), *La era de la información: economía, sociedad y cultura*, Madrid: Alianza.
- Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino y Ministerio de Fomento (2011), *Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local*, Madrid.
- Ministerio de Ciencia e Innovación (2010), *Estrategia Estatal de Innovación (E2I)*, Madrid: Secretaría General de Innovación.
- Morin, Edgar (2011), *La Vía para el futuro de la humanidad*, Barcelona: Editorial Paidós.
- Judt, Tony (2010), *Algo va mal*, Madrid: Santillana Ediciones Generales.
- Chua, Amy (2003), *El mundo en llamas*, Barcelona: Ediciones B.
- Friedman, Thomas L. (2006), *La tierra es plana*, Barcelona: Ediciones Martínez Roca.
- Pascual, Josep M^e. (2011), *El papel de la ciudadanía en el auge y decadencia de las ciudades. El fin del gerencialismo o la recuperación de lo público*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- Pascual, Josep M^e. y Godás, Xavier (2010), *El buen gobierno 2.0: La gobernanza democrática territorial. Ciudades y regiones por la cohesión social y una democracia de calidad*, Valencia: Tirant lo Blanch.

Pascual, Josep M^º. y Tarragona, Marta (2009), *Estrategia Territorial y Gobierno Relacional. Manual para la planificación estratégica de segunda generación*, Sevilla: Consejería de Gobernación (Junta de Andalucía).

Pascual, Josep M^º. (2002). *La Gestión Estratégica en las Ciudades. Un instrumento para gobernar las ciudades en la era info-global*, Sevilla: Dirección General de Administración Local (Consejería de Gobernación. Junta de Andalucía).

Pascual, Josep M^º. (2001), "De la planificación a la gestión estratégica de las ciudades", *Elements de debat territorial*, N^º 13.

Pascual, Josep M^º. (1999), *La Estrategia de las ciudades: Los planes estratégicos como instrumento, métodos, técnicas y buenas prácticas*, Barcelona: Diputació de Barcelona.

Porter, Michael E. (1998), *On Competition*, Harvard Business Press.

Rojo, Argimiro y Varela, Enrique J. (2007), "A Gobernanza Metropolitana", Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.

BIBLIOTECA DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS EIXO ATLÁNTICO

<http://www.eixoatlantico.com/eixo/index.php?q=es/sociedad-del-conocimiento/biblioteca-publicaciones/agendas-estrategicas>

- Joaquim Filipe Araújo y Enrique José Varela Álvarez (2010), *La Modernización Administrativa y la Gobernanza en los Concellos del Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular*.

- Luis Domínguez (coord.) (2010), *Estratèxia dos transportes do Eixo Atlántico, Vertebrando a Eurorrexión, Galicia-Norte de Portugal*

- Martín Fernández Prado, Luis Ramos, y Enrique José Varela Álvarez (coords.) (2009), *Galicia Interior: Camiños de innovación*,

- Martín Fernández Prado, Luis Ramos, y Enrique José Varela Álvarez (coords.) (2009), *Galicia Central: Concellos eficientes*.

- Francisco Cárdenas Roperó, Luis Ramos y Enrique José Varela Álvarez (2008), *Desenvolvemento Sustentábel do Eixo Atlântico 2013*.

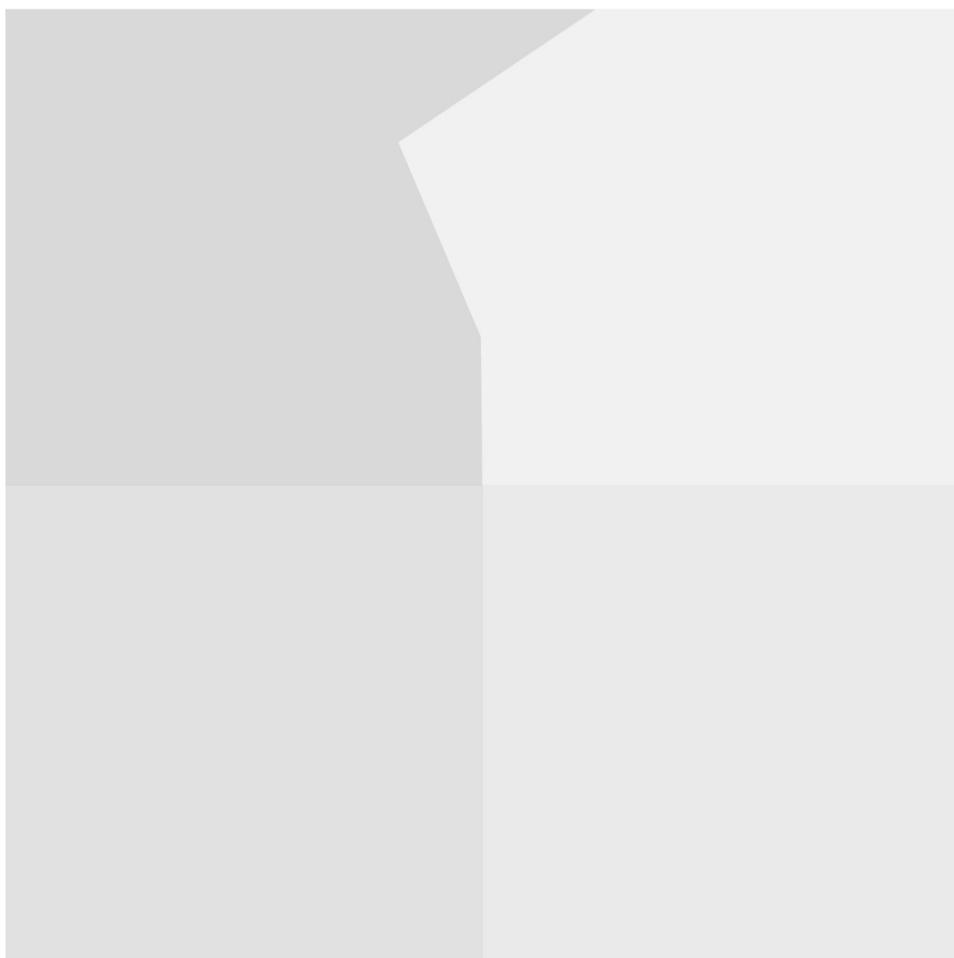
- Luis Domínguez Castro y Xulio Pardellas de Blas (dirs.) (2007), *Sete Ideias para Sete Anos Decisivos. Agenda Estratégica do Eixo Atlântico*.

ENLACES RELEVANTES

- Agencia de Ecología Urbano de Barcelona: <http://www.bcnecologia.net>
- Agencia Estatal de Meteorología: <http://www.aemet.es>
- Biblioteca de Ciudades para un Futuro más Sostenible: <http://habitat.aq.upm.es>
- Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular: <http://www.eixoatlantico.com>
- ICLEI- Local Governments for Sustainability: www.iclei-europe.org
- INTERCT. Programa que promueve y apoya la Buena gobernanza a través de programas de cooperación de territorios europeos: www.interact-eu.net
- Marco Europeo de Referencia de la Ciudad Sostenible (RFCS): <http://www.rfsustainablecities.eu>
- Observatorio de la Movilidad Metropolitana: <http://www.redr.es>
- Observatorio de la Sostenibilidad de España: <http://www.sostenibilidad-es.org>
- Pacto de Alcaldes (*Covenant of Majors*): <http://www.eumayors.eu>
- Portal de Suelo y Políticas Urbanas: <http://siu.vivienda.es>
- Red de Capacidades Técnicas y Científicas para la Sostenibilidad. Foro de intercambio de información y experiencias en capacidades técnicas y científicas destinadas al fomento de la sostenibilidad: <http://www.sostenibilidad-es.org>
- Red Ciudad Viva: <http://www.laciudadviva.org>
- Red de Ciudades Española por la Biodiversidad: <http://www.redbiodiversidad.es>
- Red Española de Ciudades por el Clima: www.redciudadesclima.es
- Red Española de Desarrollo Rural: <http://www.redr.es>
- Red Europea de Conocimiento Urbano (EUKN, European Urban Knowledge Network). Iniciativa europea cuyo principal objetivo es fomentar el intercambio de conocimientos y experiencias relacionados con el medio urbano: www.eukn.org/espana
- Red Europea de Información y Observación del Medio Ambiente (EIONET). EIONET es una Red de Organismos que, en el ámbito europeo, colaboran en el suministro de la información que precisan los Estados Miembros y la Comisión Europea para adoptar las medidas necesarias de protección del medio ambiente: www.eionet.europa.eu

- Red Europea de Planificación y Observación Espacial (European Spatial Planning Observation Network (ESPON): www.espon.eu
- URBACT Programa europeo de intercambio y formación para la promoción del desarrollo urbano sostenible: www.urbact.eu
- Urban Audit. Web en la que se pueden encontrar estadísticas para 258 ciudades de 27 países europeos: www.urbandaudit.org
- Hacia un perfil de la Sostenibilidad Local – Indicadores comunes europeos: http://ec.europa.eu/environment/urban/pdf/methodology_sheet_es.pdf
- URBAN-NET, red europea de investigación (ERANET) sobre sostenibilidad urbana: www.urban-net.org
- Cambiando Metrópolis alrededor del tiempo: www.catmed.eu

CIUDAD INTELIGENTE



CAPÍTULO 2

CIDADE COMPETITIVA

António Manuel Figueiredo

Presidente do Conselho de Administração da Quaternaire Portugal S.A;

Professor Auxiliar (Aposentado) da Faculdade de Economia do Porto

SUMARIO: 1. Introdução; 2. A cidade competitiva como foco de consolidação da governação económica; 2.1. A competição existe mas o conceito de competitividade urbana é nebuloso; 2.2. A cidade e o conhecimento; 2.3. A cidade e as infra-estruturas; 2.4. A cidade competitiva e a coesão social; 3. Mais do que boas práticas, tipologias; 4. Conclusões: implicações em termos de “governance” e gestão; 4.1. Governance; 4.2. Modelos e práticas de gestão; Concluindo. Referências bibliográficas

PALAVRAS-CHAVE: Competitividade, vantagem competitiva, inimitabilidade, conhecimento, Atratividade.

1. INTRODUÇÃO

O tema da Cidade Competitiva não é propriamente um tema novo. Mas continua a ser um tema relativamente estranho às mais tradicionais abordagens da cidade e das respetivas práticas de governação. Uma das razões fundamentais para explicar esse *gap* entre o período de vida do tema e a sua operacionalização reside no problema da escolha de uma unidade territorial pertinente para a governação económica do território.

O salto (importação) observado(a) a partir do conceito de competitividade/vantagem competitiva empresarial para o de competitividade territorial foi concretizado sem inicialmente passar pela problemática da Cidade. Essa transposição não foi operada sem sobressaltos. Antes pelo contrário, o confronto que hoje podemos considerar seminal entre Krugman (1994, 1996) (crítico da extensão do conceito) e Camagni (2002) (defensor da competitividade territorial com base na vantagem absoluta) constitui o ponto de entrada para uma vastíssima literatura que compreensivelmente está fora do alcance deste contributo¹.

Do ponto de vista dos atores municipais, há naturalmente alguma desconfiança para com o tema da governação económica, sobretudo por duas razões:

- Primeiro, porque a descoberta da Cidade como unidade territorial de governação municipal é, para a maioria dos municípios (pelo menos portugueses), muito recente;
- Segundo, porque, também num número muito significativo de municípios e numa lógica estrita de localização, a base económica tem uma inscrição mais difusa e distribuída do que o compacto da cidade², tornando menos legível essa identificação; esta segunda razão converge frequentemente com uma outra reação frequente em algumas lideranças municipais consideradas como mais pragmáticas: Competitividade urbana? Governação económica da Cidade? Não é da minha conta ou não tenho meios (competências) para tal!

1. Nos Segundos Estudos Estratégicos do Eixo Atlântico (Livro 3 sobre a Competitividade) tive oportunidade de desenvolver uma análise mais aprofundada desse tema pelo que se remete o leitor mais interessado para essa documentação acessível no arquivo digital do Eixo Atlântico (http://www.eixoatlantico.com/_eixo_2009/contenido.php?idpag=5002&mostrar=biblioteca&tipo=2).

2. Daí que o tema da competitividade urbana tenda a ser discutido no âmbito do conceito de cidades funcionais, que expressa melhor a desconformidade hoje generalizadamente observada entre o compacto de cidade e a organização territorial emergente.

Mas, o que poderá parecer paradoxal, alguns desses municípios tendem a conduzir ou a animar projetos singulares que radicam, em última instância, numa governação para a competitividade da Cidade. Quanto se promove intensamente um evento lúdico-cultural ou um equipamento urbano, quando se pretende afirmar uma cidade como placa giratória turística, quando se promove a atratividade de serviços urbanos de elevado valor acrescentado, entre outros projetos isolados, estaremos a falar de governação económica para a competitividade.

O objetivo deste contributo consistirá principalmente em fornecer uma base conceptual e de experiência suscetível de reduzir esta aparente conflitualidade da governação municipal com a competitividade urbana.

No desenvolvimento deste capítulo, dedicaremos alguma atenção ao modo como o tema das cidades competitivas ou da competitividade urbana tem vindo a ocupar o seu lugar não só na literatura (economia e sociologia urbanas, geografia económica, planeamento), mas também nas políticas públicas e na própria programação dos Fundos Estruturais e das Políticas Comunitárias em geral.

Sem pretender conceber uma periodização de raiz desse movimento, diríamos que estamos perante uma espécie de ciclo de vida de uma abordagem, no qual se divisam pelo menos os seguintes momentos:

- (Re) descoberta³ da Cidade como fator determinante de crescimento urbano;
- Tendência para uma certa sobrevalorização das cidades como fonte de competitividade económica, que poderíamos associar a um “*urban bias*” das políticas económicas territoriais;
- Uma fase (mais actual) que poderemos designar de reconsideração do tema e que passa essencialmente por, em torno da economia do conhecimento, se focar o tipo de atividade económica mais suscetível de florescer nas Cidades, entendidas como atratores desse tipo de actividades.

3. (Re) descoberta, na medida em que tal como se verifica noutros domínios das ciências sociais o surgimento de uma onda de investigação é frequentemente precedida por contributos pioneiros que permanecem esquecidos ou demoram tempo a materializar-se em orientações de pesquisa e produção abundante. Este parece ser o caso das obras pioneiras de Jane Jacobs (1961, 1964, 1984), economista canadiana com algumas obras de referência que precederam no tempo o foco generalizado na competitividade urbana: Jacobs (1961, 1969, 1984)

Como será possível demonstrar ao longo deste capítulo, as consequências práticas que resultam de cada um destes momentos para as políticas públicas e para a governação económica da Cidade são diferenciadas. As Cidades do Eixo Atlântico não são propriamente recém-chegadas ingênuas a este tema. Mas o facto de terem chegado mais tarde a estes domínios do que as experiências europeias mais maduras o fizeram pode constituir uma vantagem. O campo de referências e de experimentação é mais vasto. É verdade que uma Cidade disruptiva na exploração de novos trends de afirmação urbana exige capacidade de risco e direito ao erro e experimentação. Mas para a dimensão média das cidades do Eixo dificilmente poderão ser cidades de fronteira nos trends urbanos. Por isso, tirar partido do que já foi experimentado e explorar nichos de abordagem adequados à realidade de dimensão e de inserção territorial das cidades do Eixo Atlântico é uma atitude sensata.

Feitas estas considerações preliminares, o desenvolvimento deste capítulo obedece à seguinte lógica:

- Na segunda secção, desenvolve-se o tema da cidade competitiva nas suas diferentes aceções e amplitudes possíveis, pensando sobretudo no que isso significa em termos de margens de intervenção⁴ das políticas públicas;
- Na terceira secção, mais do que a sistematização de boas práticas, falaremos de tipologias de cidades competitivas; temos em devida conta que o tema da cidade competitiva é profundamente estratificante – em linguagem desportiva, diremos que se trata de um campeonato com várias ligas, sendo fundamental assegurar uma relação consistente entre recursos e *capabilities* disponíveis ou passíveis de ser mobilizados e o tipo de liga em que se pretende competir;
- Finalmente, numa última secção, analisaremos sob o modelo de conclusões e recomendações as principais implicações em termos de governação e gestão das cidades para o horizonte Europa 2020; não proporemos um programa de ação, mas identificaremos domínios que devem começar a atravessar a governação económica municipal, nem sempre dispendo de um quadro legível de competências municipais para o fazer; mas quando falarmos de governação é sobretudo em termos de governança (*governan-*

4. O termo “margem de intervenção” não é inocente. Em nosso entender, há limites de intervenção das políticas públicas nesta matéria, sendo hoje fundamental compreender bem esses limites para que os governos municipais não embarquem em frentes de intervenção que inviabilizem a montagem de processos consequentes de monitorização para a aprendizagem.

ce) que estaremos a pensar, envolvendo por isso o tema das parcerias e da coordenação de processos multi-actores.

Uma última nota introdutória para alertar o leitor para o cruzamento que este capítulo mantém com outros capítulos desta obra colectiva. De facto, muito dificilmente os temas da Cidade Criativa ou da Cidade de Inovação não se intersejam algures com a Cidade Competitiva. Assim acontece. O que é importante sublinhar é que essa interseção é compatível com focagens diferenciadas desses temas e que as implicações em termos de gestão e governação são também diferenciadas. É o suficiente para justificar a sua existência autónoma.

2. A CIDADE COMPETITIVA COMO FOCO DE CONSOLIDAÇÃO DA GOVERNAÇÃO ECONÓMICA

Cumprimos já dois anos de uma nova década e pelo menos há duas que o tema da cidade competitiva domina a economia urbana. Mas há neste processo algo de paradoxal. A disseminação do tema da competitividade urbana concretiza-se, sobretudo depois dos trabalhos seminais de Porter (1990, 1998) num ambiente de grande desconfiança quanto à consistência do conceito. Para lá do debate sobre a validade da extensão do conceito da esfera empresarial ao território (Krugman versus Camagni, conforme referência anterior), o que predomina é um certo pragmatismo. A multiplicidade de definições e conceitos oculta, de facto, a plasticidade do tema. Predomina, porém, a perceção de que a evidência recente de que as cidades competem entre si (em ligas diferentes, acrescentarei) se sobrepõe claramente à profusão de conceitos e abordagens. O terreno da competição impõe-se precipitando as análises empíricas sem que o campo conceptual esteja estabilizado. Podemos interpretar esta pressão do terreno como sendo uma consequência da força do próprio domínio da competitividade em geral. Estamos no período de afirmação máxima da economia de mercado e das suas regras, que coincide com o designado período de reglobalização (na expressão de Kevin O'Rourke). É natural, por isso, que as ciências e as políticas que trabalham com o território sofram também essa onda de influência.

Em 2002, "*Urban Competitiveness – Policies for Dynamic Cities*" (Iain Begg como editor)⁵, que constitui um dos resultados do projecto de investigação financiado pelo British Economic and Social Research Council "*CITIES: Competitiveness and*

5. O número especial da *Urban Studies*, "Cities and Competitiveness", de 1999, também coordenado por Iain Begg, precede e anuncia esta obra.

Cohesion Research Programme”, é um bom exemplo do fervilhar de investigação iniciado na década de 90 e também do pragmatismo atrás referido. Não há nesta obra qualquer tentativa de imposição de uma definição comum de competitividade urbana ou mesmo de quadro analítico. O resultado é uma excelente cobertura do estado da arte no início da década 2000, não exclusivamente centrada nas cidades inglesas.

No seu carácter pioneiro, a obra de Begg anuncia algumas orientações que irão marcar nessa década as abordagens à competitividade urbana: (i) a relevância da economia do conhecimento; (ii) as relações com a coesão social; (iii) a procura de indicadores para fundamentar rankings de cidades; (iv) os temas do “clustering” e do “networking”.

Martin e Simmie (2008: 4) propõem uma definição operativa de competitividade urbana que nos pode servir de guião, pelo menos provisório, para o desenvolvimento deste capítulo. “Capacidade das cidades melhorarem o seu ambiente económico, a sua base de competências e as suas infraestruturas físicas, sociais e culturais de maneira a atraírem e fixarem empresas de elevado crescimento, inovadoras e lucrativas e uma força empresarial educada e criativa e consequentemente gerarem uma elevada taxa de produtividade, uma elevada taxa de emprego e salários elevados”.

Nesta definição, é possível identificar algumas componentes que marcam os domínios de governação económica que a cidade pode gerar:

- As cidades como geradoras de ambiente económico favorável à atracção de força empresarial;
- A relação entre qualificações (competências) e criatividade;
- Variáveis de resultado: níveis de produtividade, emprego e salários.

Não há nesta definição nada de positivamente novo relativamente a uma bateria de conceitos de competitividade territorial, designadamente quando a região é a unidade territorial pertinente. Ora, em nosso entender, a Cidade suscita algo de diferenciador. Densidade, heterogeneidade, proximidade e redes de comunicação fazem a diferença. Por isso, se a definição de competitividade urbana não fizer ressaltar essa diferenciação, estaremos aquém de compreender plenamente o fenómeno.

Nos tempos mais recentes, tenho trabalhado com um conceito de competitividade territorial que provém em linha directa da “resource-based theory”. O conceito trabalha essencialmente três elementos:

- A combinação de recursos (ativos específicos) de natureza muito vasta, materiais, intangíveis, organizacionais: combinatória e não somatório de recursos, entenda-se;
- A procura da inimitabilidade durante um período suficientemente longo para viabilizar estratégias de criação de valor;
- O reconhecimento dessa inimitabilidade no espaço da competição.

Não é difícil reconhecer nesta conceção de competitividade a influência da chamada análise VRIO da vantagem competitiva: capacidade de diferenciação competitiva proporcionada por recursos (activos) susceptíveis de gerarem valor (V), raros (R), inimitáveis (I) e dispendo de potencial organizacional (O) para a sua valorização.

Aplicando esta orientação, pode perguntar-se o que é que assegura então a desejável diferenciação entre um território competitivo e uma cidade competitiva. Em meu entender, o que diferencia a competitividade urbana da de um território é sobretudo a combinatória de recursos. As ideias da inimitabilidade e do necessário reconhecimento dessa inimitabilidade no espaço de competição de aposta são similares. O que é verdadeiramente distinto é a que a Cidade traz para a combinatória novos recursos, pois constitui um território específico.

Tal como tenho desenvolvido em trabalhos anteriores, numa Cidade que procura o reconhecimento da sua inimitabilidade continua a haver combinatórias de recursos físicos (materiais), imateriais (intangíveis), podendo nestes últimos incluir-se os organizacionais e de governança. As atmosferas urbanas constituem a diferença. Integram a combinatória e não resultam necessariamente de políticas públicas. Veremos em secções seguintes que as atmosferas estão normalmente associadas a formas de conhecimento (simbólico) que têm na organização urbana um campo muito favorável à sua disseminação.

O conceito de atmosfera tem uma vasta influência.

Na arquitetura, a obra de Pether Zumthor (2006) é seminal: “Todos nós a conhecemos: vemos uma pessoa e temos uma primeira impressão. E eu aprendi: não confies nisto, tens de dar uma oportunidade a esta pessoa. Agora estou um pouco

mais velho e tenho de dizer que voltei para a primeira impressão. Em relação à arquitetura também é um pouco assim. Entro num edifício, vejo um espaço e transmite-se uma atmosfera e numa fração de segundo sinto o que é. A atmosfera comunica com a nossa percepção emocional, isto é, a percepção que funciona de forma instintiva e que o ser humano possui para sobreviver. (...) Compreensão imediata, ligação emocional imediata, recusa imediata”.

No novo urbanismo, as atmosferas suscitam novas perspectivas de leitura da cidade. São conhecidos instrumentos como o visitante reflexivo, accidental, flâneur e a emergência dos elementos das sensações, emoções e da percepção dos ritmos diversificados (Amin e Thrift, 2002) como formas de revelação de aspectos particulares das cidades inacessíveis aos conhecimentos tradicionais.

Independentemente de voltarmos em próximas seções a estas atmosferas, o que é relevante para o conceito de competitividade urbana é ter em conta que as atmosferas se combinam com outros recursos (físicos e imateriais) gerando as desejadas inimitabilidades.

Por outro lado, competitividade urbana assim entendida é fundamentalmente uma questão de atratividade. O que vai variando é a matéria de atração: pessoas, atividades, organizações, eventos, visitantes. Podemos assim considerar a competitividade urbana como uma combinação orientada para uma atratividade que se pretende inimitável, pelo menos durante um período de tempo suficientemente longo para acomodar estratégias nesse sentido.

Dois corolários relevantes resultam desta conceção:

- Os domínios de atratividade são vastos e diversificados, pelo que as bases de competitividade de uma dada cidade podem desdobrar-se por imensas aspirações; não deve ainda ignorar-se que os próprios domínios de atratividade podem ser, eles próprios, combinados, gerando inimitabilidades compósitas e conseqüentemente complexas; por exemplo, determinadas amenidades favoráveis à atração de visitantes (turismo) podem ser combinadas com recursos mais orientados para a atração de residentes;
- Os espaços de referência onde se disputa a atratividade inimitável são, em regra, hierarquizados do ponto de vista do seu raio de alcance; quer isso significar que o espaço da competição é profundamente hierarquizado: das cidades globais (Saskia Sassen, 1994 [2006]; 2001)) a cidades que buscam a sua inimitabilidade em espaços mais restritos ou em nichos de

procura (eventos, atmosferas, equipamentos, ...), o que temos são diferentes campeonatos, perceptíveis por exemplo no marketing urbano e nas diferentes aspirações de consolidação de marcas ().

As implicações desta conceção e respectivos corolários em termos de políticas públicas são óbvias:

É fundamental compreender que a competitividade (atratividade) não resulta de um somatório de recursos ou aspirações: trata-se de uma combinatória, exige uma engenharia de cooperação entre recursos e sobretudo uma coordenação eficaz; a inimitabilidade não é abrangente, implica focagem;

O espaço de afirmação da atratividade que se pretende atingir é crucial, devendo essa escolha preceder o dimensionamento das apostas; qualquer erro na definição do espaço de aposta compromete irremediavelmente a própria aposta; em termos mais populares, uma equipa competitiva na Liga de Honra não o será necessariamente na Primeira Liga: uma equipa da Liga de Honra pode vencer episodicamente uma da Primeira Liga, mas a competitividade é uma prova de longo curso. Os rankings de cidades têm de ser compreendidos à luz desta alegoria

2.2. A cidade e o conhecimento

Uma análise comparada do foco das políticas territoriais nas cidades e da evolução da economia do conhecimento põe em evidência um forte paralelismo entre o ressurgimento das cidades nas políticas públicas e a progressiva relevância do conhecimento como fator de crescimento económico e inovação. Esse paralelismo é intermediado pela economia da inovação, ramo em que o conhecimento tem sido mais trabalhado, mas também mais recentemente na economia do crescimento, sobretudo depois dos contributos de Paul Romer (1986, 1990, 1994).

No entanto, importa relativizar esta recente ênfase do papel do conhecimento no crescimento económico e na inovação, derivada sobretudo da disseminação do modelo da sociedade da informação e do conhecimento que o paradigma das tecnologias de informação e comunicação (TIC) implicou. Mas o estudo atento da história económica e dos processos de inovação mostra que o conhecimento constituiu sempre um input relevante dos processos de crescimento e inovação. O seu aparente esquecimento durante um longo período de tempo deve-se simplesmente ao facto da teoria económica não o acolher convenientemente. Isso aconteceu porque durante largo tempo a teoria económica ignorou os contributos pioneiros de Schum-

petar, segundo os quais o desenvolvimento e a inovação resultam essencialmente de novas combinatórias de recursos existentes, nas quais o conhecimento ocupa um lugar central.

Quer isto significar que a (re) descoberta do conhecimento como dos processos de crescimento e de inovação é mais o resultado de progressos da teoria económica do que propriamente de alterações radicais nos referidos processos. Por outras palavras, nas sucessivas inovações radicais ou incrementais que fizeram a história da tecnologia e do próprio desenvolvimento económico o conhecimento esteve sempre presente, embora não necessariamente de modo uniforme.

Este lembrete conceptual é útil sobretudo para compreender melhor as razões pelas quais a descoberta das cidades como espaços de competitividade está ligada ao reconhecimento do papel do conhecimento como factor de crescimento económico e inovação.

O aprofundamento deste tópico conduz-nos a uma focagem mais precisa do papel das cidades nos processos de crescimento económico e inovação. Tal como já oportunamente foi referido, penso que as cidades foram inicialmente objecto de uma sobrevalorização nessa matéria comparativamente com outras formas de territorialização do crescimento e da inovação. Curiosamente, à medida que o conhecimento sobre as formas de conhecimento e sua aplicação económica foi sendo aprofundado, foi possível compreender que as cidades são atratores preferenciais não de todas as formas de conhecimento, mas essencialmente de uma forma de conhecimento, o simbólico, e daí a sua ligação crucial às chamadas indústrias culturais e criativas. Uma breve digressão sobre estes desenvolvimentos esclarecerá o nosso ponto de vista.

As cidades são inicialmente lidas como concentrações de conhecimento tácito ou não codificado. A formação do conhecimento tácito resulta da associação entre concentração e diversidade. A referência de Jane Jacobs é praticamente pioneira neste domínio: “A diversidade, de qualquer tipo, que é gerada pelas cidades resulta do facto de que nas cidades muitas pessoas estão próximas umas das outras e de entre elas existirem tantos e diferentes gostos, qualificações, necessidades, ofertas, numa movimentação incessante⁶” (Jacobs, 1961[1993]: 192). Nesta perspectiva, conhecimento tácito é proximidade, interação física, mas também obviamente con-

6. Tradução algo livre da expressão “bees in their bonnets”.

centração de pessoas, recursos, qualificações, talentos. É esta influência de Jacobs⁷ que, por exemplo, Robert E. Lucas Jr. recupera ao comparar os distritos económicos de Nova Iorque da moda, da publicidade, financeiro com os das artes do ponto de vista da intensa mobilização que realizam das concentrações de conhecimento tácito: “Por que outra razão haveria pessoas interessadas em pagar as rendas de Manhattan ou da baixa de Chicago a não ser por estarem perto de outras pessoas”.

Nesta perspetiva, a cidade é tanto mais competitiva quanto maior for a concentração e diversidade de conhecimento tácito que acolher. A relação entre conhecimento tácito e vantagem competitiva é potenciada pela maior dificuldade de o apropriar e replicar quando comparado com o conhecimento codificado, mais padronizado e susceptível de ser disseminado (difusão) a nível internacional, no tempo e no espaço. Esta relação é simultaneamente virtuosa e favorecedora da concentração. Há uma hierarquia potencial das cidades em função dos níveis de concentração (dimensão da cidade) e da diversidade que possam acolher. Essa hierarquia da formação de conhecimento tácito potencia ainda o efeito da fuga de recursos humanos qualificados para as grandes concentrações urbanas. A eficiência média de cada indivíduo depende da massa de qualificações em que está inserido. Daí a propensão para afluir às concentrações de recursos (cidades) que potenciam essa massa crítica de qualificações.

Trata-se de uma conceção que é parcialmente validada pela evidência empírica de que a inovação não está homogeneamente distribuída nem entre países, nem entre regiões do mesmo país e tem correspondência na existência de diferentes ligas de competitividade entre cidades.

Mas esta conceção tende a sobrevalorizar o papel da cidade como espaço gerador / atrator de conhecimento tácito. O aprofundamento da investigação sobre as relações entre inovação e território, digamos da territorialização dos processos de inovação, permitiu confirmar que a cidade não é a única forma de organização territorial que favorece a elevada concentração de conhecimento tácito. O estudo da territorialização de alguns clusters sob a forma de distritos industriais, seja de indústrias mais tradicionais ou de sectores *high-tech* como as biotecnologias, evidencia que essas formas de organização industrial, regra geral imersas em contextos de urbanização difusa, tendem a gerar níveis intensos de conhecimento tácito, em regra associados a uma forte dotação de capital social. Esta evidência mostra que

7. Neste caso, de uma outra obra de Jane Jacobs (1969).

podemos estar perante um “urban bias” no modo como se valoriza o papel das cidades como fatores de inovação (Asheim e Gertler, 2005; Asheim e Coenen, 2007; Gertler, 2003).

Mas será que com esta evidência cai por terra a relevância das cidades como geradores de conhecimento tácito? Evidentemente que não. Simplesmente, para uma reconsideração plena e eficaz do papel das cidades como atratores de inovação é necessário ir além da dicotomia “conhecimento codificado versus conhecimento tácito”.

No estado actual da investigação sobre esta matéria, sabemos que os processos de inovação operam essencialmente sobre três formas de conhecimento: analítico, sintético e simbólico. Simplesmente, nem todas as actividades de inovação recorrem do mesmo modo a estes tipos de conhecimento. Algumas mobilizam predominantemente conhecimento analítico (biotecnologia, por exemplo), outras fazem-no relativamente ao conhecimento sintético (clusters tradicionais e de máquinas e ferramentas) e finalmente outras concentram-se no conhecimento simbólico. Embora a investigação empírica careça ainda de desenvolvimentos e massa crítica de casos de estudo, hoje sabe-se que o conhecimento simbólico é aquele que melhor mobiliza o tipo de conhecimento tácito que tende a ser gerado nas concentrações urbanas. As actividades económicas que operam predominantemente sobre as formas de conhecimento simbólico são as indústrias culturais e criativas.

Esta última evidência tendeu a gerar uma outra forma de valorização da cidade: a competitividade baseada nas actividades culturais e criativas, que Martin e Simmie (2008) designam de modelos culturais da competitividade urbana. Esta concepção equivale a valorizar dimensões como a captação de talentos e a criação de padrões de qualidade de vida capazes de os atrair. Curiosamente, recupera-se a ideia da diversidade de Jacobs, entendida neste caso como um indicador de tolerância e base para a criatividade. O indicador composto de Florida (2002, 2010), o índice de boémia, constitui a expressão mais conhecida dessa abordagem.

Discute-se hoje se a disseminação de conhecimento simbólico se processa predominantemente através de processos de proximidade tipo “face-to-face” ou se, pelo contrário, pode envolver outras modalidades de conhecimento tácito que não exijam essa proximidade e inter-acção. A emergência do conceito de “buzz” (ruído, rumores) (Storper e Venables, 2004) como modalidade de conhecimento relevante para as indústrias culturais e criativas tem vindo a complicar a discussão. Embora sujeito a carências de investigação empírica mais diversificada, há autores que

anunciam a possibilidade do “buzz” poder ser disseminado através da comunicação digital: redes sociais, correio electrónico, grupos de discussão e outras (Jones e outros, 2010). Poder-se-ia argumentar que a verificar-se essa hipótese de trabalho a relação entre o conhecimento simbólico e a cidade teria de ser reinterpretada. Não devemos no entanto ignorar que é nas cidades que a comunicação digital atinge a sua expressão máxima. Por isso, enquanto a relação continuar a revelar-se verosímil, as cidades devem ser consideradas como focos de concentração de conhecimento simbólico, estruturados a partir de relações de proximidade, diversidade, tolerância e intenso “face-to-face”.

Quais são as principais implicações que resultam da relação entre a cidade e o conhecimento em termos de políticas públicas para a competitividade?

Um dos domínios de mais intensa competição é a atracção de atividades de I&D ou, na sua expressão mais orientada para o mercado, de I+D+I (o último I, inovação, introduz a componente de mercado). Embora esta atracção possa ser concretizada através da figura de concentração de centros de investigação, em regra essa política é indissociável da valorização do papel de universidades já instaladas. Há nesta opção de política de competitividade urbana algo de paradoxal. Trata-se, de facto, de um domínio que influencia largamente os mais conhecidos rankings de cidades em matéria de competitividade, combinando indicadores de input científico (concentração de recursos humanos altamente qualificados) com indicadores de output (produção científica medida por diferentes métricas). É também verdade que as universidades envolvidas apresentam, regra geral, uma inserção urbana, identificando-se com a marca de uma cidade, chegando mesmo a integrar o seu “branding” (Benneworth e Hosters, 2007).

Mas as atividades de I&D estão elas também sujeitas a um intenso processo de globalização. Assim, ora temos universidades globais que disputam elas próprias rankings na produção de conhecimento ou na formação especializada (MBA’s por exemplo), ora temos universidades que se identificam com um território de influência que transcende claramente a cidade (OECD, 2007). Por outro lado, as políticas públicas municipais têm pelo menos em Portugal uma dificuldade quase atávica de intervir nestes domínios da competitividade urbana. É no nível regional (cidades-região) e nacional que as políticas públicas apresentam alguma desenvoltura adicional. A nível local, há pelo contrário um fenómeno perverso que consiste em criar pólos de universidades instaladas. Pelo menos em Portugal, essa prática tem gerado situações de ineficácia organizativa da universidade de origem e a experiência mos-

tra que a sua sustentabilidade é muito reduzida, senão penalizadora da sua própria consolidação.

O Eixo Atlântico representa na periferia europeia uma excepção a esta regra. Embora o envolvimento das Universidades da Euro-região tenha uma génese bastante lenta, tem sido possível federar a cooperação entre as mesmas. Mas é difícil interpretar essa federação de interesses como um exemplo de política para a competitividade urbana.

Algumas cidades têm conseguido, porém, tirar partido da concentração de jovens que as respectivas universidades mobilizam para integrar essa dimensão nas suas próprias estratégias de animação urbana. Porto, Braga e Guimarães têm os seus processos de animação urbana (não necessariamente provenientes da iniciativa pública) indissociavelmente ligados à massa crítica de estudantes de licenciatura e pós graduação que mobilizam. A utilização deste potencial não é indiferente a dois fatores adicionais: a inserção urbana dos campus e a capacidade de atração de estudantes estrangeiros, estando esta última em significativa expansão (a Universidade do Porto acolheu, no ano letivo de 2010/11, 2700 estudantes estrangeiros, apresentando a Universidade do Minho um valor regular em torno dos 500).

De qualquer modo, não é correcto considerar a utilização das universidades como instrumento de animação urbana como um exemplo de política para a competitividade urbana baseada no conhecimento. Aliás, considero que essas políticas são fortemente condicionadas pela hierarquia das cidades à escala global e não estão ao alcance generalizado de cidades médias ou de pequena dimensão. É claro que alguns nichos de produção científica estão acessíveis a cidades de média e pequena dimensão em torno de universidades com marca de afirmação diferenciada. Lovaina, Montpellier, Roterdão ou Maastricht, por exemplo, são cidades que devem parte da sua visibilidade à universidade respetiva. Mas a ideia de que qualquer cidade, independentemente da sua dimensão, pode aspirar a ser um *hub* de conhecimento é ingénua.

Um bom indicador da forte hierarquia de localizações que o conhecimento tende a gerar é a distribuição das atividades de serviços intensivos em conhecimento que, regra geral, acompanham a concentração de actividades de I&D e de recursos humanos qualificados. Essa hierarquia, cruel na perspectiva dos números, evidencia bem como esse tipo de políticas para a competitividade urbana não pode deixar de ser equacionada em função da dimensão da cidade e das massas críticas que conseguem atrair. Por outro lado, a magnitude dos investimentos ne-

cessários para atrair massas significativas de investigadores está fora do alcance das políticas municipais. Um exemplo: se o projeto de criação do *Laboratório Ibérico Internacional de Nanotecnologias* concretizar toda a sua dimensão prevista, certamente que Braga irá tirar partido de acolher essa importante infraestrutura científica a nível europeu. Mas trata-se de um projecto de dois Estados, com forte co-financiamento comunitário.

A captação e promoção de núcleos de indústrias culturais e criativas como instrumento de competitividade urbana baseada no conhecimento estarão, aparentemente, mais ao alcance da governação municipal. As âncoras possíveis dessa política são fundamentalmente a (i) localização de equipamentos e infraestruturas culturais dinâmicas e com forte visibilidade, (ii) a concentração de talentos e de profissionais criativos, (iii) estruturas potentes de comunicação e áudio-visual e (iv) uma cidade propícia à criação de atmosferas de criatividade.

A transformação de uma base cultural e criativa, por mais sólida que se apresente, num núcleo de indústrias culturais e criativas, estruturado ou não sob a forma de cluster⁸, não é tarefa fácil. É sobretudo um acto fortemente voluntarista, exigindo um ritmo suficientemente forte de empreendedorismo cultural capaz de superar as elevadíssimas taxas de insucesso em regra observadas. Exige também uma política de mercados públicos para proporcionar uma escala mínima de atividades e sobretudo maturação e aprendizagem para enfrentar os desafios do mercado. A existência de políticas de oferta regular de eventos, a localização de uma televisão regional ou de uma rede potente de televisões locais por cabo, a procura potencial de produtos na área do design, publicidade e artes gráficas em geral podem constituir alavancas relevantes para apoiar uma abordagem voluntarista nesta matéria.

Mas imaginar que uma concentração significativa de agentes culturais e profissionais criativos gera, por si só, a emergência de um núcleo de indústrias culturais e criativas tem também algo de ingénuo. Uma grande parte do universo dos artistas e criativos tem uma grande resistência a equacionar fórmulas mais organizadas de relacionamento com o mercado. Muitos entendem essa aproximação mais estruturada como uma invasão da sua autonomia criativa e por isso a rejeitam. Isto significa que, tal como acontece em outros domínios de produção

8. Esta foi a ainda não consolidada opção assumida na região Norte, com epicentro no Porto, a qual se encontra a anos-luz da configuração de um cluster, pese embora as atmosferas favoráveis que a cidade tem gerado.

de conhecimento, também no conhecimento simbólico são necessários “*brokers*” e uma atividade estruturada e especializada de “*brokerage*” para estabelecer pontes entre quem produz esse conhecimento e quem o vai aplicar do ponto de vista econômico ou industrial. Dificilmente no plano estritamente local será possível montar essas estruturas e processos. O nível regional é frequentemente o mais adequado, exigindo por isso processos evoluídos de *governance* para assegurar uma eficaz coordenação de núcleos locais, segundo uma lógica de cooperação intensiva.

A opção por um modelo de *cluster* é, em meu entender, ainda mais exigente, pois exige um *quantum* de coordenação que também dificilmente está disponível a uma escala de governação urbana. É um caso de política regional de inovação e assim parece que foi interpretado na programação 2007-2013 na região Norte. A lógica de cluster implica a associação ao processo de uma maior diversidade de atores e uma maior intensidade de capital social e de confiança no interior das redes de cooperação. A lógica identitária do cluster exige opções de maior seletividade de domínio cultural e criativo do que a diversidade de domínios que compõem o universo de artistas e criativos. A competição neste tipo de atividades económicas é intensa e não se compadece com a diversificação precoce do mercado. A existência de um foco no cluster (moda, cinema e televisão, edição, tecnologias Web entre outros) é essencial para contrariar a referida dispersão precoce.

Em resumo, podemos dizer que a construção de um perfil competitivo de cidade em torno dos já mencionados fatores culturais de competitividade urbana não está isento dos mesmos constrangimentos que a construção desses perfis em termos de atividades de investigação científica e desenvolvimento tecnológico tem de superar. Quanto menos sólidas e diversificadas são as massas de recursos sobre as quais se pretende construir o perfil competitivo, mais voluntarista a operação se apresenta. Esta preocupação aplica-se sobretudo a cidades de pequena e média dimensão. A pré-existência de recursos condiciona fortemente a aposta destas cidades nas indústrias culturais e criativas. É claro que ao abrigo de uma estratégia coerente de promoção de um dado foco de indústrias culturais e criativas será sempre possível conduzir uma atração consistente de artistas e profissionais e criativos que permita reforçar a dotação inicial. Mas este tipo de estratégias exige uma elevada magnitude de meios financeiros e sem alavancas públicas (mercados com procura assegurada ou contratualizada durante um certo período de tempo ou a presença de empresas públicas, por exemplo) ou privadas (eventual atração de uma empresa relevante, por exemplo) será sempre difícil gerar resultados visíveis. A existência de atmosferas favoráveis à criatividade pode minorar estes

constrangimentos, mas não podemos ignorar que estas atmosferas não são totalmente independentes da massa crítica de recursos criativos. Trata-se de processos cumulativos. E criar atmosferas de raiz não está ao alcance das políticas públicas, por mais imaginativas que se apresentem.

Em países (regiões) com baixa dotação de profissionais artistas e criativos e sem perspectivas relevantes de atração de recursos estrangeiros, a proliferação de estratégias locais neste domínio corre o risco de se transformar num jogo de soma zero. Nem sempre há capacidade de organização de formas de cooperação em rede, pelo que nestes contextos mais adversos a proliferação deste tipo de políticas locais ou é efémera ou tem uma margem reduzida de sucesso.

2.3. A cidade e as infra-estruturas

Se a relação entre a cidade e o conhecimento anuncia os novos rumos da competitividade urbana, pelo contrário a sua relação com as infra-estruturas pode ser associada ao “velho” paradigma. Velho não significa neste caso opções necessariamente ultrapassadas. Não é, entretanto, fácil construir uma tipologia operativa de infraestruturas sobre a qual possa discutir-se a competitividade urbana. Em princípio, deveria focar-se a dotação em infraestruturas produtivas. Mas as modernas conceções que integram no binómio competitividade/atratividade a componente da qualidade de vida levam-nos seguramente a alargar a observação por exemplo às infraestruturas ambientais (Rogerson, 1999). É, por isso, viscosa a tarefa de delimitar o campo das infraestruturas a associar à competitividade urbana.

Pisando o terreno das infraestruturas produtivas, uma abordagem operacional consiste em identificar nas cidades com visibilidade dimensões de atratividade geradas por infraestruturas dessa natureza. Não é difícil identificar alguns ativos: cidades portuárias; cidades aeroportuárias; cidades-feiras e exposições; cidades – parques de ciência e tecnologia; cidades – congressos. No território de referência do Eixo Atlântico, por exemplo, muito dificilmente qualquer projeto de diferenciação competitiva do Porto (em termos de cidade-região) pode passar ao lado do Aeroporto de Sá Carneiro e do Porto de Leixões. O mesmo se poderia dizer, talvez em menor escala, de Vigo e da Corunha.

Alargando um pouco o campo de observação, há um outro domínio referenciado na literatura que tende a pesar na estratégia competitiva de algumas cidades. Trata-se do mercado imobiliário. Conforme é perceptível, estamos longe de

um conceito de infraestrutura em sentido estrito. No artigo inicial de Begg (1999), posteriormente retomado na obra de 2002 (Gibb e outros, 2002) sobre a matéria, o solo e a propriedade são apresentados como um dos ativos (passivos no caso de ser um constrangimento) de “hardware” que podem ser considerados “drivers” da competitividade urbana. Corresponde a uma tradição de ver o imobiliário como um dos fatores de valorização do chamado “ambiente económico ou de negócios”.

Quando se analisa em profundidade o papel do imobiliário como componente da competitividade urbana, há algo de paradoxal nas conclusões. Aparentemente, o estatuto de fator favorável emerge quando a oferta de imobiliário residencial e de serviços é fluida e baseada em preços competitivos. Mas quando se trata de serviços de prestígio, parece tudo funcionar ao contrário: os valores exorbitantes de valor de venda e de arrendamento parecem funcionar como o principal fator de atratividade. Poder-se-á falar de questões de imagem valoradas pelas empresas que demandam esse tipo de instalação. Na seção anterior, mostrámos que isso pode, pelo contrário, estar associado à procura de concentrações de conhecimento tácito e não propriamente ao valor intrínseco do imobiliário em questão. O que é perturbador é que o fenómeno do valor exorbitante do imobiliário de serviços emerge frequentemente em cidades que estão longe de poder ser consideradas como dispostas de concentrações significativas de serviços avançados. Nestes casos (Lisboa, por exemplo) o fenómeno resulta mais de um processo especulativo, resultante de uma afetação desproporcionada de recursos ao setor não transacionável do que propriamente a uma perspetiva de reconhecimento de prestígio.

Aliás, numa perspetiva de atração de pequenos e médios negócios inovadores de base urbana, o valor exorbitante do imobiliário de serviços funciona mais como um défice de competitividade do que como um ativo. O conteúdo de um “ambiente favorável de negócios” diverge consoante as atividades urbanas e nem todas carecem da proximidade a fortes concentrações de conhecimento tácito. Por conseguinte, pode ser ilusória a ideia de que um imobiliário de prestígio constitui necessariamente um “driver” de competitividade urbana. Tudo depende a meu ver da liga competitiva em que a cidade em questão pretende afirmar-se.

Parece, assim, sensato, entender as infraestruturas produtivas urbanas mais como um elemento de uma combinatória de recursos sobre as quais pode ser construída uma atratividade inimitável do que propriamente um fator isolado de competitividade urbana. Regressando ao caso do Porto, o papel do aeroporto de Sá Carneiro e do seu tráfego “low-cost” como fatores de relançamento do perfil turístico

da Cidade não podem deixar de ser compreendidos do ponto de vista da sua articulação com os fatores de convivialidade que parecem atribuir o público apreciador de “short-breaks” nesta cidade.

Como resulta das considerações anteriores, também na relação entre a cidade e as infraestruturas há espaço para uma forte hierarquização da competitividade urbana. Ela é visível, por exemplo, nos modelos cidades-feiras e exposições e cidades-congressos. A dimensão deste tipo de infraestruturas produtivas condiciona em grande medida a opção pela liga competitiva em que queremos marcar posição. Mas também aqui a questão da complementaridade de recursos é vital. Um exemplo: em 2011, a cidade de Lisboa foi palco de alguns mega-congressos que tiraram partido da dimensão do Pavilhão Atlântico (EXPO) e obviamente também da competitividade-preço da Cidade. Um evento desta natureza esgotou praticamente toda a capacidade hoteleira da aglomeração da capital portuguesa. Não é seguro, no entanto, que alguma procura de turismo urbano mais corrente não tenha sido desviada dada a ausência de resposta hoteleira para aquele período. A gestão de complementaridades é, neste caso, fortemente tributária da frequência com que a ocupação plena do Pavilhão Atlântico é assegurada.

Uma nota final para realizar uma avaliação de futuro, aplicada sobretudo aos casos das cidades portuguesas e espanholas. Os tempos projetados não auguram ventos de feição para opções infraestruturais de larga escala. A desalavancagem em curso na economia espanhola e a reafetação de recursos para o setor de transacionáveis em Portugal, acompanhada das restrições de crédito e consolidação fiscal acelerada, tenderão a dificultar ao máximo a aplicação de recursos públicos neste tipo de projetos. A taxa de retorno destes investimentos a médio prazo tenderá a marcar o passo das decisões. Não é estimável que a próxima década traga ventos favoráveis a esta dimensão da competitividade urbana, incluindo a dimensão do imobiliário, de prestígio ou não.

É neste contexto que se defende que um fator pertinente de competitividade urbana associado à dimensão das infraestruturas produtivas residirá nos modelos de governança e de gestão dos projetos desenvolvidos em torno das mesmas. No contexto atrás assinalado, a eficiência de utilização destas infraestruturas será crucial para proporcionar aos agentes económicos que procuram a cidade um ambiente competitivo. Essa capacidade é antes de mais um problema de gestão. E nas condições de dotação de recursos de gestão que a grande maioria das autoridades locais apresentam esse problema rapidamente se transforma num problema de governan-

ce. A opção por modelos de parceria e de arquitetura institucional necessita de ser equacionada contemplando mais uma variável no suporte multi-critério da decisão. Qual a modalidade de parceria e de arquitetura institucional que assegura o melhor apetrechamento em termos de recursos de gestão?

É uma questão crucial a ser repensada no capítulo final de implicações em matéria de governance e de gestão.

2.4. A cidade competitiva e a coesão social

Finalmente, por mais paradoxal que o possa parecer, a última dimensão a explorar é da relação entre a cidade que se pretende competitiva e a coesão social. E que relação!

A sabedoria do conhecimento do tempo longo de Braudel ensina-nos que a Cidade é permanentemente tensão: “As cidades são como transformadores elétricos: aumentam a tensão, aceleram o ritmo das trocas e recarregam permanentemente a vida humana”⁹. Tendo a Cidade esta natureza, obviamente que a coesão social não será um produto natural da competitividade urbana, a não ser que consigamos inscrever essa coesão na matriz constitutiva da competitividade. O que não é tarefa fácil.

A relação entre a cidade competitiva e a coesão social¹⁰ é complexa e ambivalente. Uma dimensão de análise consiste em discutir se baixos (elevados) níveis de coesão social poderão penalizar (favorecer) a competitividade urbana. Uma outra discute a possibilidade da dimensão económica da competitividade comprometer ou favorecer a coesão social. No início da década (Begg, 2002), a literatura¹¹ registava evidência empírica escassa sobre qualquer uma daquelas duas relações (Boddy, 2002), pelo menos no Reino Unido, um dos primeiros países a desenvolver projetos governamentais de investigação sobre a matéria. A existência de situações de baixa coesão social só pontualmente condicionava a performance económica das cidades. Por sua vez, também as evidências de impactos da competitividade urbana na exclusão social eram também limitadas. O reverso desta situação tinha, pelo

9. Fernand Braudel, 1979 (ed, 1992).

10. Não é possível neste capítulo discutir o conceito de coesão social. Para além do capítulo sobre a Cidade Inclusiva integrado nesta obra, ver dois trabalhos meus: Figueiredo, 2010 y 2011.

11. Curiosamente, o projeto de investigação que dá origem à obra de Begg (2002) estava centrado no tema: CITIES: Competitiveness and Cohesion Research Programme. Ver também Turok, 2006

contrário, uma incidência mais generalizada: a má performance competitiva das cidades tende, por via da baixa capacidade de criação de emprego, a determinar o agravamento de situações de exclusão social emergentes e, com isso, a minar a coesão social urbana.

O completar da década não trouxe alterações significativas em matéria de generalização de evidência empírica. Permitiu, no entanto, consolidar duas ideias centrais com impacto relevante na conceção de projetos e políticas de competitividade urbana:

Uma baixa coesão social acaba sempre por condicionar o padrão de atratividade de uma cidade na medida em que condiciona alguns públicos mais sensíveis às manifestações visíveis da não coesão: quer por via da emergência de comportamentos securitários, fechando a cidade a grupos e espaços estanques, quer pela segmentação de espaços e degradação do espaço público, a degradação da coesão social afeta a atratividade da cidade e tende a determinar novas escolhas públicas que reduzem a margem de manobra das políticas de competitividade;

A perda de competitividade económica de uma cidade tende a degradar os níveis de coesão social sobretudo pela via do impacto no mercado de trabalho, embora não seja indiferente o modelo de proteção social em vigor no país (região) de inserção da cidade.

Algumas cidades conseguem, porém, explorar algumas manifestações urbanas de degradação social, transformando-as em oportunidades de atração de algumas atmosferas. É um argumento que deve ser abordado com extrema cautela, pois pode ser dificilmente transferível. De facto, sobretudo nas cidades com maiores concentrações de vida boémia (no sentido que Florida lhe atribui), são as zonas com maiores índices de degradação urbanística e de baixo preço relativo de instalação que tendem a atrair sucessivas ondas de população alternativa. Essas migrações intra-urbanas explicam-se pela procura de padrões menos convencionais de vida e de maior tolerância. A revista *The Economist* consagrou para estas dinâmicas a designação de “geografia do cool” mas reserva-a para a contínua transformação das dinâmicas urbanas de cidades-globais como Londres, Paris ou Nova Iorque. O que é relevante notar é que estas migrações precedem, regra geral, processos de regeneração urbana mais vastos. Mas regressamos, por esta via, à relação da cidade com o conhecimento (simbólico). Com os problemas de transferibilidade que esta abordagem apresenta, diremos que se trata mais de um indicador de sinalização de tendências a explorar do que uma área de intervenção. Pela observação atenta

das mesmas, as cidades podem antecipar zonas de aposta em matéria de renovação urbana.

Um estudo¹² recente realizado sob o patrocínio da CE - DG Régio assume uma fórmula que sintetiza bem o estado da arte nesta matéria: “Em termos de aspirações, objetivos e valores há uma visão partilhada da cidade europeia de amanhã como: (i) um lugar de progresso social avançado com um elevado grau de coesão social, habitação socialmente equilibrada e serviços sociais, de saúde e educação para todos; (ii) uma plataforma de democracia, diálogo cultural e diversidade; (iii) um lugar de regeneração verde, ecológica e ambiental; (iv) um lugar de atração e um motor de crescimento económico.”¹³

A Comissão Europeia tem-nos habituado nos últimos tempos a formulações que, por serem demasiado compreensivas, correm o risco de tolher as estratégias de intervenção. Pode ser este eventualmente o caso. Mas o texto acaba por formalizar uma preocupação que se vai alargando e sobre a qual novos consensos vão sendo gerados. Do ponto de vista do que isto significa para as políticas municipais do século XXI, interessa porém destacar a margem de conflitualidade que existe na relação entre cidade competitiva e coesão social. Ela resume-se na adoção de uma das duas seguintes posições:

- A coesão social é interpretada como algo que tem de ser regulado, presumindo que a evolução da competitividade económica da cidade pode agravar essa coesão e exigir, *a posteriori*, a correção desses efeitos;
- A coesão social é entendida como algo que deve integrar a matriz constitutiva da cidade competitiva devendo influenciar à partida os modelos e padrões a seguir.

O leitor mais atento compreenderá que a segunda das opções é mais ambiciosa e por isso menos visível (e frequente) nas estratégias concretas de competitividade urbana. Mas a sua adoção faz a diferença em termos de escolhas públicas e de responsabilidade social das empresas. Num período de transformação como o que vivemos, a segunda opção tem um contexto de oportunidade à sua frente, sobretu-

12. European Commission, Directorate General for Regional Policy (2011), Bruxelas, que se situa num âmbito similar ao da nossa obra coletiva.

13. Não é difícil ver nesta visão partilhada o conceito de desenvolvimento urbano sustentável; mas é também possível ver nesta concepção a defesa intransigente do que historicamente tem vindo a ser designado como o modelo de cidade europeia (Haussermann, 2005, Parham, 2006, Tosics, 2011).

do para políticas urbanas reformistas, inovadoras que queiram antecipar mudança. Mas exige das empresas que inscrevem a sua atividade no urbano uma forte co-responsabilização. O papel das políticas públicas é limitado. Não pode sobrepor-se às empresas e estas, se não estiverem dispostas a integrar na sua lógica de funcionamento as preocupações de coesão social, nada feito. Eficiência e rendibilidade para uns (privado) e coesão social para outros (público) é uma equação que nunca colocará a coesão social na matriz constitutiva da cidade competitiva.

Os padrões de crescimento económico das últimas duas décadas na Europa determinaram um agravamento dos níveis de desigualdade na distribuição do rendimento de praticamente todas as economias europeias, ainda que em menor grau nas escandinavas (OCDE, 2011). Essa tendência não pode deixar de impactar as cidades. Só a última das opções consideradas poderá inverter essa tendência. Estaremos, assim, mais perto da “Good City” de Ash Amin (2006) com a redescoberta da vizinhança, do capital social, justiça social e coesão social urbana.

3. MAIS DO QUE BOAS PRÁTICAS, TIPOLOGIAS

Neste tipo de estudos e sobretudo por influência dos métodos de coordenação e abordagem que a Comissão Europeia tem promovido, é frequente a preocupação de identificação de boas práticas. Subjacente a esta ideia está uma outra, a de transferibilidade de experiências e soluções. Outros dirão que o que está subjacente é antes a oportunidade dos governos municipais poderem confrontar-se com projectos concretos orientados para a competitividade de outras cidades e avaliarem *ex-ante* o risco e margens de êxito das suas próprias opções.

É um conceito arriscado, que pode conduzir a práticas ilusórias. Não há transferibilidade de soluções sem uma adequada compreensão dos contextos onde a experiência – guia foi concretizada e em que a inspiração será aplicada. Esta preocupação de contextualização é reforçada pelo nosso conceito de competitividade urbana em que o coração da operação está numa combinatória de recursos cuja natureza é muito diversificada. O argumento é linear: se a boa prática é imitável dificilmente corresponderá a uma cidade competitiva; se não for facilmente imitável o alcance da boa prática esbate-se.

Sobretudo a nível da Comissão Europeia, mas também da OCDE, os elementos disponíveis de boas práticas de cidades competitivas são muito abundantes. A leitura de todo este vasto material é paradoxalmente sugestiva mas algo frustrante. É

rica em informação, mas dificilmente será a salvação de uma cidade sem ideias e sem governação para as gerar do ponto de vista coletivo. Quando muito teremos padrões evolutivos de referência, uma espécie de “benchmarks” para a competitividade urbana.

Por isso, o título da secção 3 é provocatório: mais do que boas práticas, tipologias. Assim é. O recurso às tipologias é útil já que vem na linha de uma ideia central deste trabalho: não há um espaço único e global de competitividade. Há diferentes ligas competitivas e o primeiro exercício é dimensionar a aposta em função do nível de jogo em que queremos medir forças. E, para tal, as tipologias são mais úteis do que as boas práticas. A não ser que os dois critérios se combinem. Creio que nessa perspetiva as boas práticas ganham dimensão orientadora.

Não podemos ainda ignorar que a cidade competitiva é indissociável da sua trajetória de desenvolvimento futuro, questão largamente deficitária em matéria de investigação disponível, sobretudo quando comparada com o conhecimento de desequilíbrios urbanos específicos (Calafati, 2011). A geografia evolucionista e a aplicação do evolucionismo económico ao território ou são ainda espaços vazios ou dão os primeiros passos.

O material disponível sobre tipologias é vasto e diversificado e por isso não é possível discuti-lo em pleno nesta secção.

O estudo da OCDE (2006), *Competitive Cities in the Global Economy*, foca a sua atenção nas regiões metropolitanas, envolvendo sobretudo cidades-região, alargando substancialmente o critério das chamadas cidades funcionais estruturando territórios de grande vastidão e diversidade. Trata-se de uma abordagem fortemente influenciada pelo tema da relação das cidades com o processo de globalização. As tipologias inspiradas por esta abordagem conduzem-nos a ligas competitivas de ranking muito elevado. A tipologia de Willem van Windem integrada nesta obra é sobretudo relevante porque é concebida essencialmente em função da economia do conhecimento e do poder de comando de decisões à escala global. Retirando as “Estrelas Mundiais” de Londres e Paris, a tipologia é posteriormente adaptada ao território europeu (Windem e outros, 2007). Nessa nova tipologia, distinguem-se seis tipos de cidades (entre parêntesis alguns exemplos apresentados pelo autor): (i) Estrelas (Amesterdão, Helsínquia, Munique); (ii) Metrópoles em transição (Manchester, Roterdão); (iii) Pérolas de Conhecimento (Lovaina); (iv) Estrelas de nicho (Eindhoven); (v) Cidades-nicho em transição (Aachen); (vi) Intelectuais (Münster).

A tipologia proposta não resulta de uma análise exaustiva das cidades europeias mas tão só de um conjunto de casos de estudo. O seu maior interesse reside na combinação dos critérios de avaliação: activos específicos, evolução experimentada e perspetivas futuras. Ela

é ainda muito interessante na medida em que permite ver em cidades concretas o modo como diferentes fatores da cidade competitiva, anteriormente analisados, se combinam.

Do ponto de vista da sua utilidade para situar o potencial competitivo das cidades do Eixo Atlântico, o seu interesse é porventura mais limitado. Não porque se trate de cidades com dimensão demográfica muito distanciada das cidades da Euro-região. Essa distância existe mas não em todos os grupos considerados. O que pesa sobretudo nessa distância será mais a dimensão do excedente económico dos territórios em que tais cidades se inserem. Um exemplo: o estatuto de uma cidade como Lovaina como pérola de conhecimento não resulta apenas da concentração de conhecimento. A proximidade a Bruxelas conta decisivamente e essa é difícil replicar no território do Eixo. Por outro lado, não serão os cerca de 270000 habitantes e 49000 estudantes de Münster que afastarão algumas cidades do Eixo do estatuto de Cidades Intelectuais, mas mais provavelmente o estatuto da sua Universidade e seguramente o poder económico da região de inserção.

Esta última questão está também presente no estudo *State of European Cities Report* (2007) elaborado para CE-DG Região por um consórcio ECOTEC /NORDREGIO-/EUROFUTURES. O estudo baseia-se em informação do Urban Audit /Eurostat e é construído com base num conceito de competitividade de natureza piramidal (Gardiner e outros, 2004) adaptado do nível regional para o urbano. A tipologia é mais complexa e utiliza os Indicadores Estruturais (Estratégia de Lisboa) adaptáveis ao nível da cidade. A grande concentração de cidades competitivas situa-se nos países do Norte¹⁴. Pode questionar-se se isto acontece porque as cidades do Norte são mais competitivas ou porque os seus territórios de entorno o são, o que não é de todo despiendo do ponto de vista da formatação de políticas públicas locais de competitividade urbana.

14. Esta divisão do espaço europeu tem vindo, entretanto, a acentuar-se, como transparece claramente da atual crise das dívidas soberanas e da zona euro.

O quadro seguinte, reproduzido do referido estudo, sintetiza a tipologia encontrada:

Tipologia \ driver de competitividade	Inovação	Entrepreneurship	Talento	Conectividade
Hubs internacionais				
Hubs de conhecimento	•••	•••	•••	•••
Capitais estabelecidas	••	••	•••	•••
Capitais re-inventadas	••	••		••
Pólos especializados				
Hubs nacionais de serviços	••	•	••	••
Pólos de transformação	••	••	••	••
Gateways	•	••	•	••
Centros industriais modernos	•••	•••	••	•
Centros de investigação	•••	•••	•••	•••
Centros de Visitantes	•	•••	•	••
Pólos regionais				
Centros de desindustrialização	•	••	•	•
Centros de mercados regionais	•	••	•	•
Centros de serviços públicos regionais	•	•	•	•
Cidades satélite	••	•	••	••

Fonte: elaboração própria.

Esta tipologia torna-se mais “amigável” para as cidades ibéricas mas mesmo assim a representatividade destas últimas é reduzida. No quadro seguinte, indicam-se os exemplos identificados:

Tipo de Cidade	Cidades ibéricas representadas
Hubs de conhecimento	Barcelona
Capitais estabelecidas	Lisboa e Madrid
Capitais re-inventadas	-
Hubs nacionais de serviços	Sevilha
Pólos de transformação	Porto
Gateways	Santander
Centros industriais modernos	Pamplona/Irún; Valladolid; Vitória/Gasteiz; Saragoça; Aveiro
Centros de investigação	Coimbra
Centros de Visitantes	Las Palmas; Málaga; Múrcia; Palma de Maiorca; Toledo; Valência; Funchal
Centros de desindustrialização	Braga
Centros de mercados regionais	-
Centros de serviços públicos regionais	Badajoz; Oviedo; Santiago de Compostela ; Ponta Delgada
Cidades satélite	Setúbal

Fonte: *State of European Cities Report*, 2007: 85

A opção seguida de localizar as cidades numa única classe é discutível, mas não haverá tipologia que escape a essa crítica. Ela permite-nos, todavia, situar o nível de ambição que se coloca às cidades do Eixo Atlântico em termos de políticas de competitividade urbana. A sua presença é limitada:

- O Porto é apresentado como um pólo de transformação: passado industrial significativo e mudança estrutural em curso com impacto na sua base económica mais tradicional, com algumas companhias relevantes – Turim, Malmö, Manchester, por exemplo;
- Braga é vista como um pólo regional com desindustrialização em curso, marcado sobretudo pelo declínio do emprego industrial, partilhando esse estatuto essencialmente com cidades do centro e leste europeu;
- Santiago de Compostela é classificado como um pólo regional de serviços públicos, como, por exemplo, Odense e Aalborg na Dinamarca ou Oviedo e Badajoz em Espanha.

O universo das tipologias é, assim, simultaneamente fascinante pelo carácter aberto que apresenta e cruel dado o primado da hierarquia urbana que o caracteriza. Numa publicação desta natureza os exemplos selecionados são suficientes para situar as aspirações possíveis das cidades do Eixo Atlântico. Aliás, os exemplos disponíveis evidenciam como é correta, à partida, a abordagem avançada nos Estudos Estratégicos do Eixo (primeira e segunda edição). A atomização de estratégias competitivas entre as cidades do Eixo está em grande medida condenada ao fracasso. A cooperação em rede e a lógica de governança em termos de sistema urbano, com uma rigorosa ponderação de complementaridades possíveis entre os seus principais expoentes, continuam válidas como guia de orientação para as políticas urbanas em geral e, por maioria de razão, para as políticas de competitividade.

A este vasto mundo das tipologias de cidades há que acrescentar o esforço da CE-DG Régio em disseminar casos de estudo sobre experiências concretas de cidades. Embora seja crítico de uma aplicação indiscriminada do conceito de boas práticas (ver comentário anterior), nestes casos de estudo podem ser encontrados elementos sugestivos sobre as combinatórias de recursos subjacentes aos projetos de afirmação das cidades. Na informação disponível não abundam casos de estudo sobre políticas de competitividade em sentido estrito, mas é pelo menos possível encontrar exemplos relevantes de como a dimensão do crescimento económico é combinada com outros campos de afirmação, como o cultural, ambiental ou o social.

Na última e já referida publicação da DG Regio sobre esta matéria, *Cities of Tomorrow* (2011), num universo de 10 casos de estudo é possível destacar 5 experiências centradas no domínio da competitividade: Brno (República Checa), Florença (Itália), Gliwice (Polónia) e Plaine Commune (França). Em todas estas experiências há elementos de referência que se cruzam com o perfil das principais cidades do Eixo: atração de recursos humanos qualificados (Brno); indústrias culturais e reabilitação de indústrias tradicionais (Florença); integração de PME com objetivos de valorização do conhecimento (Gliwice) e atração de serviços avançados à indústria (Plaine Commune, neste caso uma rede local de cidades).

4. CONCLUSÕES: IMPLICAÇÕES EM TERMOS DE “GOVERNANCE” E GESTÃO

4.1. Governance

A conceção e concretização de políticas de competitividade urbana suscita o desafio da governação económica da cidade. Se a governação da cidade em abstrato é já um problema considerável nos modelos administrativos e institucionais instalados na Península Ibérica, por maioria de razão a sua governação económica aumenta a magnitude desse desafio.

Os desafios suscitados são de uma dupla natureza, de gestão e de *governance*, com a complexidade adicional destas duas dimensões poderem inter-agir entre si. Discutirei primeiro as questões de *governance* já que são mais amplas. As questões respeitantes ao modelo de gestão são mais específicas e serão mais tributárias dos modelos organizativos já instalados em cada um dos municípios/ayuntamientos. Serão, por isso, analisados após o tratamento das implicações em matéria de *governance*.

Uma conclusão forte que resulta do nosso trabalho e de praticamente toda a investigação relevante que nos serviu de suporte é a convicção de que as políticas para a competitividade urbana não podem ser desenhadas no âmbito restrito da cidade administrativa. Os riscos de perda de escala crítica, de desconformidade entre poder e matéria de intervenção e de atomização são elevados, tendendo a sê-lo quanto menor for a dimensão da cidade em questão. Daqui resulta um corolário com grandes implicações em matéria de políticas públicas locais: é no âmbito das cidades funcionais¹⁵, das cidades-região e das redes de cidades que o tema da com-

15. A referência fundamental na literatura é dada pela conhecida distinção entre cidade administrativa, cidade morfológica e cidade funcional. Para efeitos da competitividade urbana podemos prescindir da

petitividade urbana encontra o seu espaço preferencial de objeto de políticas locais.

Os desafios de *governance* económica da cidade resultam essencialmente desta desconformidade. O estado de investigação sobre esta matéria¹⁶ (Tosics, 2011) mostra que as mais bem sucedidas experiências de competitividade entre as cidades europeias oscilam entre dois tipos de modelos:

- Soluções de natureza formal, alicerçadas sobretudo em fórmulas de governação metropolitana que podem integrar quer autoridades eleitas quer a criação de agências de desenvolvimento de escala metropolitana;
- Modalidades de governação informal e flexível, que têm de ser concebidas em estreita associação com os contextos territoriais em que se desenvolvem.

Para além de outros critérios de diferenciação entre estes dois tipos de soluções, a oposição entre processos *top-down* e de natureza vinculativa (as soluções formais) e *bottom-up* e voluntárias (as soluções mais flexíveis) marca a diversidade observada.

A aplicação deste referencial à competitividade urbana dos territórios do Eixo Atlântico suscita um grande desconforto, senão mesmo de significativa frustração. O estado da arte em termos de governação metropolitana no Norte e na Galiza (penso que poderemos dizer sem grande margem de erro em Portugal e em Espanha) é tão incipiente que a nossa reflexão corre o risco de transformar-se num “não problema”. Face ao estado incipiente das práticas, o salto de “*governance*” é tão amplo que a distância ao “*wishful thinking*” é mínima. O risco das recomendações serem desproporcionadas e inconsequentes é muito elevado.

A desigual dimensão média de municípios e ayuntamientos sugere que a explicação para a incipiente governação metropolitana não será a mesma para as duas situações. No caso que conheço melhor, o associativismo metropolitano (Lisboa e Porto) não é mais do que um somatório de poderes municipais, frequentemente em conflitualidade aberta, de quando em vez animado por alguma liderança política mais proativa e ambiciosa. A governação metropolitana setorial é também incipiente, praticamente limitada às autoridades metropolitanas de transportes que estão a

cidade morfológica e concentrar a atenção na última destas unidades de referência.

16. A Comissão Europeia tem, ao longo dos sucessivos períodos de programação, dedicado uma atenção extrema a esta questão através de projetos nela focados.

dar os primeiros passos, titubeando na procura de soluções. Algumas empresas públicas, assentes em parcerias público (local) – público (central), como por exemplo a Metro do Porto têm conseguido alguns desenvolvimentos nesta matéria. O projeto de extensão da bilhética inter-modal a praticamente toda a área metropolitana constitui um avanço e pode considerar-se uma abordagem “*bottom-up*”.

Não conheço com igual pormenor a experiência das Mancomunidades (e também os Consórcios e Comarcas) mas arriscaria a dizer que o panorama não é substancialmente distinto. O contexto é, porém, distinto. Ayuntamientos menos fortes em média e um poder regional forte talvez justificassem razões diferentes para a incipiência da governação metropolitana. Varela Alvarez (2006) em artigo na revista Eixo Atlântico discute esta questão do ponto de vista do falso debate que, na sua leitura, representa a oposição entre as Diputaciones Provinciales e as Áreas Metropolitanas, fazendo-o no quadro do território de Vigo-Pontevedra. Sem pretender entrar nesse debate, basta-me observar que, em matéria de competitividade económica e não apenas em termos de ordenamento do território, o estado da arte é também incipiente.

Mas que orientação poderemos recomendar? Evolução para modelos de cooperação formal e vinculativa? Ou, pelo contrário, opção preferencial pelos modelos mais informais e flexíveis? Recomendaríamos a opção tendencial pelo segundo destes modelos. O argumento de base radica no reconhecimento de que, face ao estado da arte na Euro-região, a governação económica para a competitividade urbana deve ser operada em geometria territorial variável e em complementaridade com os outros domínios de intervenção que o século XXI exigirá à Cidade. Neste contexto, a opção pelo modelo formal introduziria uma rigidez organizacional incompatível com os tempos que vão dominar o pós-crise. Uma de duas hipóteses, ambas inconvenientes: (i) ou teríamos que multiplicar novas entidades e os tempos são de racionalização e não de multiplicação; (ii) ou se optava por uma única entidade, sendo difícil antever como poderia abarcar a diversidade de domínios de governação metropolitana.

Vozes críticas argumentarão que a solução da governance informal é contrafactual com as características das sociedades periféricas do sul, neste caso do norte do sul, designadamente dada a debilidade dos atores que podem protagonizar as parcerias correspondentes. A opção portuguesa por associações de municípios voluntárias nunca conduziu a um processo consistente de delegação ascendente de competências para o nível supra-municipal. É uma evidência. Mas também poderemos contra-argumentar que: (i) a legislação portuguesa optou pela uniformidade

e com isso tendeu a desincentivar a diferença das iniciativas “*bottom-up*”; (ii) não está preparada para o universo da competitividade urbana; (iii) as políticas públicas nunca valorizaram com persistência o nível supra-municipal voluntário.

Equacionar estas questões no âmbito do Eixo Atlântico como um todo suscita um desafio de maior envergadura – a governação económica transfronteiriça e trans-nacional. Mas também aqui, salvo melhor opinião, a fórmula da informalidade flexível de matriz inventiva e ascendente parece mais promissora do que um longo caminho pelos meandros da diplomacia de Lisboa e Madrid.

4.2. Modelos e práticas de gestão

O não conhecimento em profundidade dos modelos organizacionais (orgânicos e funcionais) de todos os municípios e *ayuntamientos* do sistema urbano do Eixo Atlântico torna praticamente impossível a formulação de implicações e recomendações ajustadas. Acresce que, do lado galego, o último processo eleitoral terá consequências nos modelos de intervenção de muitos dos *ayuntamientos*, o que penaliza adicionalmente o referido desconhecimento.

A solução consiste em concentrar a nossa atenção em implicações /prioridades que possam ser entendidas como transversais, ou seja, independentes em princípio do contexto de partida, ou em renovação, da governação municipal.

Podemos resumi-las nas seguintes frentes:

- A matriz de projeto deve ser considerada a fórmula organizacional mais ajustada à concretização de políticas de competitividade urbana;
- A integração de serviços e da ação de vereadores (concejales) é vital nos domínios considerados determinantes para afirmar o perfil de competitividade desejado;
- Em estreita associação pela matriz de projeto e integração de serviços, é crucial que exista, visível e mandatada, uma interlocução única para todas as entidades e atores que demandem a Cidade na sequência de ações para a competitividade;
- Por mais tempo e recursos que essa operação implique, é essencial que a Cidade competitiva disponha de um referencial simples de apostas estratégicas, com a maior participação e aceitação possível dos agentes económicos da Cidade, submetido a uma contínua monitorização capaz de alimentar o processo com informação de resultados e impactos;

- O investimento na construção de um sistema de informação, menos baseado em informação estatística oficial e mais em informação gerada pelo próprio processo, é crucial para garantir o êxito dessa monitorização;
- A eventual opção por modelos agenciais para assegurar a gestão das apostas para a competitividade exigirá complementarmente a racionalização de todo o processo de multiplicação de formas de intervenção municipal, por interpostas figuras jurídicas (associações, fundações, sociedades) que, nas duas últimas décadas, caracterizou a extensão da atividade municipal;
- Modelos de gestão de recursos humanos baseados nas competências são necessários para dotar as entidades de governação da Cidade competitiva de condições apropriadas de escolha das qualificações pertinentes

As orientações propostas talvez não sejam suficientes para gerar uma carta de gestão local para a competitividade. Mas, na sua simplicidade, implicam transformações não apenas incrementais dos padrões de gestão municipal. A inovação institucional que a procura de novas soluções de *governance* irá proporcionar tenderá a produzir um contexto mais favorável para assumir as referidas transformações. A “velha” gestão municipal terá mais dificuldades para as protagonizar.

Concluindo

Entre todos os desafios colocados à Cidade do século XXI, em parte coincidentes com os temas dos diferentes capítulos desta obra coletiva, a cidade competitiva e a governação económica que ela exige implicam transformações claramente disruptivas face aos modelos atuais. Como é óbvio, temas como a cidade eficiente, compacta, sustentável, inovadora, criativa, inclusiva implicam transformações que não são de pequena monta. Mas algumas dessas frentes correspondem a domínios de intervenção em que a governação municipal avançou muito nas últimas duas décadas, como o planeamento, os transportes, a política ambiental, a intervenção social. Nesses domínios, há aprendizagem e estruturas de intervenção que potenciarão respostas aos desafios indicados. No caso da governação económica tudo está no começo, não há experiência acumulada e em termos organizacionais e de *governance* tudo tem de ser inventado.

Os desafios da competitividade urbana suscitam, conforme foi demonstrado, transformações de *governance* e gestão, mas para as abordar há uma outra questão para a qual deve haver uma resposta clara e submetida a amplo escrutínio político:

a cidade competitiva continuará a ser construída no âmbito do chamado modelo de cidade europeia ou tenderá a romper com esse modelo?

Suscitamos esta questão não apenas porque ele tem emergido em alguns estudos recentes publicados sob os auspícios da Comissão Europeia¹⁷ embora não a comprometendo para já. Fazemo-lo porque no momento atual o espírito da construção europeia está tão fragmentado e contraditório nas suas diferentes manifestações que importa não perder de vista um dos raros elementos identitários que nos vai diferenciando face aos modelos americano e asiático de crescimento económico. Mas, nas condições atuais de profunda alteração da geografia do crescimento económico mundial, de profundas interrogações sobre o rumo de aprofundamento (ou regressão) do processo de globalização, a identificação do modelo de cidade europeia com o papel das políticas públicas no desenvolvimento urbano está sob enorme pressão. O tema da competitividade, sobretudo pelas implicações de *governance* que suscita, projeta-se no coração desse debate. Aparentemente a retórica do equilíbrio entre as dimensões do crescimento inteligente, sustentável e inclusivo aponta no plano da Cidade para a preservação de elementos de diferenciação que são caros ao modelo de cidade europeia. Mas a estratégia EUROPA 2020 pode ficar aprisionada num discurso simplesmente correto se a abordagem inconsequente do pós-crise continuar a cavar a sepultura do conceito de coesão e dos valores constitutivos do projeto europeu.

O autor deste trabalho identifica-se com esse conceito de cidade europeia. Mas é no escrutínio democrático nacional, regional e local que essas ideias devem ser reafirmadas, o que transcende o alcance deste capítulo e do *Pensar a Cidade do Século XXI*.

Com essa opção no horizonte temporal em que esta obra se insere, o presente capítulo permitiu recentrar algumas ideias-chave em torno da cidade competitiva:

1. A construção de um projeto de cidade competitiva só tem sentido quando é concebido no âmbito de um modelo sustentável para a cidade em questão, combinando por isso os aspetos da eficiência económica com os da coesão social e sustentabilidade ambiental, sendo neste último caso crucial articular a competitividade com a concretização de pegadas de carbono mais amigáveis.

17. O já mencionado constitui uma boa ilustração.

2. As cidades atlânticas representadas no Eixo devem encarar a promoção de estratégias mais amigáveis em termos de pegada de carbono como uma oportunidade de recuperação do seu estatuto de espaços de crescimento económico.
3. A competitividade das cidades estrutura-se sempre em termos da procura de uma *atratividade inimitável*, pelo menos durante um período de tempo suficientemente longo, apesar da sua inelutável efemeridade, para permitir a emergência de projetos de criação de valor económico de base urbana.
4. A competitividade urbana não opera num espaço territorial abstrato de afirmação, antes se apresenta como um processo fortemente hierarquizado em ligas competitivas; ligas inferiores de afirmação podem conduzir a projetos redundantes; ligas demasiado ambiciosas para os recursos disponíveis podem gerar frustração e delapidação de recursos.
5. A competitividade urbana é, em regra, incompatível com os limites da cidade administrativa e, em certos casos, da própria cidade morfológica; as chamadas “cidades funcionais” e suas extensões como as cidades-região, as regiões metropolitanas e as redes policêntricas e multinodais de cidades de média e pequena dimensão constituem os espaços preferenciais e mais bem sucedidos para este tipo de experiências.
6. Num contexto fortemente hierarquizado de cidades competitivas, as boas práticas disponíveis só podem ser compreendidas no âmbito das muito diversificadas tipologias reconhecidas pela investigação empírica; sendo a atratividade inimitável das cidades competitivas o produto de combinações complexas de recursos e capacidades de governance, dificilmente a identificação de boas práticas corresponderá a uma réplica possível de tais soluções; se fossem replicáveis, ou não seriam competitivas, ou a competitividade seria demasiado efémera;
7. Se a cidade das infraestruturas e a cidade do conhecimento correspondem, respetivamente, ao “velho” e ao “novo” paradigma da competitividade urbana, essa diferenciação deve ser olhada com cautela; a dimensão infraestrutural continua a estar presente em muitos projetos de cidades competitivas e o conhecimento não é a última panaceia para a competitividade impossível;

8. A competitividade urbana baseada no conhecimento tem o seu campo principal de aplicação nas indústrias culturais e criativas, dada a enorme relevância do conhecimento simbólico para esse tipo de atividades e a elevada propensão das cidades para concentrar esse tipo de conhecimento; qualquer estratégia neste domínio exige, porém, condições iniciais favoráveis de concentração desse tipo de recursos (recursos humanos qualificados, talentos, atmosferas criativas).
9. As estratégias voluntaristas de atração de talentos e profissionais criativos a partir de bases desfavoráveis de recursos encontram hoje, à escala europeia e mesmo mundial, uma concorrência feroz.
10. O domínio da competitividade é aquele que, entre os desafios da Cidade do século XXI, um dos que suscita problemas mais complexos de *governance*; isso corresponde à necessidade dos governos locais penetrarem em domínios de intervenção sobre os quais não existe aprendizagem acumulada ao contrário do que se observa em torno dos desafios da cidade compacta, sustentável e inclusiva, por exemplo.
11. As cidades da Europa do sul, e as do Eixo Atlântico não fogem a essa regra, partem com manifesta desvantagem relativamente às suas congêneres do norte da Europa nesta matéria: o estado da arte em termos de modelos formais ou informais de *governance* para a competitividade é, senão nulo, pelo menos muito incipiente, aconselhando por isso a muita cautela na formatação de estratégias muito ambiciosas. A opção por modelos mais inflexíveis e informais de *governance* económica é recomendada neste estudo como uma opção sensata.
12. A existência de referenciais estratégicos com definição clara da liga de competitividade em que se pretende atuar e das principais apostas assumidas, com ampla validação e monitorização permanente de resultados por parte de todos os agentes públicos e privados envolvidos, deve ser considerada como uma condição necessária de qualquer projeto nesta matéria.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amin, Ash e Thrift, Nigel (2002), *Cities – Reimagining the Urban*, Cambridge: Polity Press.
- Amin, Ash (2006), "The Good City", *Urban Studies*, Vol. 43, Nº 5-6, pp. 1009–1023.
- Asheim, Bjorn e Gertler, Meric S. (2005), "The Geography of Innovation: Regional Innovation Systems", em Fagerberg, Jan; Mowery David D. e Nelson, Richard R., *The Oxford Handbook of Innovation*, Londres: Oxford University Press.
- Asheim, Bjorn e Coenen, Lars (2007), "Face-to-face, buzz and knowledge bases: socio-spatial implications for learning, innovation and innovation policy", *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 25, pp. 655-670.
- Begg, Iain (1999), "Cities and Competitiveness", *Urban Studies*, Vol. 36, Nº 5-6, pp. 795- 809,
- Begg, Iain (2002), *Urban Competitiveness – Policies for dynamic cities*, Bristol: The Policy Press.
- Benneworth, Paul e Hospers, Gert-Jan (2007), "Urban competitiveness in the knowledge economy: Universities as new planning amateurs", *Progress in Planning*, Vol. 67, pp. 105–197.
- Boddy, Martin (2002), "Linking Competitiveness and Cohesion", em Begg, Iain, *Urban Competitiveness – Policies for dynamic cities*, Bristol: The Policy Press.
- Calafati, Antonio G. (2011), "European Cities' Development Trajectories: A Methodological Framework", em *Cities of Tomorrow* (2011), Background Study.
- Camagni, Roberto (2002), "On the Concept of Territorial Competitiveness: Sound or Misleading?", *Urban Studies*, Vol. 39, Nº 13, pp. 2395–2411.
- Cambridge Econometrics e outros (2003), *A Study on the Factors of Regional Competitiveness*, A draft final report for The European Commission Directorate-General Regional Policy, Bruxelas.
- Castells, Manuel (1989), *La Ciudad informacional – Tecnologías de la Información. Reestructuración económica y el Proceso Urbano-Regional*, Madrid: Alianza Editorial.

- Cheshire, Paul (1999), "Cities in Competition: Articulating the Gains from Integration", *Urban Studies*, Vol. 36, Nº 5-6, pp. 843- 864.
- Cheshire, Paul (2006), "Resurgent Cities, Urban Myths and Policy Hubris: What We Need to Know", *Urban Studies*, Vol. 43, Nº 8, pp. 1231–1246.
- D'Arcy, Éamonn e Keogh, Geoffrey (1999), "The Property Market and Urban Competitiveness: A Review", *Urban Studies*, Vol. 36, Nº 5- 6, pp. 917-928.
- Dominguez, Luís e outros (2007), *Sete Ideias para Sete Anos Decisivos – a Agenda Estratégica do Eixo Atlântico*, Vigo: Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular (http://www.eixoatlantico.com/_eixo_2009/subido/publicaciones/pub20080201093459/03-sete_ideias.pdf)
- European Commission – DG for Regional Policy (2011), *Cities of tomorrow - Challenges, visions, ways forward*, Bruxelas.
- European Commission – DG for Regional Policy (2007), *State of European Cities Report*, Bruxelas.
- Fainstein, Susan S. (2001), "Competitiveness, Cohesion, and Governance: Their Implications for Social Justice", *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 25.4.
- Figueiredo, António M. (2011), "A sustentabilidade social do crescimento económico: simples restrição ou equação global a resolver?", em José Madureira Pinto (2011), *Desigualdades Sociais: os modelos de desenvolvimento e as políticas públicas em questão*, Lisboa: Caleidoscópio Editora.
- Figueiredo, António M. (2010), *A Territorialização de Políticas Públicas*, Lisboa: IFDR.
- Figueiredo, António M. (2010), "A Sustentabilidade do crescimento económico: simples restrição ou equação global a resolver?", em José Madureira Pinto (2011), *Desigualdades Sociais: os modelos de desenvolvimento e as políticas públicas em questão*, Lisboa: Caleidoscópio Editora.
- Figueiredo, António M. (2011), "Mudança estrutural e coesão social: elementos para um futuro da economia portuguesa", *Conferência Economia com Futuro*, Lisboa: Gulbenkian, (acessível a partir de <http://www.economicofuturo.org/media/Antonio%20Figueiredo.pdf>).

Figueiredo, António M. e Pardellas, Xulio (2005), *Segundos Estudos Estratégicos do Eixo Atlântico – Livro III*, Vigo: Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular (http://www.eixoatlantico.com/_eixo_2009/contenido.php?idpag=5002&mostrar=biblioteca&tipo=2)

Florida, Richard (2002a), "Bohemia and Economic Geography", *Journal of Economic Geography*, Vol. 2, pp. 55-71.

Florida, Richard (2002b), "Economic geography and Talent", *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 92, Nº 4, pp.743-755.

Florida, Richard e outros (2008), "Inside the black box of regional development—human capital, the creative class and tolerance", *Journal of Economic Geography*, Vol. 8, pp. 615–649.

Gardiner, Ben e outros (2004), "Competitiveness, Productivity and Economic Growth across the European Regions", *Regional Studies*, Vol. 38,9, pp, 1045-1067.

Gertler, Meric S. (2003), "Tacit knowledge and the economic geography of context of the undefinable tacitness of being (there)", *Journal of Economic Geography*, Vol. 3, pp. 75-99.

Gibb, Kenneth e outros (2002), "The Property Sector and its role in shaping urban competitiveness: a selective review of literature and evidence", em Begg, Iain (2002), *Urban Competitiveness – Policies for dynamic cities*, Bristol: The Policy Press.

Häussermann, H. (2005), "The end of the European City?", *European Review*, Vol. 13, Nº 2, pp. 237-249.

Jacobs, Jane (1961 – ed.1993), *The Death and Life of Great American Cities*, Nova Iorque: The Modern Library – Random House.

Jacobs, Jane (1969), *The Economy of Cities*, Nova Iorque: Random House.

Jacobs, Jane (1984), *Cities and the Wealth of Nations*, Nova Iorque: Random House.

Jones, Alexandra e outros (2006), *Enabling Cities in the Knowledge Economy, An independent report prepared for the Department for Communities and Local Government*, The Work Foundation, Department for Communities and Local Government, Londres.

- Jones, Brant W.; Spigel, Ben e Malecki, Edward J.(2010), "Blog links as pipelines to buzz elsewhere: the case of New York theater blogs", *Environment and Planning B: Planning and Design*, Vol. 37, pp. 99-111.
- Krugman, Paul (1994), "Competitiveness: A Dangerous Obsession", *Foreign Affairs*, Vol.73(2), pp. 28-44.
- Krugman, P. (1996), "Making Sense of the Competitiveness Debate", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 12, Nº 3.
- Lever, William (2002), "The knowledge base and the competitive city", em Begg, Iain (2002), *Urban Competitiveness – Policies for dynamic cities*, Bristol: The Policy Press
- Lucas, Robert E. (2002), *Lectures on Economic Growth*, Cambridge – Massachusetts: Harvard University Press.
- Martin, Ron e Simmie, James (2008), "The theoretical bases of urban competitiveness: does proximity matter?", *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, Agosto, pp.1-20.
- OECD (2006), *Competitive Cities in the Global Economy*, OECD Territorial Reviews, Paris: OECD.
- OECD (2007), *Higher Education and Regions – Globally Competitive, Locally Engaged*, Paris: OECD.
- OECD (2011), *Divided We Stand*, Paris: OECD.
- Office of the Deputy Prime Minister (2006), "City-Regions: Why, where are we now, and how far would we need to travel?", A Framework for City Regions, Working Paper, Nº 3.
- Parham, Susan (2006), "The European City Model and its critics", *Urban Age, Discussion Paper*, Janeiro (acessível a partir de http://urban-age.net/0_downloads/archive/Susan_Parham-2006-The_European_City_Model-DiscussionPaper.pdf)
- Porter, Michael (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, Londres: Mac Millan Press.
- Rogerson, Robert J. (1999), "Quality of Life and City Competitiveness", *Urban Studies*, Vol. 36, Nº 5-6, pp. 969-985.

- Romer, Paul (1986), "Increasing Returns and Long-run Growth," *Journal of Political Economy*, University of Chicago Press, Vol. 94(5), pp. 1002-37.
- Romer, Paul (1990), "Endogenous Technological Change," *Journal of Political Economy*, University of Chicago Press, Vol. 98(5), pp. S71-102.
- Romer, Paul (1994), "The Origins of Endogenous Growth", *Journal of Economic Perspectives*, American Economic Association, Vol. 8(1), pp. 3-22.
- Romer, Paul (2010), "Technologies, Rules, and Progress: The Case for Charter Cities", *Center for Global Development Essay* (acessível a partir de http://www.cgdev.org/files/1423916_file_TechnologyRulesProgress_FINAL.pdf)
- Sassen, Saskia (1994, 2006), *Cities in a World Economy*, Nova Iorque: Pine Forge Press.
- Sassen, Saskia (2001), *The Global City: New York, London, Tokyo*, New Jersey: Princeton University Press.
- Sassen, Saskia (2008), "Re-assembling the urban", *Urban Geography*, Vol. 29(2), pp. 113-126.
- Shaftoe, Henry (2008), *Convivial Urban Spaces*, Londres: Earthscan.
- Shen, Jianfa (2004), "Urban Competitiveness and Urban Governance in the Globalizing World", *Asian Geographer*, Vol. 23(1-2), pp. 19-36.
- Simmie, James (ed.) (2001), *Innovative Cities*, Londres, Spon Press – Taylor & Francis
- Storper, Michael e Venables, Anthony J. (2004), "Buzz: face-to-face contact and the urban economy", *Journal of Economic Geography*, Vol. 4, pp.351-370.
- Tosics, Iván (2011), "Governance challenges and models for the cities of tomorrow", *Cities of Tomorrow* (2011), Background Study.
- Turok, Ivan (2009), "The distinctive city: pitfalls in the pursuit of differential advantage", *Environment and Planning A*, Vol. 41(1), pp. 13-30.
- Varela Álvarez, Enrique José (2006), "¿Diputaciones versus Áreas Metropolitanas? El Falso Debate sobre las Entidades Supralocales en Galicia", *Eixo Atlântico – Revista da Euro-Região Galiza-Norte de Portugal*, Nº 9 (acessível a partir de http://www.eixoatlantico.com/_eixo_2009/subido/publicaciones/pub20080201080957/revista9.pdf)

- Windem, Willem van (2006), "Globalisation and Urban Competitiveness: Challenges for Different Types of Urban Regions", em OECD (2006), *Competitive Cities in the Global Economy*, Paris: OECD Territorial Reviews.
- Windem, Willem van e outros (2007), "European Cities in the Knowledge Economy: Towards a Typology", *Urban Studies*, Vol. 44, Nº 3, pp. 525–549.
- Zumthor, Peter (2006), *Atmosferas*, Barcelona: Editora Gustavo Gili S.L.
- Zukin, Sharon (2010), *Naked City – The Death and Life of Authentic Urban Places*, Nova Iorque: Oxford University Press.

CAPÍTULO 3

“CIDADES CRIATIVAS”: BRANDING OU ESTRATÉGIAS POLÍTICAS? QUE DESAFIOS PARA AS POLÍTICAS URBANAS NO CONTEXTO DO EIXO ATLÂNTICO

Elisa Pérez Babo

Administração da Quaternaire Portugal;

Presidente do Conselho de Administração da Fundação do Museu do Douro

ÍNDICE: 1. Introdução; 2. revisão teórica e conceptual de enquadramento; 2.1. Atividades culturais e criativas, desenvolvimento urbano e economia criativa; 3. “Cidades Criativas”: *branding* ou estratégias de competitividade de base cultural no contexto do desenvolvimento urbano local?; 3.1. O conceito de cidade criativa; 3.2. As diferentes componentes da “cidade criativa”; 3.3. Dinâmicas de consumo cultural e urbano – “centros criativos”; 3.4. Sistema de produção cultural e criativo e mercado de trabalho cultural; 3.5. Relações entre os diversos sistemas, de produção e de consumo cultural e criativo incluindo a sua relação com o lugar (local); 3.6. Escala e posição das cidades na economia global; 4. Algumas experiências estrangeiras precursoras e um caso em Portugal; 4.1. Caso de Toronto (Canadá); 4.2. Caso de Brisbane (Austrália); 4.3. O caso de Óbidos (Portugal); 5. Recomendações para as políticas urbanas no contexto das cidades do Eixo Atlântico?; 5.1. Nota preliminar; 5.2. Processos e modelos de governação e de governance; 5.3. Instrumentos e medidas de política. Referências bibliográficas.

PALAVRAS-CHAVE: Cidade criativa, branding, políticas urbanas, indústrias culturais.

1. INTRODUÇÃO

A propagação do conceito de “cidade criativa” e a sua utilização política, em diversos quadrantes da governação das cidades e das regiões, tem justificado um interesse generalizado pelo aprofundamento de referenciais teóricos e conceituais e pelo conhecimento de experiências e de boas práticas e dos seus resultados e impactos no desenvolvimento local.

A iniciativa “Desafios para governar as cidades do Século XXI” que o Eixo Atlântico se propôs desenvolver não poderia deixar de contemplar uma reflexão sobre a “cidade criativa”, quer pelas referidas razões, quer pelo interesse que os responsáveis autárquicos e outros atores locais, no conjunto dos seus trinta e seis concelhos, têm demonstrado pelas questões da cultura e da criatividade no contexto da economia da criatividade e da sociedade contemporânea. Tanto mais que nos últimos anos, alguns dos concelhos/ cidades que integram o Eixo Atlântico têm atribuído à cultura e às indústrias culturais e criativas um papel estratégico e preponderante das suas estratégias urbanas e locais – Guimarães Capital Europeia da Cultura em 2012; a construção da Cidade da Cultura em Santiago de Compostela; Braga Capital Europeia da Juventude em 2012, entre outras.

Propomo-nos responder a este desafio começando por, nos dois primeiros capítulos, elaborar uma reflexão de enquadramento teórica às questões da cultura e do desenvolvimento urbano no contexto da economia criativa e uma análise dos principais vetores que estruturam o conceito de “cidade criativa”, identificando linhas de articulação importantes deste conceito com outros conceitos recentes abordados dentro das mesmas problemáticas.

No capítulo seguinte procuramos sistematizar algumas dimensões das estratégias políticas e dos processos de construção de “cidades criativas” em Toronto (Canadá), Brisbane (Austrália) e Óbidos (Portugal), de forma a ilustrar boas práticas neste domínio.

2. REVISÃO TEÓRICA E CONCEPTUAL DE ENQUADRAMENTO

2.1. Atividades culturais e criativas, desenvolvimento urbano e economia criativa

O capítulo final incorpora uma sistematização de recomendações de política urbana para o desenvolvimento de “cidades criativas”, organizando-as de forma a evidenciar as suas diversas dimensões, ao nível da conceção das políticas, dos pro-

cessos de decisão e de operacionalização, das áreas de configuração de instrumentos e medidas de política e da necessidade complementar de divulgação e marketing e de monitorização e avaliação.

O debate e a ação sobre as "cidades criativas" têm-se fundamentado, nas últimas décadas, num largo espectro de reflexão teórica e científica, bem como de análise de práticas, de planeamento e políticas, e de processos reais de evolução das cidades no contexto mundial, que incidem num quadro alargado de questões que reconhecem, na sua maioria, um papel central à cultura e à criatividade. Esta evolução do pensamento teórico e das práticas urbanas inscreve-se, como veremos de seguida, num contexto de afirmação da economia do conhecimento e num quadro de crescente globalização da economia e da sociedade contemporâneas, com as consequentes contrapartidas na defesa do "local" (e do urbano) e dos respetivos traços de singularidade e de especificidade.

Entre as questões que consideramos mais relevantes para enquadrar a reflexão que nos propomos realizar sobre o conceito e as dinâmicas das "cidades criativas", sobressaem as relações entre: i) cultura e competitividade das cidades; ii) atividades culturais e criativas e desenvolvimento local; iii) cultura e criatividade e regeneração urbana; iv) cultura e criatividade e economia criativa. A referência breve a algumas das linhas de reflexão associadas às quatro relações fundamentais enunciados, as quais têm sido abordadas por inúmeros autores, permitirão alinhar um primeiro quadro referencial, concetual e teórico, para a nossa abordagem às "cidades criativas".

As condições atuais de globalização e de uma economia crescentemente baseada no conhecimento que decorrem, para além de outros fatores, das mudanças profundas que a revolução tecnológica do digital e das tecnologias de informação e comunicação trouxeram, reafirmam a tese de que, hoje, as cidades adquirem uma posição significativa e estratégica no contexto das economias nacionais e internacional e nos processos de desenvolvimento socioeconómico dos territórios. Nas cidades concentram-se os principais recursos estratégicos do desenvolvimento da economia baseada no conhecimento, incluindo a informação e o conhecimento, o capital humano, as infraestruturas de conhecimento, de I&D e de inovação, as organizações, o capital social e as estruturas e o poder de decisão.

O relatório do *Office of Deputy Prime Minister* (ODPM, 2004) do Reino Unido, "Competitive European Cities: Where do the Core Cities Stand?", que apresentou uma análise da performance económica das cidades centrais ("core cities") daquele país e da sua relação no espaço europeu, destacava o facto de as cidades

se encontrarem no topo da agenda política, de se assumirem como “dínamos da economia nacional do Reino Unido” (Parkinson et al., 2004: 29) e de, dentro da Europa, se vir a reconhecer cada vez mais o “contributo que as cidades podem ter no bem-estar nacional e na competitividade económica em particular” (Parkinson et al., 2004: 30). Sublinha-se nesse trabalho a existência de uma lista alargada de condições ou características das cidades que detêm um papel crítico para a competitividade económica, designadamente: a inovação nas empresas e organizações; a força de trabalho qualificada; a conectividade interna e externa; a diversidade económica; a capacidade de tomada de decisão estratégica. Mas para além dessas, o trabalho salienta ainda que, apesar de não serem críticos para a competitividade urbana, existem outros fatores decisivos nas estratégias das cidades, incluindo, entre outros: os equipamentos de exibição; um centro da cidade distintivo; equipamentos culturais.

A relação dos diversos ativos culturais (Throsby, 2003, 2008) com as estratégias de competitividade das cidades, sejam eles de natureza tangível ou intangível, tornou-se uma ideia partilhada por diversos autores dentro das áreas da economia e do desenvolvimento, da geografia económica ou da economia da cultura. As cidades para além dos recursos de capital e de trabalho, que determinam dinâmicas de produção económica específicas, comportam diversos fenómenos sociais, culturais e políticos que lhes conferem vantagens competitivas no quadro da economia contemporânea (A. Scott, 2006, Andy Pratt, 2008, David Throsby, 2003, 2008). A. Scott (2005) sustenta, nos seus trabalhos, a centralidade que as indústrias culturais assumem para as cidades. Justin O’Connor (2004), outro dos autores importantes que abordam as questões da cultura no contexto das cidades, refere-se à “economia simbólica das cidades”, considerando as vantagens competitivas que o lugar e as condições específicas urbanas podem jogar no contexto da economia contemporânea.

Este processo de legitimação do papel da cultura na competitividade das cidades inscreve-se, por sua vez, num processo alargado de reflexão científica e empírica sobre a cultura como fator de desenvolvimento dos territórios e, particularmente, sobre os contributos das atividades culturais e criativas para o desenvolvimento local. O debate alargado que se tem centrado sobre o modo como estas atividades interferem nos processos de desenvolvimento socioeconómico, a nível local e regional, tem sido acompanhado por uma multiplicação de conceções e de delimitações dos setores cultural e criativo.

Ese embora não se justificar, neste trabalho, um aprofundamento das ideias nesta matéria, importa esclarecer que nos consideramos próximos de autores que utilizam uma lógica de "círculos concêntricos" (KEA European Affaires, 2006, The Work Foundation, 2007, Throsby, 2003, 2010) para distinguir os diversos setores de atividade, que se estendem entre as artes, as indústrias culturais, as indústrias criativas e as indústrias relacionadas. Esta lógica de "círculos concêntricos" traduz uma decrescente proximidade das atividades, à medida que se afastam do centro, face à dimensão mais pura da criatividade (artística) e, por outro lado, uma crescente relação das atividades, à medida que se afastam do centro, com a produção de mercadorias comercializadas no mercado. É evidente o interesse dessa delimitação para a compreensão das relações que se podem estabelecer entre estas atividades e o desenvolvimento local.

As atividades culturais e criativas tendem a assumir-se, no contexto da economia do conhecimento, como alavancas indiscutíveis de geração de riqueza, de criação de emprego e de atratividade e competitividade das economias, locais e regionais. A incorporação de componentes estéticas e simbólicas, associadas quer a determinados tipos de trabalho criativo (artístico e cultural), quer à inclusão de diversas dimensões de criatividade noutros tipos de trabalho (tecnológico, de conceção de produto, operacional, etc.), tem assumido uma dimensão estratégica nos processos de produção contemporânea. A criatividade representa atualmente uma componente central dos processos de inovação, demonstrando o seu potencial de criação de valor económico e de vantagens competitivas. A cultura é vista como "um elemento chave de diferenciação" das cidades (Landry, 2003). Conforme Kebir e Crevoisier (2008) sublinham, a arte e a cultura fazem parte, a par do conhecimento científico e da "experiência de vida", dos recursos centrais associados aos processos de desenvolvimento económico.

Mas a cultura, dentro de um conceito mais amplo, assume também um papel singular como fator de coesão, social e territorial e de sustentabilidade local e regional. A cultura constitui um fator essencial do desenvolvimento socioeconómico (UNESCO, 1995), enquanto instrumento de progresso económico e, simultaneamente, enquanto finalidade do desenvolvimento humano. Ela constitui um elemento intrínseco e uma dimensão essencial da existência humana e é vista como meio e finalidade dos processos de desenvolvimento económico e humano. As atividades culturais e criativas inseridas nos processos de integração social contribuem para reforçar a construção ou consolidação de identidades locais, nas comunidades presentes, e são, cada vez mais, consideradas como instrumentos dos processos de empowerment individual e comunitário (ou territorial).

O interesse pelo papel que a cultura tem no desenvolvimento local tem vindo a manifestar-se, em paralelo, na aposta na cultura como fator de desenvolvimento urbano e, particularmente, como motor de processos de regeneração ou reabilitação urbana. A cultura mantém-se referenciada a um território, constrói a sua identidade e permite distingui-lo perante os outros. Ela reúne e conjuga valores, tradições, modos de estar e vivências, formas de relacionamento e de organização, expressões de natureza simbólica e estética próprias de uma comunidade, implantada nesse território, que a distingue também perante as outras. Esta dimensão espacial da cultura e os traços de singularidade e especificidade que ela confere ao território (e às cidades ou setores das cidades) têm sido abordados por inúmeros autores que evidenciam: o fato de as cidades disporem de *stocks* de capital cultural consideráveis que se localizam de forma variável dentro do espaço urbano (Throsby, 2010); o facto dos recursos culturais constituírem matéria-prima da cidade e seu valor de base e as implicações que tal adquire nas formas de pensar e de planear a cidade (Landry, 2005); a forte conexão entre indústrias culturais e cidade (Scott, 2006); ou o fato de a cidade se apresentar como o nível espacial chave para as atividades culturais (O'Connor, 2004).

As experiências e os fundamentos teóricos relacionados com o papel da cultura para os processos de regeneração urbana tiveram inúmeros focos espalhados pelo mundo. Dada a importância que atualmente é reconhecida às interações entre criatividade e urbanização ou desenvolvimento urbano (Scott, 2006), as atividades culturais e criativas passaram a estar no cerne de diversas estratégias urbanas. Foi reconhecido que se torna essencial o planeamento e a gestão urbanas darem maior ênfase ao papel da criatividade e da cultura (Landry, 2005), seja como recurso local com potencial para a criação de vantagens competitivas a nível urbano, seja como condição para abordar os problemas e encontrar soluções inovadoras para a governação urbana.

Por outro lado, a compreensão destes fenómenos urbanos, associados à localização de determinadas atividades, e a fundamentação de decisões políticas e de projetos de intervenção local (municipal) de regeneração urbana com base na cultura perfilharam, com frequência, determinadas chaves de leitura oriundas das ciências económica e regional. Neste processo de construção de modelos de explicação e de prospetiva para a organização das atividades culturais e criativas no espaço surgem diversos conceitos que procuram interpretar as atividades culturais e artísticas na sua relação com o espaço urbano. Alguns desses modelos evidenciam o carácter idiosincrático dos produtos e serviços culturais (Santagata, 2004), a forma como essas atividades interagem com um conjunto de outros fatores urbanos, físicos, humanos e organizacionais, que interferem na organização e interação das atividades e lhes

permitem beneficiar de externalidades positivas, e com as lógicas da sua implantação e consolidação dentro das áreas urbanas e de inserção nos mercados locais e globais.

Como última conexão que enunciamos neste enquadramento, sublinhamos a importância reconhecida à cultura no contexto da economia criativa. A emergência da economia criativa decorre do reconhecimento, dentro do quadro da economia do conhecimento, da criatividade como condição determinante para a inovação. "A criatividade é um processo complexo de inovação que combina algumas ou todas as dimensões seguintes: ideias, competências, tecnologia, gestão, processos de produção e cultura" (KEA, 2006: 36). Apesar de podermos falar de várias dimensões de criatividade, criatividade científica, criatividade tecnológica, criatividade económica e criatividade cultural (KEA, 2006; UNCTAD, 2008) e de estes vários tipos de criatividade não interferirem ou não se incorporarem da mesma forma nas atividades de inovação, o facto é que a criatividade cultural mantém uma presença crescentemente reconhecida nos processos de inovação, quer estes estejam diretamente relacionados com os processos produtivos ou os produtos (e com o sistema produtivo), quer interfiram mais no domínio social, organizacional ou político.

A economia criativa é alicerçada no motor da criatividade e confere ao lugar uma importância crescente (Comunian, 2011). Os seus setores chave - indústria baseada na alta tecnologia, manufatura neo-artesanal, serviços terciários e indústrias culturais, apostam na "especialização flexível", que pressupõe a incorporação permanente nos produtos especializados de novas especificações de design, e competem, no mercado global, com base nos atributos qualitativos dos seus produtos finais (Scott, 2006). A influência do lugar na performance da economia criativa não se inscreve apenas em dimensões que se apresentam ou reconhecem, à partida, impactantes, como sejam, as infraestruturas associadas ao conhecimento e à educação, o nível e a qualidade do capital social, do *networking* e da *governance* política e empresarial (*corporate governance*), os recursos e infraestruturas tecnológicas, o acesso aos mercados (aglomerações urbanas e cidades globais). A presença da criatividade em diversas dimensões do sistema urbano, que se inter-relacionam entre si, constitui uma condição do desenvolvimento da economia criativa.

Hoje é reconhecido o impacto que a cultura tem na criatividade, configurando condições associadas aos recursos artísticos e culturais, aos ambientes e atmosferas culturais envolventes e à circulação de ideias e de conhecimento não formal. A criatividade baseada na cultura integra (KEA, 2006) capacidades pessoais de pensar e de imaginar, competências técnicas e um ambiente social dinâmico e vibrante. Por

um lado, a performance de cada uma destas componentes não é independente do espaço onde elas se inscrevem, por outro lado, os lugares fornecem outros trunfos de singularidade que interferem na formação daquelas diferentes componentes.

Uma última nota apenas para nos referirmos à recente alusão do Presidente da Comissão Europeia, num discurso aquando das comemorações do 25^o aniversário do projeto das Capitais Europeias da Cultura (março de 2010), ao papel da cultura no contexto da estratégia “Europa 2020” e das apostas que esta enuncia em matéria de inovação e de um posicionamento europeu mais forte no contexto da economia criativa. Como referiu, “as cidades com setores nas artes criativas e na cultura prósperos são chaves para alcançar um crescimento ‘inteligente, sustentável e inclusivo’ exigido pela estratégia “Europa 2020” (Barroso, 2010).

3. “CIDADES CRIATIVAS”: BRANDING OU ESTRATÉGIAS DE COMPETITIVIDADE DE BASE CULTURAL NO CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO URBANO LOCAL?

O interesse teórico e político sobre as problemáticas relacionadas com a interação da cultura e criatividade com os processos de regeneração e de desenvolvimento urbano, como referimos, tem ocupado um crescente significado dentro da agenda das políticas económica, de inovação, cultural e urbana. Essencialmente a partir dos anos 70, principalmente nos EUA, e progressivamente noutros contextos geográficos – Canadá, Austrália e Europa, a existência de uma relação entre política cultural e política urbana foi sendo legitimada. Na década de 90 acentuam-se também as abordagens teóricas e estratégicas sobre a relação entre economia e cultura - especialmente com David Throsby, considerado por muitos como o precursor da “economia da cultura”.

É também nessa última década do século passado que surgem as primeiras referências ao novo conceito de “cidade criativa”, que ganha progressivamente razões inquestionáveis de afirmação no quadro das abordagens ao papel da cultura e da criatividade como fatores estratégicos do desenvolvimento local e urbano no seio da economia criativa e de uma crescente globalização da economia e da sociedade de informação.

A revisão da evolução do conceito de “cidade criativa” que nos propomos fazer adota um tipo de análise, próxima de alguns autores (Andy Pratt ou Roberta Comunian), segundo duas perspetivas: a análise das diversas componentes que interferem na construção da “cidade criativa”; o reconhecimento que este conceito au-

ferre por parte, não apenas de peritos e investigadores, mas sobretudo por parte de responsáveis pela tomada de decisão e pela gestão das realidades urbanas e locais.

Começamos por sublinhar, de acordo com a segunda perspetiva, que o conceito de "cidade criativa" demonstrou-se, desde logo, suficientemente persuasivo (Throsby, 2010) para convencer diversos responsáveis políticos locais do seu potencial enquanto discurso mediatizado de diferenciação da cidade. Por isso mesmo, passou a ser com frequência utilizado dentro de estratégias de *branding* urbano (ou territorial). Foram diversas as situações específicas que fundamentaram este tipo de estratégias e de interpretações do conceito de "cidade criativa", fundamentalmente alicerçado no marketing do lugar (Pratt, 2008).

3.1. O conceito de cidade criativa

Em diversas cidades, os processos de regressão urbana associada a crises de setores tradicionais em declínio, com o conseqüente abandono de estruturas industriais ou logísticas em zonas específicas da cidade, a perda de tecido empresarial e o aumento do desemprego, apelam para a necessidade de responder, com novos trunfos, aos desafios de uma economia baseada no conhecimento e de uma cada vez mais forte competitividade entre cidades. A presença nalgumas dessas cidades de infraestruturas culturais relevantes, de nichos de atividade artística ou cultural com potencial para interagir com os setores emergentes das tecnologias de informação e comunicação ou a relevância, na vida urbana local, de práticas de sociabilidade, convivialidade e de consumo cultural intensas, criaram condições para os seus decisores e responsáveis políticos mobilizarem estes fatores locais no sentido da promoção das indústrias culturais e criativas (O'Connor, 2004), nomeadamente, através de uma associação à marca emergente de "cidade criativa".

Noutras cidades, a realização de grandes eventos culturais, como as Capitais Europeias da Cultura (o caso clássico de Glasgow), a promoção de grandes festivais culturais de importância internacional ou a construção de infraestruturas culturais com grande projeção internacional, quando associadas a projetos de arquitetura da autoria de arquitetos laureados internacionalmente com os melhores prémios no domínio da arquitetura (caso do Museu Guggenheim em Bilbau), contribuíram também para fundamentar estratégias locais baseadas na cultura e no seu potencial de diferenciação urbana e para adotarem, frequentemente, o *label* de "cidades criativas".

Conforme sublinha Roberta Comunian (2011), na maioria destes casos, a utilização do conceito de “cidade criativa” assenta o seu foco no potencial de regeneração urbana que a cultura detém e, através dela, na melhoria e projeção exterior de uma nova imagem da cidade. Esta perspetiva de valorização e diferenciação da imagem através de apostas em intervenções culturais e criativas a nível urbano foi e continua a ser o fundamento dominante, em determinadas cidades, para a adoção da estratégia política de “cidade criativa”.

Segundo alguns autores, a forma como as teses de Richard Florida acerca do conceito de “cidade criativa” foram incorporadas em contextos e práticas de dimensão política, nomeadamente, pelos responsáveis políticos de diversas cidades dos EUA e da Europa, não se afasta desta estratégia de promoção da imagem, embora com contornos algo diferentes. Aconselhando os decisores políticos a atraírem para as suas cidades o maior número possível de pessoas criativas - pessoas qualificadas, com talento e com modos e estilos de vida diversos, que formam o que designou de “classe criativa” (Florida, 2002), e sustentando esta estratégia na existência de uma forte correlação entre a presença desse tipo de pessoas e o crescimento económico local, aquele especialista americano não deixou de, em certa medida, vir a contribuir para uma utilização do conceito de “cidade criativa” em estratégias locais de marketing urbano.

As condições que Florida considera serem necessárias para conseguir a atração e retenção de pessoas criativas, seja ao nível da promoção de um clima cultural aberto à diversidade, seja da criação de infraestruturas urbanas vocacionadas para as práticas e consumos culturais e de entretenimento, centram-se particularmente dentro de instrumentos de política urbana relacionados com as componentes do consumo, cultural e urbano, e com a promoção da imagem da cidade (Comunian, 2011).

3.2. As diferentes componentes da “cidade criativa”

Uma vez referida esta perspetiva sobre a utilização do conceito de “cidade criativa” numa ótica predominante de marketing urbano, consideramos que é essencialmente na compreensão das diversas componentes da “cidade criativa” e da forma como essas podem ser mobilizadas e integradas no quadro das políticas públicas que nos devemos centrar, no intuito de podermos apontar algumas linhas de ação política para as cidades do Eixo Atlântico.

A riqueza da literatura disponível sobre o conceito de “cidade criativa”, que associa outros conceitos igualmente importantes para a compreensão da interação

entre cultura, cidade e desenvolvimento – capital cultural, capital social, *cluster* cultural e criativo, atmosfera criativa, classe criativa, campo criativo, ecologia criativa, *governance*, etc., etc. –, ajuda-nos a abordar o conjunto das dimensões da cidade que mais interferem na relação entre cultura e criatividade e desenvolvimento urbano. Ao longo desta abordagem, tentaremos identificar alguns autores cujo trabalho se tem demonstrado mais significativo para a explicitação do conceito de “cidade criativa” e das suas componentes integrantes.

A “cidade criativa” deve obedecer a circunstâncias específicas que se associam, para além da imagem, às i) dinâmicas de consumo cultural e urbano, ao ii) sistema de produção específico do setor cultural e criativo e à estrutura do mercado de trabalho cultural, às iii) relações entre os diversos sistemas culturais e criativos presentes na cidade (consumo, produção), incluindo a sua relação com o lugar e o próprio processo de desenvolvimento urbano e, finalmente, à iv) escala das próprias cidades e à sua posição no contexto da economia global. A forma como cada um destes elementos interfere ou não na construção da “cidade criativa” e do seu potencial de desenvolvimento económico, social e cultural no contexto da economia criativa contemporânea, tem contribuído para distinguir variadas linhas teóricas e para condicionar, de forma significativa, as orientações de política e os instrumentos que se tendem a privilegiar.

3.3. Dinâmicas de consumo cultural e urbano – “centros criativos”

Segundo alguns autores, as “cidades criativas” fundamentam as suas dinâmicas urbanas criativas nas condições de oferta de espaços, de equipamentos e de infraestruturas culturais diversas e qualificadas, bem como, na intensificação e qualificação de práticas culturais, de entretenimento e de sociabilidade igualmente diversas. A conjugação destes diversos trunfos tornam as cidades mais atrativas para residir e favorecem as dinâmicas de inovação e de promoção de setores económicos competitivos dentro do contexto da economia baseada no conhecimento.

A capacidade de gerar ambientes vibrantes e atrativos torna estas cidades espaços mais atrativos para a concentração de pessoas com qualificação superior. Em geral estes ambientes apresentam características que favorecem, junto das pessoas, contextos cosmopolitas, repletos de oportunidades de interação entre pessoas de diversos quadrantes (pessoais, profissionais, culturais), de circulação de conhecimento tácito em ambientes favoráveis à comunicação informal e ao *face-to-face*, que estimulam a geração de ideias e facilitam a inovação. Essas características dos lugares

geram também condições para aumentar a atração do investimento e de empresas competitivas e inovadoras que, por um lado, empregam pessoas qualificadas e talentosas aí residentes e que, por outro lado, procuram contextos de elevada qualidade de vida para oferecer aos seus empregados e familiares.

As teses de Richard Florida sobre as oportunidades das “cidades criativas” em termos de criação de ambientes de aprendizagem e de inovação que potenciem a competitividade das empresas e o desenvolvimento económico encontram-se bastante próximas desta perspetiva de abordagem pela ótica do consumo cultural (Communian, 2011; Pratt, 2008). No contexto da economia criativa os lugares importam pela possibilidade e variedade de estilos de vida que oferecem. Mais do que grandes infraestruturas, as cidades tornam-se atrativas pelo potencial de criatividade que as caracteriza, pela sua abertura e tolerância à diversidade e também pelo facto de terem custos de vida acessíveis que permitam uma vivência mais intensa das experiências, possibilitando o enriquecimento das atividades criativas (Florida 2002, 2005).

O conceito de “classe criativa” (Florida 2002, 2005) representa o conjunto de “(...) pessoas que acrescentam valor económico através da sua criatividade. Deste modo, inclui numerosos trabalhadores do conhecimento, analistas simbólicos e trabalhadores técnicos e profissionais, mas destaca o seu verdadeiro papel na economia” (Florida, 2002: 67). Esta classe é atraída por determinadas cidades que concentram um conjunto de recursos e dinâmicas que se potenciam entre si. Segundo Florida “o crescimento económico e o desenvolvimento fazem-se com base nos três T’s – tecnologia, talento e tolerância” e “a nova economia prospera em lugares onde se combinam os três T’s (...)” (Florida 2002: 12).

Florida desenvolveu trabalho sobre vários países, incluindo o Canadá, onde colaborou com a Canadian Policy Research Networks (CPRN). Posteriormente, em conjunto com Irene Tinagli, aplica o conceito de “classe criativa” e um conjunto de indicadores (Index) construídos em torno desse conceito e do conceito de competitividade a 14 países europeus, estabelecendo uma comparação das cidades europeias com as cidades dos EUA, e concluindo que a economia americana não pode ser classificada como o centro da economia criativa (Florida e Tignali, 2004). A aposta das “cidades criativas” situa-se na capacidade de atrair e desenvolver talento criativo e de dinamizar ambientes criativos associados às dinâmicas e consumos culturais e urbanos.

As teses de Florida inspiram no Canada alguns debates fundamentais sobre a “rede de cidades criativas”. Segundo Neil Bradford (2004), aquele especialista

centra as suas teses “em novas combinações da criatividade cultural e artística com o empreendedorismo e a inovação tecnológica. As sinergias resultantes (...) são a chave para a prosperidade na era da produção baseada no conhecimento. E elas só ocorrem em determinados espaços onde as pessoas talentosas escolhem viver e se encontram profissionalmente através de redes.” (Bradford, 2004: 3).

3.4. Sistema de produção cultural e criativo e mercado de trabalho cultural

Algumas das limitações enunciadas relativamente à teoria da “classe criativa” de Florida centram-se na falta de análise sobre as formas de relacionamento entre as pessoas criativas, atraídas por um conjunto de ofertas nos domínios tecnológico, das amenidades culturais e criativas locais, da cultura de entretenimento, dos consumos culturais e urbanos e da diversidade cultural, e estas mesmas condições do contexto de urbano (Comunian, 2011). A atração de pessoas criativas defendida por Florida apresenta-se, sem dúvida, como uma das condições necessárias para um desenvolvimento das cidades baseado na criatividade. Contudo essas condições, de *per si*, não são suficientes na medida em que o seu sucesso depende inequivocamente do sistema de produção cultural instalado na cidade (Scott, 2006). A cultura, vista por Florida essencialmente como um instrumento da política de atração de pessoas criativas para as cidades, é na sua abordagem desprovida de valor intrínseco (A. Pratt, 2008) e remediada para mero objeto de consumo, com padrões tendencialmente mais globalizados.

Verificamos que a questão do sistema de produção local nos setores cultural e criativo ganha uma centralidade evidente na formulação do conceito de “cidade criativa” e na fundamentação de estratégias de promoção da cultura e da criatividade como alavancas do desenvolvimento económico e social sustentado.

As cidades concentram uma diversidade significativa de setores de atividade que tendem a beneficiar, no contexto da economia contemporânea fortemente competitiva e em permanente mudança, das vantagens de localização, de lógicas de aglomeração e de externalidades positivas geradas em contextos urbanos de aglomeração. Nalguns dos setores mais relevantes da economia criativa, os que atualmente mais contribuem para o crescimento e para a inovação, e onde se incluem as indústrias culturais e criativas, a cooperação interempresas e as lógicas de localização, a ligação e proximidade a mercados de trabalho complexos e com características que favorecem a competitividade e a capacidade de gerar permanentemente produtos qualitativamente diferenciados (Scott, 2006) tendem a fundamentar processos de clusterização de atividades e de empresas, predominantes nas aglome-

rações urbanas e mega cidades. Admitimos que estas características referidas no seio do setor de produção cultural e criativa e as formas como elas evoluem no contexto das cidades e mega cidades constituem fatores determinantes das estratégias e da consolidação de uma qualquer “cidade criativa”.

Retomamos de novo as referências já feitas à delimitação do setor para evidenciar, nesta abordagem, o que entendemos por setor cultural e criativo. Ele engloba todas as atividades que incorporam dimensões simbólicas e de criatividade artística mais acentuadas, onde se incluem (Throsby, 2010) as artes (literatura, música, artes performativas e artes visuais), as indústrias culturais (cinema, museus, galerias, bibliotecas e fotografia), as indústrias culturais alargadas (serviços do património, publicação e edição, gravação de música, televisão e rádio, vídeo e jogos de computador) e as indústrias relacionadas (publicidade, arquitetura, design e moda).

O setor cultural e criativo, de acordo com a delimitação que adotamos, é predominantemente constituído por organizações de natureza pública e sem fins lucrativos e por uma enorme quantidade de pequenas e médias empresas e de free-lancers, que podem ou não estar associados à presença de grandes empresas, que em geral são globais (este tipo de associação predomina nas grandes aglomerações ou mega cidades ou, em casos mais específicos e mais raros, em aglomerações de pequena dimensão). A interação e cooperação entre estes diversos perfis de organizações e de empresas são, em geral, muito intensas. As empresas maiores, que competem em mercados globais, têm uma necessidade permanente de introduzir elementos de inovação e qualificantes nos seus produtos, assegurando deste modo a sua competitividade nos mercados. Elas recorrem, para este efeito, às empresas mais pequenas ou a free-lancers que “gravitam” em torno delas e que, individualmente ou associados em projetos, possuem condições e processos de criatividade e de geração de ideias em geral mais enérgicos e fecundos.

Quer se tratem de contextos urbanos maiores, com presença de algumas grandes empresas globais especializadas em determinados ramos de atividade cultural (cinema, em Hollywood, moda em Milão, teatro em Londres, etc.), quer de aglomerações urbanas de menor dimensão, em que as empresas do setor são em geral de pequena e média dimensão, o que é verdade é que o sistema de produção do setor cultural e criativo se caracteriza por uma dinâmica intensa de interação e de relação entre os atores económicos e os profissionais.

Esta evolução do setor cultural e criativo nas cidades tem vindo a demonstrar as suas tendências e vantagens de clusterização. Para alguns autores (Santagata,

2004) é a natureza idiossincrática dos bens culturais que fundamenta a crescente organização da produção deste setor em "distritos culturais". As produções com base na cultura procuram inspiração em determinadas ligações culturais com a comunidade e com o espaço local.

Por outro lado, os produtos culturais, que combinam de forma mais ou menos complexa e variada, diferentes elementos estéticos, de design e de conteúdos (narrativas), apresentam características específicas que apelam constantemente à inovação. Possuindo ciclos de vida particularmente reduzidos, um valor limitado no tempo, preços estandardizados e um enorme risco de aceitação no mercado, estes produtos requerem contextos de criação e de produção muito criativos que alimentem alterações constantes, seja de natureza disruptiva (inovação radical), seja de natureza gradual (inovação incremental) (Lorenzen e Frederiksen, 2008). Essas dinâmicas de inovação permanente dos produtos culturais e criativos exigem a procura incessante de novo conhecimento, de ideias novas, de novas competências, de relações com outros setores de atividade, para além de um conhecimento aprofundado e permanentemente renovado dos seus mercados, dos consumidores e, inclusive, dos seus gostos e das suas motivações.

As respostas possíveis para estes diferentes desafios que o setor cultural e criativo contempla, ao nível da interação e cooperação entre empresas e entre estas e free-lancers e ao nível da inovação dos produtos, são favorecidas em contextos de grande proximidade geográfica entre os agentes artísticos e produtores culturais, entre estes e outros agentes económicos e institucionais (nas áreas da educação e formação, de I&D e de inovação) e entre eles e espaços culturalmente ricos e diversos. Isto é, em contextos onde existam condições e práticas de cooperação e de interação, designadamente, relações de confiança, onde sejam facilitadas as formas de comunicação e a transmissão de conhecimento tácito, incluindo comunicação *face-to-face* e ambientes "buzz" (Asheim e Coenen, 2007), em contextos fortes em capital social (Putnam, 1993), em contextos próximos dos consumidores finais e com mercados onde os padrões de consumo se apresentem bastantes diversos. O que se verifica é que este conjunto de condições se reúne preferencialmente nas cidades e é nas cidades que os setores, artístico, cultural e criativo, têm evidenciado tendências mais evidentes para a formação de *clusters* culturais e criativos.

Santagata (2011) procura introduzir um novo quadro referencial de interpretação do sistema de produção de bens culturais e da forma como estas atividades contribuem para o desenvolvimento local, desenvolvendo o conceito de "atmosfera

criativa". As "atmosferas criativas" são geradas em torno da interação entre empresas criativas (*cultural factories*), pequenas e médias empresas e atividades criativas (*value-enhancing services*) e redes locais e interações entre os agentes que integram as cadeias de produção cultural e criativa instaladas, sejam esses agentes económicos ou não económicos (*local system of cultural production*). Esta abordagem propõe-se melhorar a compreensão das relações entre os diversos *players* do sistema local de produção cultural, considerando a intensidade das relações e a forma como as atividades culturais e criativas instaladas, nos seus diferentes aspetos, mas especialmente organizacionais, têm efeitos económicos ao nível do processo de desenvolvimento local.

Segundo J. O'Connor (2004), o conceito de "campo criativo" introduzido por Allen Scott, que este associa às aglomerações industriais capazes de estimular efeitos de aprendizagem e de inovação, ultrapassa em certa medida o âmbito do debate dos *clusters* culturais e criativos e das "atmosferas criativas". Constituídos por um conjunto estruturado de inter-relacionamentos que estimulam e fomentam as expressões individuais de criatividade, os "campos criativos" incorporam três níveis: as múltiplas relações e interações entre empresas e trabalhadores que pertencem a uma aglomeração; a presença de infraestruturas, educativas, de I&D, de design e outras e de capital social institucional que multiplicam as capacidades de inovação dos agentes envolvidos em redes; as expressões das culturas, convenções e instituições que se associam aos restantes níveis de produção e de trabalho (Scott, 2000, 2005). A constituição e consolidação de "cidades criativas" passam então pela mobilização de políticas específicas que melhoram as condições referenciadas no quadro dos três níveis do "campo criativo", essenciais para a mobilização da criatividade e para a sua orientação no sentido de gerar "formas práticas de aprendizagem e de inovação" (Scott, 2006).

Se a organização do setor de produção cultural e criativa, caracterizada tendencialmente por modelos cujo relacionamento entre agentes económicos e destes com outros agentes individuais e institucionais tem uma expressão geográfica local, como são os modelos de "distrito cultural" (Santagata, 2004; Cinti, 2008), de "cluster cultural e criativo" (Cooke, 2008; Lazzaretti, 2008; Cinti, 2008, Lorenzen e Frederiksen, 2008; Costa, 2002), de "campo criativo" (Scott, 2006) ou de "atmosfera criativa" (Santagata, 2011), se assume de facto como fator determinante para a construção e gestão das "cidades criativas", as especificidades que o mercado de trabalho artístico e cultural apresenta são também, na perspetiva da abordagem ao sistema de produção local, especialmente relevantes.

No que respeita ao mercado de trabalho cultural, consideramos essencial a abordagem que diversos estudos recentes fazem no sentido de compreenderem as suas especificidades. Este mercado de trabalho é muito complexo, considerando não apenas a diversidade de tipologias de trabalho criativo – empregados, a tempo inteiro ou em part-time, trabalhadores por conta própria / free-lancers, voluntários, praticantes ou amadores, para além da complexidade organizacional do próprio setor cultural, que engloba organismos do setor público, empresas privadas com fins lucrativos, organizações sem fins lucrativos e profissionais por conta própria. Vários desses estudos que se têm debruçado sobre as políticas públicas orientadas para o mercado de trabalho cultural concluem que, atualmente, a taxonomia das respetivas políticas, nos seus diversos campos – da formação e desenvolvimento de competências, do apoio ao negócio e ao empreendedorismo, das políticas de impostos e de segurança social, etc., é demasiado complexa.

Para além disso, o setor é caracterizado por uma predominância de formas de organização de trabalho específicas, donde se destacam o trabalho em equipa e o trabalho por projeto, que reforçam em geral a incorporação de competências especializadas e de habilidades criativas dos trabalhadores (Scott, 2006). Estas formas de trabalho específicas apelam a organizações internamente muito flexíveis e pressupõem uma forte cooperação e interação entre os agentes do setor, permitindo alianças estratégicas de agregação de competências destinadas a determinados produtos e serviços específicos, beneficiando do grau de *networking* ou do nível de clusterização do setor. O tipo de ambientes resultantes deste mercado de trabalho, que funciona em torno de redes de produtores e de *clusters* culturais, é sobretudo mais fértil em circulação de ideias e de conhecimento informal ou tácito (Scott, 2006), beneficiando as atividades criativas que lhes estão associadas.

Voltamos a reconhecer a importância dos contextos em que trabalham os artistas, criativos e profissionais dos setores culturais e criativos, abrangidos pelo conceito de “classe criativa” de Florida. Mas neste caso, a questão não respeita apenas às condições associadas à oferta de espaços, equipamentos e infraestruturas culturais e às vivências e práticas urbanas e criativas vibrantes nas cidades, mas em particular às oportunidades que lhes são dadas de integrar um sistema de produção cultural e um mercado de trabalho flexíveis, dinâmicos, intensamente inter-relacionados e fortemente inovadores.

3.5. Relações entre os diversos sistemas, de produção e de consumo cultural e criativo incluindo a sua relação com o lugar (local)

Para alguns autores, a intervenção política urbana e local no domínio da criatividade extravasa os campos das práticas de consumo e mercados e das atividades de produção e a organização do mercado de trabalho (sistemas de produção e consumo) e apela para o seu enquadramento num conceito mais vasto de “ecologia criativa” (Gollmitzer and Murray, 2008). Este conceito assenta na relação que os agentes organizativos de produção cultural e criativa e os trabalhadores artísticos, culturais e criativos estabelecem entre si e com os espaços e os ambientes em que os mesmos se inscrevem, considerando a importância que as suas características e as dinâmicas estabelecidas assumem, quer enquanto fator de estímulo da criatividade, quer na relação que desencadeiam entre atividades criativas e atividades não criativas.

O conceito de “ecologia criativa” abrange para além das pessoas e organizações diretamente relacionadas com a cultura e a criatividade, um conjunto muito alargado de outros componentes, existentes em determinado espaço territorial (cidade ou região), que se relacionam com os primeiros e que os potenciam ou são potenciados por eles. Inscrevem-se neste domínio, aspetos essenciais sobre as dimensões tangíveis e intangíveis dos lugares e dos espaços da cidade, onde se cruzam inúmeros ativos culturais e simbólicos, diversas estruturas organizativas associadas ao conhecimento, à investigação e à inovação e tecnologia, as infraestruturas culturais, sociais, tecnológicas e outras, para além da existência de ambientes que favorecem a comunicação *face-to-face* e a formação de “buzz” (redes privilegiadas de circulação e de formação não apenas de conhecimento tácito, mas também de conhecimento simbólico).

O interesse de conceitos como o de “ecologia criativa” vai também no sentido da abordagem que Roberta Comunian (2011) faz das “cidades criativas”, no seguimento de outros autores (incluindo Andy Pratt), e da necessidade que a mesma reconhece de se analisarem as dinâmicas culturais em contexto urbano de uma forma mais articulada e mais profunda, recorrendo à teoria da complexidade. Para além da compreensão dos elementos humanos e organizacionais que integram o setor cultural (ao nível da produção e do consumo e na interação entre os dois) e das suas interações e relações ao nível económico, político e social, a autora (Comunian, 2011) sublinha o papel que neles assumem os elementos não humanos, que abrangem os espaços, as ideias e os próprios produtos culturais, bem como a importância de pensar estes sistemas de forma aberta, na sua relação com o ambiente local e com o processo de desenvolvimento económico e social global em curso.

A "cidade criativa" constrói-se e evolui com base num sistema complexo de ativos, de sub-sistemas e de interações entre eles que favorecem uma maior interconexão do sistema cultural local com todos os restantes elementos. Nesta medida, a cultura enquanto "capital cultural urbano agregado" (Throsby, 2010) assume-se como fator chave de criatividade e do desenvolvimento económico e social. As estruturas culturais, tangíveis e intangíveis, que fazem parte integrante de uma comunidade e de uma dada cidade, podem contribuir para os produtos adquirirem uma "áurea exclusiva" (Scott, 2006). No entanto, não são apenas as especificidades do lugar que valorizam as especificações dos produtos culturais e criativos, pois tais produtos também contribuem para formatar esses lugares (exemplo de Hollywood).

O desenvolvimento do conceito de "cidade criativa" desenvolvido por Charles Landry (em colaboração com outros autores que integram ou integraram o grupo Commedia, no Reino Unido) evidencia igualmente este carácter sistémico da cidade e a importância das relações da arte e da cultura dentro dos processos de desenvolvimento económico, de coesão social e de sustentabilidade urbana (Pratt, 2008). Para Landry (2003, 2005) o conceito de "cidade criativa" procura associar à lógica de valorização e de promoção das atividades culturais e criativas, uma abordagem criativa nas soluções organizacionais, institucionais e humanas da cidade. Desta forma, serão favorecidas as condições tendentes ao seu desenvolvimento económico, ao reforço da sua competitividade e à promoção de uma sociedade mais inclusiva e participada. O autor considera que é determinante na estruturação deste tipo de cidades apostar num conjunto de fatores associados a diversas dimensões que ela comporta: humanas, culturais, organizativas, sociais, institucionais, físicas e infraestruturais e intangíveis. A cultura e a forma como ela impacta as pessoas, nas suas dimensões económica e social, são atualmente recursos estratégicos das cidades, colocando em segundo plano o valor estratégico dos recursos naturais, da localização ou do acesso aos mercados (Throsby, 2010).

No contexto destas abordagens mais aprofundadas e sistémicas aos processos de desenvolvimento local baseados na cultura tem-se, paralelamente, reconhecido a necessidade para abordar as implicações sociais negativas que, em alguns contextos, a evolução da economia criativa tem acentuado. Falamos neste caso de problemas relacionados com um mercado de trabalho tendencialmente fraturante, que reúne e conserva trabalhadores altamente qualificados com trabalhadores sem qualificação e com baixos salários (Scott, 2006). Referimo-nos às situações de agravamento de desigualdades sociais e de crescente inacessibilidade de determinados grupos da população a práticas e consumos de natureza artística e cultural mais

diversos, mesmo que inscritos em contextos urbanos onde as novas estratégias de desenvolvimento se baseiam na cultura e criatividade.

O desenvolvimento das “cidades criativas” deve pressupor, indiscutivelmente, a utilização da criatividade como fator de competitividade económica e como fator de inclusão social e de *empowerment* das populações desfavorecidas. Pensamos que as estratégias e projetos de regeneração urbana devem integrar vertentes essenciais de *empowerment* individual e territorial (Programa Equal), de empreendedorismo social e inclusivo. No entanto, Throsby (2010) vai mais longe e invoca a necessidade de defender, por razões éticas e de responsabilidade social, um conceito de sustentabilidade urbana que associe, de forma integrada, as duas dimensões - ambiental e cultural. Essa é a condição para se assegurar a transmissão do capital cultural e a identidade das cidades para as gerações vindouras.

A visão sistémica e integrada das “cidades criativas” apela, por outro lado, para práticas e esforços acrescidos de *governance* urbana e, particularmente, dentro do setor cultural (Costa, 2005, 2008). A *governance* tem-se assumido como um novo paradigma profícuo em muitas das dimensões da realidade urbana e do desenvolvimento económico e social contemporâneo. Apelando para a cooperação e o envolvimento dos diversos atores, públicos, privados e da sociedade civil, a *governance* desenvolve-se, com mais ou menos vantagens, em diversos níveis e com configurações de geometria variável. Ela abrange as dimensões da cooperação vertical, no contexto das relações entre autoridades públicas, no espaço nacional ou internacionalmente, da cooperação horizontal, entre os diversos setores da vida urbana e territorial, da cooperação entre diferentes quadrantes de atores, públicos e privados, da participação e do exercício da cidadania no quadro dos processos locais, nacionais e internacionais de desenvolvimento.

Qualquer uma destas dimensões de interação é decisiva não apenas na obtenção de respostas e de processos operacionais com vista a fazer face às problemáticas complexas da gestão urbana e territorial, mas fundamentalmente, em contextos de tomada de decisão. Nestas perspetivas, a sua importância para a definição e implementação de políticas favoráveis ao desenvolvimento de “cidades criativas” é inquestionável. A *governance*, dentro dos seus diferentes vetores, constitui um catalisador da criatividade e dos processos de desenvolvimento urbano baseados na cultura (Costa e Seixas, 2009).

As “cidades criativas” requerem, em conclusão, setores artísticos e culturais robustos, com capacidade para, além de gerarem riqueza económica, se relaciona-

rem dentro de si e com outros setores da economia criativa e da cidade, em condições que permitam evoluir para estruturas urbanas, humana e socialmente (Throsby, 2010) mais equilibradas. Impõe-se anotar que a sua presença, no contexto da economia globalizada, impõe uma visão macro, que extravasa as fronteiras nacionais das suas dinâmicas.

3.6. Escala e posição das cidades na economia global

O último tema que pretendemos introduzir no sentido de compreender os processos de construção e gestão das "cidades criativas" relaciona-se com duas questões, que se encontram igualmente na ordem das preocupações de investigadores e peritos ou de responsáveis políticos, e que se referem à escala ou dimensão das cidades e à sua posição no contexto da economia global. Confrontamo-nos frequentemente sobre a questão de saber se a escala da cidade, que faz variar dimensões de massa crítica (humana, económica, de geração de ideias e de formas e estilos de vida) e de capacidade de geração de economias de aglomeração e de externalidades, constitui ou não uma condicionante à constituição de estratégias tendentes à construção ou consolidação de uma "cidade criativa".

A questão tem sido abordada por diversos autores e têm-se intensificado os trabalhos de natureza empírica que procuram analisar no seio de cidades médias ou de pequenas cidades as oportunidades de a cultura e a criatividade funcionarem também como alavancas do desenvolvimento local. Um dos exemplos clássicos e primitivos que tem sido estudado (Wood e Taylor, 2004) e que esteve no início do trabalho de Charles Landry e de Franco Bianchini (1995) sobre a criatividade e a sua relação com o desenvolvimento local foi a pequena cidade de Huddersfield. Esta cidade tinha, em 2002, uma população que rondava os 121.000 habitantes (apesar de inserida numa área metropolitana de Borough of Killees, com muito perto de 400.000 habitantes nessa mesma data). No período de aposta na cultura como fator de promoção da regeneração urbana da cidade, aposta assumida pela Huddersfield Creative Town Initiative (2001) e assessorada pelo próprio Charles Landry, surge como instrumento nuclear de intervenção na cidade o conceito de "Ciclo da criatividade urbana" (Landry e Bianchini, 1994), com o objetivo de gerar uma energia de reabilitação baseada na cultura e capaz de dinamizar o desenvolvimento da cidade.

Apesar de se poderem encontrar argumentos para pensar que a relação entre grandes aglomerações (e mega cidades) e as "cidades criativas" é mais evidente, na realidade encontramos inúmeros casos de pequenas aglomerações urbanas e cidades pequenas cujos processos mais recentes de desenvolvimento se têm

baseado na cultura e criatividade. Recentemente, no âmbito das redes URBACT II, o município de Óbidos (Portugal) desencadeou um processo em rede, de nível europeu, que aposta na economia criativa em áreas de baixa densidade (conforme referiremos no capítulo seguinte).

De acordo com Scott (2005), é nas aglomerações de grande escala que os processos de *networking*, de cooperação interempresarial e de formação de *clusters*, que a circulação de informação mais facilitada e abundante, que o desenvolvimento e a flexibilização dos mercados de trabalho tendem a gerar mais externalidades positivas e economias de aglomeração. No contexto dessas grandes aglomerações são evidentes as oportunidades para o crescimento de setores culturais competitivos, que integram a economia criativa (setores do cinema, da música, da produção multimídia e de conteúdos, etc.). Contudo, nas pequenas aglomerações, a especialização baseada em vantagens económicas associadas a características distintivas locais, que permitem gerar atributos qualitativos aos produtos relacionados com o espaço (Scott, 2006) e com o capital cultural existente (Throsby, 2003, 2010), tem permitido também a sustentação de diversas “cidades criativas”. Em alguns casos, esta sustentação está fundamentada em relações de interdependência forte destas pequenas aglomerações com outras mega cidades ou grandes aglomerações, onde se verificaram processos de descentralização ou de desenvolvimento de redes internacionais de parceiros criativos.

Este mesmo problema sobre a relação entre a escala das cidades e os processos de sustentação do desenvolvimento urbano com base na cultura e na criatividade apela para outra questão sobre a cultura globalizada e a cultura e identidades locais. Os projetos urbanos que têm representado sucesso, nomeadamente no caso de aglomerações urbanas pequenas ou cidades de média dimensão, são os que favorecem o envolvimento da comunidade e se alicerçam na identidade local (Comunian, 2011). Contudo, as grandes aglomerações e algumas megacidades continuam a constituir casos de sucesso de “cidades criativas”, com *clusters* económicos fortíssimos baseados na criatividade e na cultura, apesar das tendências acentuadas para uma cultura globalizada e apesar de frequentes processos de perda de “sentido de lugar” e de “sentido de pertença” das suas comunidades. Regressamos neste caso a preocupações, já anteriormente referidas, expressas pela reflexão que a UNESCO tem desenvolvido sobre o sentido do desenvolvimento cultural, ao serviço da economia ou ao serviço do homem, e discutidas por inúmeros autores que centram a sua abordagem da “cidade criativa” na sustentabilidade urbana e social e na equidade social dentro do contexto da economia criativa.

Concluindo, os diversos aspetos sistematizados ao longo deste capítulo permitiram evidenciar dimensões diversas e complementares da construção, do funcionamento ou do desenvolvimento das "cidades criativas", que entendemos serem essenciais enquanto quadro referencial para a formulação, no último capítulo, de algumas linhas prioritárias de orientação de política para as cidades no contexto do Eixo Atlântico.

4. ALGUMAS EXPERIÊNCIAS ESTRANGEIRAS PRECURSORAS E UM CASO EM PORTUGAL

A apresentação de alguns estudos de caso, apesar do seu carácter diverso, procura ilustrar as ideias descritas no capítulo anterior. Escolhemos, para alargar o espectro da nossa abordagem dois casos – Toronto (Canadá) e Brisbane (Austrália), fora dos EUA e da Europa, promovidos ao longo da primeira década deste século e que foram "beber" referenciais teóricos e reflexões a muitos dos autores já referenciados. Por contraste e aproximando-nos à geografia e à realidade socioeconómica, política e institucional das cidades do Eixo Atlântico, incluímos um terceiro caso português – Óbidos, que tem sido reconhecido como uma das estratégias urbanas de "cidade criativa" mais robusta a nível nacional e inovadora no contexto europeu, pela inserção que sustenta em territórios de baixa densidade.

4.1. Caso de Toronto (Canadá)

O tratamento do caso da cidade de Toronto, que integra a Rede de Cidades Criativas do Canadá, permite ilustrar o conceito de "cidade criativa". O seu *Cultural Plan for the Creative City* (CPCC) 2003 constituiu uma aposta estratégica da cidade no sentido do reforço da sua competitividade e, nessa medida, foi devidamente articulado com outros instrumentos de política, incluindo a *Economic Development Strategy* desenhada pelo *City Council*.

No sentido de compreender melhor esta estratégia do CPCC, incluímos aqui algumas notas sobre as características estruturais da aglomeração de Toronto. Em 1998, tinha sido constituída uma nova configuração metropolitana para a cidade de Toronto, fundindo 7 municípios e totalizando uma população próxima dos 2,5 milhões de habitantes. A criação da nova aglomeração veio conferir à cidade uma posição diferente no contexto da rede de cidades canadianas e internacionalmente. Toronto passou a competir, fundamentalmente, com cidades como Chicago, Milão, Barcelona, Montreal e São Francisco, todas elas com um perfil semelhante, conju-

gando estruturas económicas robustas e diversas, elevadas percentagens de população em idade ativa e com formação superior (pós-secundária), uma vida pública bastante dinâmica e uma diversidade etnocultural e intelectual também muito significativa.

No caso de Toronto, a cidade entra neste século com uma população cujo nível de qualificação é bastante elevado (44% da população em idade adulta com grau académico pós-secundário) e com um significativo setor de indústrias de conhecimento intensivo (produção de cinema e televisão, indústria editorial, tecnologias de informação, investigação biomédica, educação e media), os quais, no conjunto, empregavam 36% da mão de obra. O setor cultural (excluindo as TIC) em Toronto contribuía, anualmente, com cerca de \$5.3 bilhões para o PIB da aglomeração enquanto as indústrias culturais acrescentavam, por ano, cerca de \$9 bilhões para o PIB do Canadá. A cultura empregava, nessa data, cerca de 14% da mão de obra da cidade (cerca de 190.000 empregos culturais). Segundo o *Toronto Competes*, estudo publicado pela *City's Economic Development Division*, as grandes apostas da cidade iam para atividades que fomentam e se relacionam com a investigação, a educação e as instituições e comunidades culturais, tendo por objetivo a inovação e a especialização em produtos e serviços destinados à exportação.

A cidade concentrava importantes infraestruturas (cerca de 30% das instalações culturais de Toronto) e organizações culturais, associadas à presença de três universidades, de cinco colégios de arte e de *design* e de um extenso tecido cultural de base associativo. Este tecido apresentava uma forte permeabilidade, atendendo à forte ligação das instituições de arte e cultura sem fins lucrativos com outras de perfil empresarial, bem como, à intensa mobilidade dos profissionais artísticos e culturais entre estes dois setores.

Toronto mantinha o 3º lugar no mercado de teatro em língua inglesa a nível mundial, concentrava algumas das grandes produtoras de teatro (como a *Mirvish Productions*), possuindo centenas de teatros sem fins lucrativos e atingindo anualmente cerca de 2 milhões de espetadores de teatro (em idade adulta). Em matéria de televisão e de cinema, Toronto ocupava o 3º lugar na América do Norte. De entre os grandes acontecimentos que acolhia, destacam-se o *Toronto International Film Festival* e o festival do livro "*Word on the Street*", o qual, em 2001, acolheu cerca de 150.000 visitantes. No mesmo ano, os visitantes das principais instituições culturais e artísticas de Toronto totalizaram os 5,2 milhões de pessoas.

Em matéria de estrutura humana, a cidade possui uma diversidade etno-cultural fortíssima, resultante de enormes fluxos migratórios verificados ao longo dos anos, conseguindo níveis de relacionamento intergrupar muito equilibrados dentro dos diversos bairros ou zonas urbanas. A qualidade de vida na cidade tem sido fortemente reconhecida pelos seus residentes e é considerada um dos principais trunfos da cidade. A vida urbana está fortemente

relacionada com o tecido e as dinâmicas culturais e com o modelo de integração social promovido.

Este conjunto de características estruturais e de condições conjunturais que a aglomeração de Toronto apresentava no início deste século revelaram-se determinantes para o desenho de uma estratégia de "cidade criativa", dentro de uma articulação com outros eixos estratégicos e desafios ao desenvolvimento económico da cidade e ao reforço da sua competitividade global. O relatório *Toronto Competes*, em 2000, destacava um conjunto de iniciativas estratégicas para a cidade, que deveriam contribuir para o reforçar os seus três principais fatores do sucesso económico no quadro da economia baseada no conhecimento: empreendedorismo, inovação e competências. Para além das indústrias culturais constituírem um dos *clusters* chave da competitividade da cidade no contexto internacional, os objetivos e desafios da estratégia de "cidade criativa" orientavam-se no sentido de aumentar a qualidade de vida na cidade e de reforçar as suas condições de atratividade dos trabalhadores do conhecimento.

A análise do processo e da estratégia desenhada para o *Cultural Plan for the Creative City* (Toronto) constitui outra dimensão interessante da análise deste caso. Em fevereiro de 2000, o *Toronto City Council*, reconhecendo a opinião de diversos especialistas de que as artes, a cultura e o património eram o centro vital do crescimento económico de Toronto, responsabiliza a sua *Cultural Division* pela promoção de um plano que se destine a orientar o desenvolvimento cultural da cidade para um período de 10 anos. As metas inicialmente enunciadas para o plano consistiam em: "Posicionar Toronto como capital cultural internacional" e "Definir o papel da cultura no centro do desenvolvimento económico e social da cidade".

De acordo com a metodologia adotada, a *Cultural Division* constituiu uma equipa técnica e um *Culture Plan Steering Committee*, o qual integrava 10 *City's Councillors* e várias personalidades ligadas às universidades, colégios artísticos e empresas mais representativas do setor das indústrias criativas. O primeiro exercício de elaboração de um quadro de referência para discussão alargada "apelava para Toronto usar os seus trunfos nas artes, na cultura e no património de forma a posicionar a cidade como uma cidade criativa, uma capital cultural global" (Toronto Culture, 2001). A fase que se segue a este primeiro documento é intensamente participada por responsáveis de instituições públicas e por agentes privados, indo ao encontro das respostas que a mobilização de parceiros público-privados representa para os desafios das estratégias da "cidade criativa". A *Cultural Division* promove

4 *public meeting* e 17 *focus group* destinados a diversos *stakeholders*, envolvendo neste processo cerca de 700 pessoas.

O documento desse plano, terminado em junho de 2003, inscreve algumas ideias chave associadas ao conceito de “cidade criativa”: “As cidades criativas são um motor da economia mundial. As cidades criativas são centros urbanos densos cujas economias são dominadas por ideias e por pessoas que trazem novas concepções de vida. (...) Estas cidades trabalham com os seus cérebros. A sua população mostra um *mix* potente de educação de nível elevado e de diversidade cultural. As pessoas com talento representam um verdadeiro capital de todas as cidades criativas” (Cultural Plan for the Creative City, 2003)

As dimensões estratégicas do plano concentravam-se nos seguintes vetores de intervenção: o modelo de gestão da extensa rede de infraestruturas culturais; as formas de dinamização de um sistema de arte comunitário; os modos de exploração do potencial associado à arte pública; os desafios do partenariado público-privado adaptados ao setor cultural; os desafios associados à sustentabilidade económica das organizações artísticas e culturais, sejam elas comerciais ou sem fins lucrativas; a necessidade de encontrar fontes de financiamento alternativas; o papel estratégico das novas atividades ligadas à comunicação; a função do património e da herança cultural enquanto plataforma física da “cidade criativa”; o desafio da participação de todos na interpretação e divulgação da história da cidade; e por fim, a necessidade de uma adequada estratégia de marketing.

O plano, nesta sua configuração, procura resolver fragilidades importantes da cidade, detetadas no quadro do processo da sua preparação, de que se destacam, o fato de a cidade tender para uma oferta cultural “banalizada e esgotada” e de se ter acentuado, nos últimos anos, a redução dos apoios financeiros, federal e provincial, ao setor cultural, com consequências enormes para a sustentabilidade das grandes organizações culturais. Estas situações encontram-se, por seu lado, associadas às tendências de regressão dos fluxos turísticos, como efeito da perda de atratividade da cidade, agravada pela falta de um adequado esforço de marketing urbano. Mas o plano intenta para além disso, numa resposta adequada aos desafios contemporâneos, que se partilham no quadro das estratégias urbanas para a competitividade, incluindo: o papel do governo da *City* de Toronto no novo contexto da economia baseada no conhecimento; o alcance das soluções financeiras e organizacionais que garantam a sustentabilidade dos modelos, designadamente, no quadro de parcerias público-privadas; o desafio da melhor utilização dos recursos estratégicos, onde se

inclui a cultura, em sentido lato, a diversidade cultural, o capital humano e a criatividade; o desafio da construção de uma cidade produtiva, criativa e globalmente atrativa, com identidade forte e com vitalidade, que possa vir a competir com outras cidades de grande dimensão no contexto internacional.

Por fim, esse mesmo plano encontrava-se estruturado num conjunto de áreas, de projetos e de recomendações (um total de 64) que incluíam uma proposta de métrica adequada à sua própria avaliação - conjunto de indicadores, a medir de dois em dois anos, no sentido de avaliar a robustez e os efeitos do plano.

Em 2005, é publicado um primeiro relatório de avaliação do plano com o objetivo de proceder a uma autoavaliação essencialmente centrada na análise das realizações e do estado e vulnerabilidades do setor criativo na cidade. Considerando as grandes fragilidades associadas aos aspetos financeiros e da sustentabilidade das grandes organizações culturais que integram um dos *clusters* produtivos estratégicos da cidade /aglomeração, este relatório de progresso vem testemunhar o forte investimento realizado pela *City* de Toronto designadamente, nas grandes organizações culturais, numa nova estrutura de apoio às artes - o TAC (*Toronto Arts Council*) e nos programas de subsídios à construção de infraestruturas culturais e de incentivos à expansão das atividades culturais. Este mesmo relatório propõe-se também reequacionar as prioridades do plano para os anos seguintes.

4.2. Caso de Brisbane (Austrália)

A cidade de Brisbane tinha em 2001 cerca de 1,6 milhões de habitantes (significativamente menos que Toronto), embora dentro da área abrangida pelo governo local residissem apenas 900.000 pessoas. Capital de Queensland, Brisbane constitui a principal cidade da zona sudeste desta região e o centro da terceira mais populosa área metropolitana da Austrália. Trata-se de uma cidade com forte poder de atração de população, com um crescimento da ordem dos 1,8% por ano, o mais intenso no seio das três principais áreas metropolitanas do país (as outras duas são Sydney e Melbourne). A cidade é um importante centro de negócios e serviços, concentra um importante número de infraestruturas ligadas à saúde e à educação, é a principal porta de entrada de tráfego aéreo na Queensland, o seu principal porto de mar e um destino turístico em crescente expansão.

A opção pelo estudo do caso da Brisbane, embora esta cidade não se distinga muito significativamente em termos da dimensão da de Toronto, prende-se com

o facto de a estratégia cultural da *Creative City* estar, neste caso, eminentemente relacionada com as estratégias de desenvolvimento económico formuladas para a cidade. No decurso da estratégia de desenvolvimento económico formulada em 1999, Brisbane tinha implementado uma *Integrated City Marketing Strategy*, tinha lançado um site colocando Brisbane on-line e as suas apostas estavam centradas no desenvolvimento das indústrias com forte componente de investigação, reforçando nesse sentido o papel das Universidades, e nos domínios do turismo cultural, do ecoturismo e das indústrias criativas, como setores estratégicos para a economia.

O *Brisbane City Council* desenhara entretanto um Programa, *Living Brisbane 2010*, que enunciava dez temas estruturantes para a qualificação da cidade, temas estes que procuravam responder a um conjunto de problemas chave e de tendências emergentes, como seja o papel central da inovação e da criatividade no desenvolvimento económico da cidade. Entre os temas enunciados, inscrevia-se o tema da *Cidade criativa*, que suportará um conjunto de projetos para a cidade desenvolver nos anos seguintes. Os nove restantes temas eram: *Cidade limpa e verde*; *Cidade acessível*; *Cidade desenhada para uma vida subtropical*; *Cidade inclusiva*; *Cidade ativa e saudável*; *Cidade inteligente e próspera* e *Cidade regional e global*.

No âmbito deste documento, *Living Brisbane 2010*, foi estabelecido um quadro de ação para o desenvolvimento económico da cidade que procurava garantir uma coerência com os 10 temas enunciados, incluindo o da *Cidade criativa*. Este quadro de ação elegeu as indústrias criativas entre os setores industriais prioritários e definiu-as como sendo “aquelas indústrias que têm a sua origem na criatividade individual, competência e talento e que têm potencial para a criação de riqueza e de emprego e a exploração da propriedade intelectual” (*Economic Development Framework for Action 2002-2005*: 16). Ainda segundo o mesmo documento, a cidade era referida como palco importante da música contemporânea e do teatro, que dispunha de um centro importante do país – *Fortitude Valley*, para a música ao vivo, a realização de *venues* e a prestação de serviços relacionados com a indústria.

A estratégia desenhada pelo *Brisbane City Council* para a política cultural, no período de 2003-2008, apoiava-se na ideia chave que o documento *Living Brisbane 2010* enunciava: “A Cidade Criativa em 2010 centrar-se-á em torno da cidade, dos seus artistas e residentes, utilizando novos media e novas formas de arte no sentido de fomentar a cidade como um centro de produção multicultural destinada à imaginação global” (*Living in Brisbane 2010*: 13). Os desafios da cidade criativa não se colocavam exclusivamente em matéria das áreas artísticas e culturais, mas

igualmente noutras dimensões da cidade, da economia, das formas de governação, das formas de relacionamento, da participação das pessoas e da organização da sociedade. Segundo o mesmo documento, o desafio passava por encontrar melhores padrões de vida para as pessoas, sendo esse assumido como um vetor estratégico da competitividade urbana.

Os domínios de intervenção, enunciados no documento *Living Brisbane 2010*, privilegiavam o apoio às indústrias criativas e a promoção e fomento das oportunidades para ser criativo. Estes constituíam os principais eixos de intervenção da estratégia cultural, que por sua vez elegia como princípios fundamentais: envolver a história; constituir capital cultural; assegurar o acesso e equidade; promover a inovação; investir na cultura e fomentar a liderança. No quadro do primeiro eixo estratégico, direcionado para as indústrias criativas, a estratégia propunha-se: facilitar a incubação destas indústrias envolvendo para o efeito as universidades; disponibilizar espaços acessíveis no centro da cidade; fomentar redes colaborativas entre as indústrias criativas; alargar o ensino das TIC e desenvolver competências em web-design; dinamizar o mercado dos negócios criativos locais; apoiar especificamente a indústria de música existente em *Fortitude Valley* e explorar o potencial do *Center of Animation de Brisbane*.

Relativamente ao segundo eixo estratégico, as prioridades orientavam-se no sentido de: divulgar a cultura indígena local; aumentar o número de visitantes da cidade; reforçar o marketing do *Brisbane Winter Festival Season*; lançar um programa de estímulo aos promotores de música jovem; preparar o lançamento do *Brisbane Hall of Fame*, como forma de promover os melhores artistas e desportistas da cidade e de dar apoio à constituição de um *City of Origin Forum* para a divulgação das experiências de personalidades naturais de Brisbane que se tornaram famosas fora da sua cidade.

Através de um processo longo de consulta e de trabalho com as populações, tendo em vista a formulação desta estratégia cultural e do seu plano de ação, foram propostas quatro plataformas de colaboração que se destinavam a dar enquadramento a projetos públicos e privados diversificados. Estas quatro plataformas designaram-se por: *Brisbane's People*, *The Brisbane experience*, *Brisbane Style* e *The Brisbane Way*. As plataformas foram estruturadas de modo a interligar, de forma articulada e potenciadora, as diversas dimensões de intervenção, económica e sociocultural, apostando na valorização da diversidade cultural presente na cidade, elegendo as pessoas como o principal destinatário das políticas, favorecendo as for-

mas de parceria público-privado e contribuindo para uma afirmação da cidade no mercado turístico internacional.

4.3. O caso de Óbidos (Portugal)

O Município de Óbidos, localizado na região do Oeste (362.523 habitantes em 2011, segundo os dados provisórios dos Censos de 2011), integra um subsistema de centros urbanos de média e pequena dimensão, localizados a norte da Área Metropolitana da Lisboa, constituindo com as cidades de Caldas da Rainha, Torres Vedras, Alcobaça e Peniche um eixo urbano regional, que estrutura esta faixa litoral do território (a distância entre Alcobaça e Torres Vedras, cidades mais distantes deste eixo urbano, é de 75km), e que no total dos cinco concelhos envolve 227.395 habitantes (dados provisórios dos Censos de 2011). Localizada a cerca de 90 km de Lisboa, a vila dispõe de uma excelente acessibilidade (ligação pela autoestrada A8, que liga Lisboa a Leiria) e beneficia de outros bons acessos que a ligam a centros urbanos mais próximos, como Caldas da Rainha, Peniche, Torres Vedras e Alcobaça, mas também a Santarém e a Leiria, fornecendo-lhe uma boa posição geográfica.

O concelho manifestou um crescimento significativo da população na última década, apresentando em 2011 (segundo dados provisórios dos Censos) uma população de 11.772 habitantes, contra os 10.875 habitantes em 2001 (crescimento de 8,2%). A população apresenta tendências de envelhecimento, dentro do padrão médio de evolução do território nacional. No entanto nos últimos anos a população escolar do concelho apresentou uma variação positiva próxima dos 40% entre 2001 e 2011 (população escolar no ano letivo de 2010/11 era de 2.042 alunos, no total dos vários níveis de ensino).

O concelho dispõe de um significativo património histórico, especialmente centrado num centro histórico de enorme valor em termos do conjunto edificado, com uma forte identidade cultural, que lhe conferem potencialidades culturais e turísticas elevadas. Em termos de estrutura económica, o setor terciário é predominante, ocupando quase 50% do emprego (2001) e cerca de 32% das empresas sedeadas no concelho. Dentro do setor terciário, em 2006, predominavam as empresas nos ramos de comércio (26%) e mantinham uma tendência crescente os ramos de atividades terciárias ligadas aos setores imobiliário, de aluguer e serviços prestados às empresas (16% no mesmo ano), sendo que a recente estratégia do concelho na atração de indústrias criativas tem contribuído, em princípio, para o crescimento deste setor terciário. O setor da construção civil representava, em 2006, cerca de 18% das empresas.

O município de Óbidos, durante os primeiros anos deste século, apostou na promoção de um conjunto de eventos internacionais, com o intuito de reforçar a sua visibilidade e de rentabilizar um conjunto de amenidades de que já dispunha – naturais, como a Lagoa de Óbidos, as praias de Foz do Arelho e do Bom Sucesso e a paisagem natural da Várzea da Rainha; culturais, como o seu centro histórico classificado, o castelo, o aqueduto e algumas igrejas de interesse patrimonial e outro património imaterial ligado com tradições e memórias locais; de equipamentos municipais, incluindo o Museu Municipal, entre outros.

Assim e para falar apenas dos principais, foram lançados o Mercado Medieval de Óbidos (2001), o Festival Internacional do Chocolate (2003) e o Festival Internacional de Ópera (2004), que se vinham associar à Semana Internacional de Piano de Óbidos, já lançada em 1995. Foi então criada (2005) a empresa municipal "Óbidos Patrimonium" com o objetivo de promover o turismo no concelho, incluindo ações de valorização do Património Histórico e Cultural local (que promoveu, em 2010, cerca de 220 espetáculos, com 225 mil participantes e um orçamento de cerca de 3 milhões de euros). A autarquia de Óbidos ao criar esta nova estrutura municipal tinha por finalidade criar condições e competências técnicas e organizativas que assegurassem a produção, a promoção e o intercâmbio necessários à projeção e afirmação dos eventos culturais e turísticos lançados.

Posteriormente, em 2005, na continuidade desta aposta de posicionamento do concelho de Óbidos como pólo de dinâmicas culturais e de entretenimento de projeção internacional, e no quadro da candidatura às eleições autárquicas, é lançado um Programa Eleitoral que marca de fato a projeção de uma estratégia integrada de afirmação da cultura e criatividade como fatores de desenvolvimento local. Nesse documento foi apresentada uma Visão Estratégica para o concelho com 5 eixos fundamentais: Criar riqueza com mais inovação; Intervenção social – uma sociedade bem mais preparada; Plano de Metas para transformar Óbidos uma industria criativa; Cultura e Conhecimento; e Instrumentos de gestão territorial. Englobando as diversas áreas fundamentais da intervenção autárquica, nos domínios do planeamento e gestão do território, da educação e formação, da ação social, da cultura, entre outros, esta estratégia incluía dois eixos específicos orientados para a promoção das atividades económicas locais, numa perspetiva precursora da valorização da criatividade como forma de geração de riqueza, de criação de emprego e de internacionalização.

O eixo III dessa estratégia incluía o "Plano de Metas – Talentos para a economia", que se propunha transformar Óbidos numa indústria criativa e que se vem a

assumir como referencial da política e da ação da autarquia para os anos seguintes. As onze metas enunciadas, que enquadram então um conjunto de planos, programas, projetos e outros instrumentos da política municipal a partir do início desse novo mandato político, são: Uma educação criativa; Estimular o empreendedorismo; Criar empregos da criatividade; As parcerias público-privadas; Um novo conceito de viver; Novas coleções e novas carreiras; Um ambiente cultural de excelência; Grandes espaços físicos para o desenvolvimento cultural e a criatividade; Apostar no conhecimento, na pesquisa e na investigação; Inovação e experimentação; Avaliar a criatividade. Dentro do conceito de indústrias criativas a autarquia incluía os setores da cultura, da comunicação, da informática, da arquitetura, do design e da gastronomia.

As realizações que decorrem da estratégia referida no período entre 2005 e 2011 têm contribuído para consolidar um sistema local alicerçado nas dimensões da cultura e da criatividade. Óbidos assume-se como promotor e dinamizador de uma rede europeia de “Clusters criativos em áreas urbanas de baixa densidade”, que procura encontrar os modos de intervir nos aglomerados urbanos de pequena dimensão de forma a valorizar os seus recursos e o capital cultural e simbólico disponível em benefício do desenvolvimento económico e de uma sociedade socialmente mais equilibrada. Esta iniciativa, que envolve um conjunto de outras cidades a nível europeu (Finlândia – Jyvaskyla; Inglaterra – Barnsley; Espanha – Enguera; Itália – Reggio Emilia e Viareggio; Mizil – Roménia; Hungria – Hodmesovasarehly) e que se integra dentro das redes URBACT II, demonstrou-se pioneira na averiguação dos contributos que estes territórios de baixa densidade são capazes de oferecer para o desenvolvimento de uma economia criativa na Europa.

O município durante este período lança também dois programas que se inscrevem no contexto da Política de Cidades POLIS XXI (apoiados pelo Programa Operacional Regional Mais Centro) – “Óbidos Criativa – Parceria para a Regeneração Urbana” (2009) e “Rede de Economias da Criatividade – Rede Urbana para a Competitividade e Inovação” (2010), este último envolvendo os municípios de Guimarães, Portalegre, Montemor-o-Velho, Montemor-o-Novo (no seu conjunto, cerca de 220 mil habitantes). O município apresenta complementarmente outras candidaturas a financiamento do mesmo programa operacional: INOV C, relativa ao Parque Tecnológico de Óbidos, Parque Escolar e “Creative Breaks” (SIAC) para promoção das interrelações entre indústrias criativas e turismo. No conjunto, estas candidaturas a financiamento do Programa Mais Centro totalizam os 13,4 milhões de euros.

De entre os projetos de infraestruturas e equipamentos vocacionadas para a promoção das indústrias criativas e a criatividade, destacam-se a concretização do Parque Tecnológico de Óbidos, que inclui 29 lotes de dimensão variada, um edifício para gestão / *business center* e um edifício para incubação de empresas de base tecnológica; o "ABC – Apoio de Base à Criatividade", a funcionar no Convento de S. Miguel (Gaeiras), criado com os objetivos de atrair e fixar pessoas com elevado nível de qualificação, criatividade e empreendedorismo, bem como, de aumentar os níveis de qualificação, criatividade e empreendedorismo nas pessoas residentes, e com condições para estimular o desenvolvimento de *start-ups*; o "ÓDesign" que visa responder às necessidades das pessoas, com propostas diversas ao nível do diálogo intergeracional, da valorização dos recursos endógenos e da criação de condições de comercialização dos produtos; o "Chocolate Loung" que inclui loja e *showroom*; o Complexo logístico municipal, que permite a expansão da oficina de eventos, conseguindo ganhar escala na capacidade de produção; a "Casa das Rainhas – Óbidos Story Center", para citar apenas alguns dos mais importantes.

Foram também lançados alguns novos eventos, incluindo: o "Atitude Creative", evento internacional dedicado ao tema das indústrias criativas; o junho das Artes, a Vila Natal, entre outros. Foi lançada a nova marca "Óbidos Carbono Social" com o objetivo de dinamizar a economia local.

Como verificamos nos diversos componentes de consubstanciação desta estratégia a dimensão de *governance* e de *networking* estão significativamente presentes. A autarquia privilegiou soluções de modelo de governação e de gestão participadas e em cooperação com outras entidades públicas e privados, quer locais, quer no território nacional ou internacionalmente. Nos últimos três anos foram criadas três novas organizações em parceria: OBITEC, parceria de natureza associativa que envolve instituições de ensino superior, empresas, outras instituições locais e regionais, para além da autarquia e que assegura a gestão do Parque Tecnológico de Óbidos; a Associação de Turismo de Óbidos; a Associação Rede de Economias Criativas que envolve outros municípios na gestão do Programa da RUCI. A autarquia integra outras parcerias, nos casos do projeto URBACT, que é liderado por ela, do projeto INOV C com a Universidade de Coimbra, e mantém outros protocolos nomeadamente com a Fundação Ciência e Tecnologia, com vista ao acolhimento de atividades realizadas no âmbito da parceria do Estado Português com as Universidades americanas - MIT, *Carregie Mellon* e Universidade do Texas em Austin. Dentro desta relação com o MIT, Óbidos conta com a instalação do primeiro *Fab Lab* do país. Em termos de gestão local, a autarquia cria uma estrutura de acompanhamento da

implementação da estratégia, o “Grupo Local de Apoio”, que, para além de todas as competências que lhe foram atribuídas, veio a assumir um papel de relevo na promoção do debate europeu sobre estratégias de desenvolvimento da criatividade em territórios de baixa densidade.

5. RECOMENDAÇÕES PARA AS POLÍTICAS URBANAS NO CONTEXTO DAS CIDADES DO EIXO ATLÂNTICO?

5.1. Nota preliminar

A formulação de políticas urbanas de promoção da cultura e da criatividade que possam vir a sustentar configurações de “cidades criativas” no seio do Eixo Atlântico afigura-se uma tarefa complexa. Em primeiro lugar porque, dentro do grupo dos 36 concelhos que integram o Eixo Atlântico, existem diferenças significativas ao nível da sua dimensão e das dinâmicas sociais, económicas, culturais e urbanas de cada uma das cidades ou vilas, que exigem orientações de política diferenciadas. Em segundo lugar, porque apesar de cada uma das cidades ou vilas poder refletir e decidir de *per si* sobre as melhores estratégias locais em termos de desenvolvimento urbano, económico, cultural ou social, tais estratégias não se devem demarcar totalmente do contexto territorial em que os municípios se encontram inseridos, particularmente no seio do Noroeste Peninsular e, por força de razão, das alianças estratégicas e políticas que mantém, designadamente, no contexto da rede de municípios do Eixo Atlântico.

A euroregião Galiza e Norte de Portugal tinha em 2006 muito perto de 6,5 milhões de habitantes. O Eixo Atlântico para além de integrar os municípios mais populosos desta euroregião - Vila Nova de Gaia, Porto, Braga, Guimarães, Matosinhos, Vila Nova de Famalicão, Corunha, Vigo e Ourense, com cerca de 2 milhões de habitantes no seu conjunto, no seu total representa mais de 60% da população da euroregião. Por outro lado, as cidades que integram o Eixo Atlântico coincidem, dentro da euroregião, com os centros mais dinâmicos no que se refere aos sistemas produtivos, de conhecimento, investigação e inovação, institucionais e de mercado e concentram uma parte muito representativa do capital humano, social, cultural e simbólico desse território.

As experiências que referimos nos estudos de caso no capítulo anterior vêm-nos confirmar o interesse e a possibilidade de se adotarem abordagens distintas quanto às estratégias de valorização e de aposta na cultura e na criatividade en-

quanto fatores de desenvolvimento económico e social local, em contextos territoriais de perfis muito diferenciados – aglomerações urbanas de pequena ou média dimensão, como encontramos também no seio do Eixo Atlântico, ou pequenos núcleos urbanos que potenciam a sua aposta estratégica nestes fatores através da sua inserção em redes urbanas, criadas em contexto nacional ou internacional.

Entendemos que, embora difícil, este exercício de sistematização de recomendações para as políticas de desenvolvimento urbano baseadas na promoção da criatividade e da cultura, que tem como destinatárias as cidades e vilas do Eixo Atlântico, se justifica e perfaz um referencial que facilitará, quer as intervenções “isoladas”, de um só município, quer as intervenções assumidas por redes de municípios que se venham a associar para o efeito.

Propomos um enunciado de recomendações no quadro da política de promoção de “cidades criativas” estruturado em quatro dimensões fundamentais: i) o modo de inserção destas políticas no quadro da estratégia de desenvolvimento local global; ii) os processos e modelos de governação e *governance*; iii) os instrumentos e medidas de política propriamente ditos; e iv) a sua divulgação, monitorização e avaliação. Estas quatro dimensões correspondem a três questões chave que nos parecem centrais na conceção e operacionalização de uma política – COMO E COM QUEM PENSAR E CONCEBER? COMO E COM QUEM OPERACIONALIZAR E REALIZAR? COMO E COM QUEM MONITORIZAR E AVALIAR?

Modo de inserção da política no quadro da estratégia de desenvolvimento local global

Uma das condições básicas para o sucesso da política de promoção da “cidade criativa” passa por entender a cidade como um sistema complexo em que o “lugar”, no conjunto agregado de ativos que possui, de naturezas diversas incluindo, culturais e simbólicos, representa um fator de valorização humana, social, económica e institucional com capacidade para promover o desenvolvimento humano e social, através do reforço e consolidação permanente das identidades, e para contribuir para a competitividade e sustentabilidade do sistema económico local.

Entendendo a cidade como um sistema complexo, a estratégia de desenvolvimento de uma “cidade criativa” implica uma articulação, profunda e desde o seu início, com as estratégias parcelares ou sectoriais, ao nível económico, da educação, formação e desenvolvimento humano, do conhecimento, investigação e inovação, social, cultural e dos sistemas territorial e ambiental. Esta integração pressupõe uma

compreensão aprofundada da infinidade de interdependências que existem entre esses vários domínios ou setores e, por outro lado, uma visão que reconheça para as artes e para a cultura um “estatuto” ao nível de qualquer uma dessas outras dimensões.

Uma abordagem deste tipo implica um diagnóstico aprofundado do local, nas suas diversas dimensões, sendo essencial a compreensão dos aspetos relacionados com o “sentido de lugar”, com a identidade, com a comunidade - os seus “stocks de capital cultural” (Throsby, 2010), de capital humano e de capital social, as suas práticas culturais, de convivialidade e de sociabilidade, a sua relação com outros lugares e com outras comunidades, seja de proximidade, seja em contextos mais alargados.

Uma abordagem deste tipo implica a “presença”, desde início, dos diversos representantes políticos, económicos, sociais, culturais e institucionais da cidade, independentemente da área ou setor em que intervêm e exige a sua capacidade para reconhecer a criatividade, artística, científica, tecnológica ou organizacional, como uma energia central num processo de desenvolvimento ambiental e culturalmente sustentável (Throsby, 2010) da cidade.

5.2. PROCESSOS E MODELOS DE GOVERNAÇÃO E DE GOVERNANCE

Se a forma de conceber uma estratégia integrada para a “cidade criativa” é importante, os processos da sua formulação, da tomada de decisão, da sua operacionalização e da avaliação são igualmente determinantes para os resultados a atingir. No que consideramos como processos, incluímos duas perspetivas intimamente relacionadas, uma associada à esfera política da cidade – a governação e outra, também essencial, associada ao seu capital social e ao modo como intervêm os diferentes agentes, públicos e privados, e a população na vida da cidade.

No que respeita à segunda perspetiva, de *governance*, os desafios são sem dúvida muito mais diversos e estruturantes. O nível de *governance* de um local ou comunidade dependem, pelo menos, dos níveis de capacitação institucional, dos níveis de confiança interinstitucional, das práticas e “espaços” de concertação e de cooperação já instituídos, da existência e da geração de novas redes /do grau e nível de *networking* envolvendo diferentes *stakeholders*, empresariais, públicos e outros institucionais, do nível de cidadania e participação das populações na tomada de decisão e na gestão local, da capacitação e *empowerment* individual, das práticas de *mainstreaming*. São imensos, como verificamos, os domínios em que é decisivo

intervir para contribuir para um processo bem sucedido de construção de uma "cidade criativa".

Destacamos dentro deste universo de dimensões de *governance* em que importa suportar a política de "cidade criativa" algumas vertentes específicas e porventura não tão evidentes para os políticos e gestores urbanos:

- É *essencial analisar, compreender, reestruturar e consolidar a articulação entre os três vetores constituintes do sistema de produção e consumo cultural e criativo*, o setor público – em que predominam as infraestruturas e equipamentos culturais, de recreio e entretenimento, alguns dos quais constituem alavancas fundamentais da atividade artística e cultural local; o setor privado sem fins lucrativos – que é representativo de um amplo número de atividades culturais e que envolve, em geral, um significativo número de artistas profissionais e amadores e de profissionais ligados à cultura; o setor empresarial - predominantemente constituído de pequenas e médias empresas, só mais raramente integrando grandes empresas (nacionais ou globais), e que se pode apresentar mais ou menos organizado em clusters.
- É *indispensável assegurar a articulação vertical e horizontal dentro do próprio setor público*, contribuindo para uma maior integração de estratégias, de instrumentos e de gestão das políticas de nível local, regional e nacional. Mas para além disso, é essencial operacionalizar a dimensão multissetorial da política de "cidade criativa". Esta é uma questão essencial na articulação entre instrumentos de política nacional e local. As estratégias locais de desenvolvimento cultural ficam, com frequência, limitadas pela falta de instrumentos nacionais ajustados: ao nível do quadro legal - em matéria de direitos de autor e propriedade intelectual, de regulação de capital de risco e capital semente, do mecenato; do quadro financeiro – políticas de discriminação positiva para determinados setores, determinadas áreas geográficas ou determinados tipos de organizações e empresas (fundações, micro ou pequenas empresas, por exemplo), quota-parte do Orçamento de Estado afeta à política cultural e de apoio às artes, etc.; do quadro institucional – gestão, programação e aplicação de recursos às infraestruturas e equipamentos nacionais, mais ou menos disseminados no território e formas de cooperação e articulação desses com os sistemas locais de produção e consumo artístico e cultural. Por sua vez, a necessidade de ar-

ticulação não se manifesta exclusivamente na relação entre os níveis local, regional e nacional do setor das artes e cultura, mas na relação cruzada com outros setores. Neste último aspeto é flagrante o conjunto de ameaças que provêm da falta de articulação entre a política de educação e a política cultural, entre a política económica e a política cultural, entre a política social e a política cultural, para referir talvez as mais evidentes e que se repercutem nas políticas urbanas de promoção da “cidade criativa”. O sistema de educação (dentro da escola formal) continua a contribuir, em larga escala, para cercear o potencial de desenvolvimento da criatividade dentro do percurso formativo dos alunos, afastando-os em geral da vida artística, cultural e social envolvente; as atividades artísticas e culturais continuam a manter-se, em determinadas vertentes, fora do âmbito da política económica; as políticas sociais nacionais requerem ainda uma maior integração das questões culturais, reconhecendo a sua importância nos processos de inclusão e integração social de segmentos da população desfavorecidos e marginalizados, favorecendo o *empowerment* e a autoestima das pessoas, promovendo o diálogo intercultural e valorizando a interculturalidade e multiculturalidade no contexto local.

- É prioritário *estimular e promover o networking e a consubstanciação de redes, a todos os níveis*– interempresas nos setores cultural e criativo e entre estas e outras instituições públicas e privadas sem fins lucrativos também inseridas nestes setores; ao nível de artistas e agentes individuais, profissionais ou amadores; entre os municípios e entre cidades ou vilas, no contexto nacional e internacional, potenciando efeitos de escala ao nível da produção (incluindo de alguns *clusters* já existentes e em fase de consolidação) e do mercado (permitindo ganhar escala a nível nacional e internacional, para produtos e serviços), promovendo o intercâmbio e as boas práticas.
- É fundamental *diversificar os modelos de responsabilização política e de gestão para os setores cultural e criativo a nível urbano*, favorecendo a cooperação e as soluções de parceria público-privada, que se adequam melhor ao carácter multifacetado da economia criativa. Esses modelos de parceria devem acompanhar e completar a própria intervenção das estruturas que, ao nível urbano e particularmente nos setores cultural e criativo, coordenam as políticas e a gestão técnica e que fazem parte integrante das autoridades locais.

- Não se pode por fim esquecer que são as pessoas que incorporam a criatividade nos processos de produção, organizativos, de I&D e de inovação e que, portanto, depende das pessoas o modo como os processos de conceção, de tomada de decisão, de gestão e de operacionalização da política de "cidade criativa" se desenvolvem. Neste sentido, *é evidente a importância de criar mecanismos de participação cidadã e cívica dentro do contexto da cidade, enriquecendo os instrumentos diferenciados de informação, de intermediação e de participação ativa, adequados aos diversos segmentos da população. As soluções locais são diversas, incluindo instrumentos como o "orçamento participativo", a constituição de estruturas de ação local participadas, ou oportunidades decorrentes das respostas que atualmente as redes sociais on-line oferecem, essencialmente para as camadas mais jovens da população.*

5.3. Instrumentos e medidas de política

No campo dos instrumentos e medidas de política procuramos centrar-nos nas esferas mais específicas relacionadas com a promoção das artes, da cultura e da criatividade e da sua articulação com outros setores e quadrantes da vida da cidade, na perspetiva da "cidade criativa" como um sistema complexo (Comunian, 2011). Os campos de intervenção abrangem uma série de domínios - das infraestruturas e amenidades culturais e de apoio à criatividade; da valorização dos ativos culturais e simbólicos, tangíveis e intangíveis; da regeneração e reabilitação de espaços urbanos com singularidade e identidade; dos apoios e incentivos locais, materiais e imateriais, à criação artística e à produção cultural e criativa; dos apoios ao desenvolvimento de competências humanas e organizativas relacionadas com os setores; da dinamização do mercado de trabalho cultural; do estímulo, da valorização e da intermediação de práticas e consumos culturais e de entretenimento na população; da promoção do mercado local e dos produtos locais em mercados exteriores; do apoio à internacionalização dos artistas e criadores, dos produtos, das empresas, - e contribuem todos para a qualificação, diferenciação e competitividade da "cidade criativa".

A capacidade de formular instrumentos e medidas que se demonstrem complementares, sinérgicos e estruturadores do papel da cultura e criatividade na vida da cidade torna-se um aspeto fundamental. A seleção e configuração desses instrumentos e medidas dependem do nível de desenvolvimento do próprio sistema de produção e de consumo cultural e criativo local, das suas capacidades empreende-

doras e das competências de gestão instaladas, dos circuitos e dos espaços de consumo e de fruição, da sua abertura ao exterior, dos campos de interação com outros sistemas (educação e formação, inovação, social, turístico, etc.), do nível de *governance*, da capacitação institucional e individual, do capital social da cidade.

Divulgação, monitorização e avaliação

Por fim, consideramos indispensável incluir nestas recomendações as vertentes da estratégia de divulgação da política, incluindo a sua vulgarização junto de todos os *stakeholders* e população da cidade e da monitorização e avaliação da política, dos seus componentes, incluindo planos, programas, instrumentos e medidas e modelos de *governance* e de gestão.

No que respeita à primeira vertente, da divulgação, identificamos dois tipos de questões. A *necessidade de traçar uma estratégia de marketing urbano, complementar e bem articulada com a estratégia de política* de desenvolvimento local baseada na cultura e na criatividade. Esta estratégia de marketing não se deve reduzir e deve evitar a uma simples adoção da marca “cidade criativa”. É necessário definir objetivos de comunicação articulados com os objetivos de política para a cidade, é fundamental identificar bem os destinatários-alvo da comunicação, sejam eles segmentos de destinatários internos ou externos (nacionais ou internacionais), é possível associar e lançar marcas ou *labels* já existentes ou que se venham a lançar dentro da própria estratégia global de marketing ou dentro de estratégias específicas referentes a espaços, infraestruturas, produtos ou eventos que assumam um papel central na estratégia global.

Por outro lado, é fundamental que dentro da estratégia de comunicação e no que respeita especificamente aos segmentos-alvo internos – *stakeholders*, parceiros da autoridade pública local, outros agentes exteriores, população, visitantes, potenciais investidores ou potenciais residentes, se assegure uma comunicação bem estruturada, continua e que permite uma monitorização permanente dos seus resultados e efeitos junto desses segmentos-alvo.

A vertente da avaliação é igualmente uma dimensão essencial da política a implementar. Ela pressupõe a *criação e a operacionalização de um mecanismo de monitorização* que capacite os responsáveis locais e todos os *stakeholders* no sentido de elaborar análises e balanços sobre a realização, os resultados e os impactos da política adotada. Este mecanismo pressupõe a definição de indicadores ajustados aos diversos componentes de avaliação. O *processo de avaliação*, por sua vez, deve assumir diferentes níveis e tempos, recorrendo para o efeito a uma combinação de métodos de recolha e de análise de informação e envolvendo diversos participantes. É importante dentro desta vertente conceber e criar algumas estruturas de acompanhamento e avaliação (comités consultivos de planos e projetos; comis-

sões de acompanhamento de projetos ou programas; etc.) participadas por diversos quadrantes – personalidades, peritos, *stakeholders*, representantes da população da cidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asheim, Bjorn e Coenen, Lars (2007), "Face-to-face, buzz and knowledge bases: socio-spatial implications for learning, innovation and innovation policy", *Environment and Planning C: Government and Policy*, 25, pp. 655-670
- Babo, Elisa Pérez (2010), *Cultura e Desenvolvimento: Novos Desafios para as Políticas Municipais*. Dissertação de Mestrado em Planeamento do Território – Inovação e Políticas de Desenvolvimento, Universidade de Aveiro – Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas
- Babo, Elisa Pérez (2010), "Da cultura à inovação: os desafios da nova economia", *Cadernos Sociedade e Trabalho*, Nº 14 Criatividade e inovação.
- Babo, Elisa Pérez e Costa, Pedro (2007), "As indústrias culturais e criativas: novos desafios para as políticas municipais", em Portugal, José e Marques, Susana (coord.) (2007), *Gestão Cultural do Território*, Porto: Setepés.
- Barroso, José M.D. (2010), *Creative cities at centre of EU 2020 goals*. (<http://www.euractiv.com/culture/creative-cities-centre-eu-2020-goals-says-barroso-news-375706>)
- Bianchini, Franco e Landry, Charles (1994), "The Creative City", *Working paper 3: Indicators of Creative City, A methodology for Assessing Urban Viability and Vitality*, Comedia (www.comedia.org.uk)
- Bradford, Neil (2004), « Des villes créatives: Compte rendu des dialogues structurés sur les stratégies urbaines », *CPRN, Rapport de recherche F/45* (<http://www.cprn.org>).
- Cinti, Tommaso (2008), « Cultural Clusters and districts: the state of art », em Phillip Cooke e Luciana Lazzeretti, *Creative Cities, Cultural Clusters and Local Economic Development*, London: Edward Elgar, pp. 70-92.
- Comunian, Roberta (2011), "Rethinking the creative city: the role of complexity, networks and interactions in the urban creative economy / 1 till 6", (<http://cultural-engineering.com/2011/11/02/rethinking-the-creative-city-the-role-of-complexity-networks-and-interactions-in-the-urban-creative-economy-final/#comment-92>)

- ComunianN, Roberta, Chapain, Caroline e Clifton, Nick (2010), "Location, location, location: exploring the complex relationship between creative industries and place", *Creative Industries Journal*, Vol. 3, 1, pp 5-10(http://kent.academia.edu/ComunianRoberta/Papers/824124/Location_location_location_exploring_the_complex_relationship_between_creative_industries_and_place)
- Costa, Pedro (2002), "The Cultural Activities Cluster in Portugal: Trends and perspectives", *Sociologia. Problemas e Práticas*, 38, pp. 99-114.
- Costa, Pedro; Seixas, João e Oliveira, Ana Roldão (2009), "From 'Creative Cities' to 'Urban Creativity'? Space, Creativity and Governance in the Contemporary City", *City Futures '09 – "City Futures in Globalization World"*, EURA/ UAA Conference, 4-9 June, Madrid, Spain. (http://www.cityfutures2009.com/PDF/10_Costa_Pedro.pdf)
- Costa, Pedro; Vasconcelos, Bruno; Sugahara, Gustavo (2007), "O meio urbano e a génese da criatividade nas actividades culturais", *Comunicação ao 13º Congresso APDR "Recriar e valorizar o Território"* (Açores, 5-7 Julho).
- Creative City, Brisbane City Council Cultural Strategy 2003-2008*, Cultural Policy Unit, Brisbane City Council (www.ourbrisbane.com)
- Cultural Plano Progress Report*, City of Toronto Culture Division, November 2005, Toronto Culture, (www.toronto.ca/culture)
- Duxbury, Nancy (2004), "Creative Cities: Principles and Practices", *Background paper F/47* (<http://www.cprn.org>)
- Economic Development Framework for Action 2002-2005*, City of Brisbane, (www.brisbane.qld.gov.au)
- ERICarts Institut Study (2008), *Mobility Matters, Programmes and Schemes to Support the Mobility of Artists and Cultural Professionals*,
- Florida, Richard (2002), *The Rise of the Creative Class and How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*, Nova Iorque: Basic Books.
- Florida, Richard (2002), *The rise of the creative class*, Nova Iorque: Basic Books.
- Florida, Richard e Tignali, Iren (2004), *Europe in the Creative Age*, Co published in Europe with Demos, (Trabalho para a Carnegie Mellon University e o Software Industry Centre)
- Fundação de Serralves (sem data). *Desenvolvimento de um Cluster de Indústrias Criativas na Região Norte – estudo macroeconómico*, Porto.

- Gertler, Meric S. (2004), « Les villes créatives: Quelle est leur raison d'être, comment fonctionnent-elles et comment les bâtissons-nous? », CPRN, Document de base F/48 (www.cprn.org).
- Gollmitzer, Mirjam e Murray, Catherine (2008), *From Economy to Ecology: A policy Framework for Creative Labour*, Centre of Expertise on Culture and Communities, SFU (http://www.mobility-matters.eu/web/files/14/en/Final_Report_-_Mobility_Matters___ERICarts.pdf)
- KEA (2006), *The Economy of Culture in Europe*, Brussels: KEA, European Affairs.
- Landry, Charles (2003), *Imagination and regeneration: cultural policy and the future cities*, Cultural Policy and Action Department, Directorate General IV – Education, Culture and Heritage, Youth and Sport, Stage Project, Council of Europe
- Landry, Charles (2005), *The Creative City, A toolkit for urban Innovators*, Londres: Comedia / EARTHSCAN.
- Lazzaretti, Luciana; Boix, Rafael; Capone, Francesco (2008), "Do Creative Industries Cluster? Mapping Creative Local Production Systems in Italy and Spain", *Industry & Innovation*, Nº 15:5, pp. 549-567.
- Le Réseau des villes Créatives du Canada* (www.creativecity.ca)
- Living in Brisbane 2010*, Brisbane City Council (www.brisbane.qld.gov.au)
- Lorezen, Mark e Frederiksen, Lars (2008), "Why do culture industries cluster? Localization, urbanization, products and projects", em Cooke, P. e Lazzaretti, Luciana (eds.), *Creative cities, cultural cluster and local economic development*, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 155-181.
- Matoso, Rui (2007), *A agenda 21 da Cultura e a promoção da Diversidade Cultural nas cidades* (acedido em 30 Novembro 2009, Disponível em www.agenda21culture.net/index).
- O'Connor, Justin (2007), *The cultural and creative industries: a literature review* (robertoigarza.files.wordpress.com/.../rep-the-cultural-and-creative-industries-a-review-of-the-literature artsCouncilengland-2007.pdf)
- O'Connor, Justin (2010), *The cultural and creative industries: a literature review*, Newcastle: Creativity, Culture and Education (<http://www.creativitycultureeducation.org/data/files/cce-lit-review-creative-cultural-industries-257.pdf>).

OECD (2005), *Culture and Local Development* (www.oecd.or/bookshop).

Pappalepore, Ilaria (2011), "The Olympic Games' Cultural Programme and its Role in Fostering Local Creativity", *Report to the International Olympic Committee* (IOC) (www.eventimpacts.com/pdfs/IOCfinalreport_I_%20Pappalepore.pdf)

Parkinson, Michael, Hutchins, Mary, Simmie, James, Clark, Greg e Verdonk, Hans (2004), "Competitive European Cities: Where do the Core Cities Stand?", *A Report to the Office of the Deputy Prime Minister*, Londres: ODPM.

Pratt, Andy C. (2007), "O Estado da Economia Cultural: o crescimento da economia cultural e os desafios da definição de uma política cultural", em *A Urgência da Teoria, O Estado do Mundo*, Lisboa: Edições Tinta da China. pp. 191-218.

Pratt, Andy C. (2008), "Creative Cities: the cultural industries and the creative class", *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, Vol. 90, Issue 2, pp. 107-117.

Santagata, Walter e Bertacchini, Enrico (2011), "Creative Atmosphere: Cultural Industries and Local Development", *Working Paper Department of Economics "S. Cognetti de Martini"*, N° 4/2011 (http://www.eblacenter.unito.it/WP/2011/4_WP_Ebla_CSS.pdf)

Scott, Allen J. (2000), *The Cultural Economy of Cities*, Londres: SAGE Publications Ltd.

Scott, Allen, J. (2006), *Creative Cities: Conceptual Issues and Policy Questions*, Los Angeles: Postprints, UC (<http://escholarship.org/uc/item/77m9g2g6>)

Silva, Augusto Santos (1995), "Políticas culturais municipais e animação do espaço urbano. Uma análise de seis cidades portuguesas", em Santos, Maria de Lourdes Lima (1995), *Cultura & Economia. Actas do Colóquio realizado em Lisboa, 9-11 de Novembro de 1994*, Lisboa: Instituto de Ciências Sociais.

Silva, Augusto Santos (1997), "Cultura: das obrigações do Estado à participação civil", *Sociologia – Problemas e Práticas*, N° 23. pp. 37-48.

Storper, Michael e VENABLES, Anthony J. (2004), "Buzz: face-to-face contact and the urban economy", *Journal of Economic Geography*, N° 4, pp.351-370.

Throsby, David (2003), *Economics and Culture*, Cambridge: Cambridge University Press.

Throsby, David (2008), "Cultural Capital", em Towse, Ruth (edit.) (2008), *A handbook of Cultural Economics*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, pp 166-169.

- Throsby, David (2008), "Cultural sustainability", in TOWSE, Ruth edit. (2008), *A handbook of Cultural Economics*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, pp 183-186.
- Toronto (2000), *Toronto Competes: An Assessment of Toronto's Global Competitiveness*, Toronto Economic Development (www.city.Toronto.on.ca/business).
- Toronto (2001), *The Creative City: A Workprint*, Toronto Culture (www.toronto.ca/culture).
- Toronto (2003), *Cultural Plan for the Creative City*, City of Toronto (www.toronto.ca/culture).
- Towse, Ruth (2008), "Cultural industries", em Towse, Ruth (edit.) (2008), *A handbook of Cultural Economics*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, pp 170-176.
- UNESCO (2005), "The Power of Culture", *UNESCO Convention on Cultural Diversity* (www.powerofculture.nl/en/current/2005/november/unesco.html)
- Wood, Phil e Taylor, Calvin (2004), "Big ideas for small town: the huddersfield creative town initiative", *Local Economy*, 19:4, pp 380-395 (<http://dx.doi.org/10.1080/0269094042000286864>)

CAPÍTULO 4

CIUDAD E INNOVACIÓN *HABILITADA*

POR LAS TIC

José María Ares Abalo

Responsable de Innovación Tecnológica y Atención Ciudadana en Ayuntamiento de A Coruña.

Rubén Cid Fernández

Funcionario del Servicio de Innovación y Desarrollo Tecnológico (Dirección de Planificación y Administración Electrónica), del Ayuntamiento de A Coruña.

ÍNDICE: 1. Un planeta urbano; 1.1. El amanecer de un mundo urbano; 1.2. Los retos de las ciudades en el siglo XXI; 2. La ciudad inteligente; 2.1. El auge de ciudades más inteligentes; 3. La vertiente tecnológica/el rol de las TIC en la ciudad inteligente; 3.1. Las TICs y los modelos urbanos; 3.2. Las TICs y el desarrollo socio-económico: la brecha digital urbana; 3.3. Las TIC en la gestión inteligente de la ciudad inteligente: el sistema de sistemas inteligentes; 4. Los ámbitos de mejora inteligente; 4.1. Gente Inteligente o el Capital Social y Humano; 4.2. Movilidad Urbana Inteligente y Sostenible; 4.3. Eficiencia Energética y Medio Ambiente Inteligente; 4.4. Vida inteligente; 4.5. Seguridad Pública Inteligente; 4.6. Gobierno Inteligente; 4.7. Economía Inteligente; 5. Los motores y el combustible necesario: la tecnología y la información en la ciudad inteligente; 5.1. El sistema nervioso digital de la ciudad inteligente: las Infraestructuras de la red de telecomunicaciones; 5.2. Las capas digitales de la ciudad inteligente; 5.3. La info-estructura: Los datos, la información, el conocimiento; 6. La estrategia y el liderazgo TIC en la ciudad inteligente; 6.1. La necesidad de una e-estrategia a nivel local; 6.2. La e-estrategia para el e-desarrollo local: la Agenda Digital Local; 6.3. El conocimiento necesario para enfocar la estrategia digital y sus actuaciones; 6.4. El e-liderazgo: impulsando el e-desarrollo hacia la ciudad inteligente; 7. Conclusiones. Bibliografía.

PALABRAS CLAVE: Ciudad, tics, liderazgo, estrategia, inteligencia.

1. UN PLANETA URBANO

1.1. El amanecer de un mundo urbano

Existen distintas mega-tendencias globales que están dando forma a nuestra sociedad y vida actual. Algunas son omnipresentes como la globalización –y con ella el incremento en la competitividad entre territorios–; o las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). El desarrollo y uso de las TIC, está considerado de forma generalizada como una de las principales fuerzas conductoras de la nueva economía encontrándonos actualmente en la transición de una antigua era, una sociedad industrial, a una nueva era, la sociedad de la información.

Una tercera mega-tendencia mundial es el cambio climático y el número creciente de desastres naturales, asociado a la contaminación y al incremento en la demanda de recursos (energéticos, alimentarios, etc.) que plantean serios riesgos de sostenibilidad. Una cuarta mega-tendencia se centra en el crecimiento de la población mundial y el incremento en la tasa de movilidad –incluyendo la migración. Finalmente, una quinta mega-tendencia, de la que se habla poco aunque tienen un impacto muy importante en nuestra forma de vida, y asociada al crecimiento de la población, es el rápido proceso de urbanización que se está produciendo.

El mundo se está convirtiendo así de forma inexorable en un mundo urbano. El *homo sapiens* evoluciona hacia lo que el economista Jeremy Rifkin (2007) calificaba como el nuevo *homo urbanus* (o *homo sapiens urbanus*).

Según Naciones Unidas (2010), entre el 2009 y el 2050 se espera que la población mundial se incremente de los 7 mil millones de personas actuales a 9,1 mil millones. Al mismo tiempo, la población que vivirá en áreas urbanas se incrementará hasta un 84% de la población total hacia 2050. A mitad del siglo XXI la población mundial urbana se estima que sea la misma que el total de la población mundial en 2004. Por primera vez, la mayoría de la población mundial está viviendo en ciudades, y esta proporción continuará creciendo.

Este proceso global también se refleja en Europa, dónde la población urbana continuará también con su crecimiento: en 1950 ya representaba el 51%, actualmente está en torno al 72% y se prevé que en 2050 alcance el 84%. En España en el 2009 el 77,2% de la población era urbana, por el 60,1% de Portugal. Hacia 2050 se espera que el porcentaje sea del 86,5% en España y el 80% en Portugal.

Las ciudades están creciendo tanto en tamaño, como en número e influencia. El mundo se vuelve más urbano y la población reside en ciudades de todos los tamaños. Cerca de la mitad de todos los residentes urbanos a nivel mundial viven en ciudades con entre 100 mil y 500 mil habitantes, con menos del 10% de los habitantes urbanos viviendo en mega-ciudades (definidas por UN-HABITAT como una ciudad con una población de más de 10 millones). En el caso de Europa el 67% de sus residentes urbanos viven en centros urbanos con menos de 500 mil habitantes y sólo el 8% vive en ciudades con 5 millones de habitantes o más.

Las ciudades sin embargo ocupan aproximadamente sólo el 2% del territorio del planeta. El rápido proceso de urbanización ha sido impulsado por la concentración de la inversión, las actividades productivas y de servicios y las oportunidades de empleo en las áreas urbanas. La urbanización además se ha acelerado a medida que la globalización ha propagado la industria y la tecnología a todos los rincones del mundo. Como ciudades atraen a las empresas y empleos, y reúnen tanto a los recursos humanos como empresariales que permiten la generación de nuevas ideas, innovaciones y cada vez más usos productivos de la tecnología. Adquieren cada vez más un peso específico, que las convierten en focos de integración, vertebración y desarrollo de la vida social y económica.

La transición demográfica del rural al urbano, o *urbanización*, tiene consecuencias de largo alcance. La urbanización se ha asociado con cambios generales en la economía, alejándose de actividades basadas en la agricultura hacia actividades en el campo de la industria, la tecnología o los servicios. Las altas densidades urbanas han reducido los costes de transacción, han hecho que el gasto público en infraestructuras y servicios sea más viable económicamente, y han facilitado la generación y difusión del conocimiento.

Como dato sobre el peso en la economía global de las ciudades, algunas estimaciones realizadas apuntan a que el 80 por ciento del PIB mundial lo generan las áreas urbanas. 600 ciudades en el mundo, que albergan una quinta parte de la población, generarían el 60% del PIB mundial (Dobbbs, 2011). Como ejemplo más cercano en España, y según datos del INE, sólo la ciudad de Madrid -no la Comunidad- registró un Producto Interior Bruto (PIB) superior a los 128 mil millones de euros en 2009, el 12,2% de toda España. Este nivel de riqueza supera al de todas las comunidades españolas, salvo Cataluña y Andalucía.

Los típicos urbanitas además tienen más elección y oportunidad que sus antepasados. Comparado con los habitantes del rural, los residentes urbanos tienen

oportunidades únicas para incrementar sus rentas, para beneficiarse de condiciones de buena calidad de vivienda y vida, y para acceder a una multitud de servicios como pueden ser la educación y la salud, tienden a tener mayor acceso a los servicios sociales y de salud, un mayor porcentaje de alfabetismo y una esperanza de vida más larga

Otra tendencia que se aprecia en la urbanización es que las ciudades se están fusionando en muchos lugares para crear asentamientos urbanos a una escala cada vez mayor. Estas fusiones dan lugar a mega-regiones, corredores urbanos y ciudades-región (Florida, 2008).

Las mega-regiones, conjuntos de ciudades y sus áreas de influencia donde la mano de obra y el capital pueden redistribuirse a muy bajo coste, son más que una versión agrandada de una ciudad o una región metropolitana. Si una ciudad está compuesta por vecindarios, y una región metropolitana por una ciudad central con sus suburbios, una mega-región es una aglomeración policéntrica de ciudades y sus áreas de influencia de baja densidad. La "mega-región" ha aparecido como la nueva unidad económica natural. Carece de fronteras artificiales, como en el caso de las naciones o sus provincias, y es el fruto de la concentración de los centros de innovación, producción y de los mercados de consumo.

En Europa hay 11 mega-regiones en formación que aglutinan la mayor parte de la innovación y/o la producción. Una de éstas, según estudios realizados por Richard Florida (2008), es la denominada mega-región de Lisboa que abarcaría todo el eje atlántico desde Ferrol hasta Lisboa, con una población cercana a los 10 millones de habitantes, y en la que se encontraría enmarcado el sistema urbano del Eixo Atlántico.

1.2. Los retos de las ciudades en el siglo XXI

Como indicábamos, en las ciudades y áreas urbanas se acumulan los desafíos globales y las megatendencias mundiales descritas al inicio. Así la globalización hace que las ciudades se vuelvan más globales, tanto en multiculturalidad como en interconexiones (físicas o virtuales) o en la competencia con otros territorios. Las ciudades compiten por ciudadanos y empresas, al igual que los negocios compiten por clientes. Lo que se convierte en cada vez más importante, es el atractivo "global" de una ciudad en particular y la experiencia que provee a sus ciudadanos y empresas, como se manifiesta en un amplio rango de características importantes: el valor y la

calidad de los servicios que presta y la estabilidad y efectividad de su gobierno; las oportunidades económicas y de empleo; sus escuelas, universidades u otras oportunidades de aprendizaje; la calidad de su entorno físico, ambiental, cultural, artístico, de ocio; su diversidad; la libertad, tolerancia o apertura de la ciudad; la capacidad de involucrar a la ciudadanía o de formar comunidades.

Las ciudades deben abordar además el reto del crecimiento económico en el contexto de la mayor crisis económica desencadenada de nuestro siglo, con las dificultades y agravantes que suponen la disminución de recursos económicos, el desempleo, pobreza, marginalidad y seguridad urbana que conllevan las crisis económicas¹.

En el ámbito de la sostenibilidad, el alto grado de urbanización plantea una serie de nuevos y considerables retos como el incremento en el consumo de energía, de suelo y otros recursos no renovables. Las urbes emplean en la actualidad más de dos tercios de la energía mundial y albergan al 50% de la población. Representan el 70% de las emisiones globales de CO², y la actividad urbana genera una mayor cantidad de residuos que la rural, lo cual repercute en gran medida y a todos los niveles en el medio ambiente (WWWF, 2009 y EC, 2007).² Son responsables del 60% de todo el agua utilizada para uso doméstico humano, al mismo tiempo que la demanda humana por el agua se espera que se incremente seis veces en los próximos 50 años. Mientras tanto se pierde una parte importante de este agua a través de fugas en su infraestructura. Incluso donde el agua es abundante, la polución de ésta es una preocupación que aumenta. Los entornos urbanos se enfrentan, por tanto, a los desafíos derivados del aumento de la demanda energética de la ciudad y sus habitantes junto con la disminución de los recursos energéticos; a la contaminación – del aire, del agua, acústica,... – o al cambio climático (microclimas urbanos alterados).

El aumento de la población en las ciudades exige la búsqueda de formas efectivas de gestionar este incremento, junto con otros elementos asociados como son la inmigración y el envejecimiento, la exclusión y las brechas sociales. El aumento de la población repercute también en la movilidad y en las infraestructuras públicas

1. La investigación *National Policy Responses to Urban Challenges in Europe* (2007) identifica varios problemas urbanos que son de mayor importancia para las ciudades europeas en la actualidad: el crecimiento económico, polarización social en aumento, fragmentación espacial, inmigración, seguridad urbana, suburbanización, vivienda, y el desarrollo de ciudades policéntricas y la gobernanza urbana.

2. Demanda de recursos: Hacia el 2050 estaremos usando dos veces tantos recursos naturales como la Tierra es capaz de proporcionar (WWF (2009), y la demanda de energía se espera que se duplique (EUROPEAN COMMISSION (2007).

(p.ej. surge el riesgo de colapso de los sistemas de transporte causados por una planificación inadecuada y por un rápido crecimiento urbanístico), así como en la utilización y demanda de servicios (Achaerandio, 2011), Las ciudades acogen poblaciones cada vez mayores pero al mismo tiempo disponen de recursos cada vez más limitados para proporcionar servicios cada vez mayores y de mayor criticidad.

La densidad de población supone un riesgo también para ésta. Así el impacto de determinados eventos adversos (contaminación o desastres naturales...) se amplifican también en los asentamientos urbanos densamente poblados. Pero esta misma densidad es una oportunidad ya que hace que sea económicamente sostenible y viable la inversión en transporte público, o reduce la necesidad de utilizar el coche para llegar al trabajo (Owen, 2009).

Por otra parte a medida que el mundo se vuelve más urbano, se percibe una tendencia hacia la devolución de funciones a niveles más bajos del gobierno/administración: los gobiernos centrales se descentralizan y se lanzan programas para modernizar el gobierno para que sea más efectivo, eficiente y cercano al administrado; además los desarrollos tecnológicos ayudan a propulsar este cambio.

No hay que olvidar tampoco los servicios que actualmente tienen que atender las administraciones locales que p.ej. en España van desde la protección del medio ambiente, la gestión del tráfico y el transporte público, la seguridad en los lugares públicos a prestaciones de servicios sociales, para el tiempo libre o servicios para el turismo. Además muchos ayuntamientos atienden más servicios o competencias no obligatorias por ley.³

Estos son algunos de los ejemplos de los retos crecientes de las ciudades que requieren soluciones efectivas y a tiempo, en una época con más y más dificultades para los gobiernos para encontrar recursos, pero que están llamados a asumir una responsabilidad directa para solventar los problemas de sus ciudades.

Pero también existen aspectos positivos en la urbanización: las ciudades están en la vanguardia en el desarrollo de la innovación, de la prosperidad y del progreso económico y social, a pesar de tener que hacer frente a los desafíos indicados antes y a los cambios estructurales socio-económicos.

3. Se estima que, en el conjunto de los municipios españoles, alrededor del 30% del gasto va dedicado a financiar competencias no obligatorias. Las competencias de seguridad, protección civil, protección social y cultura son las que más recursos absorben en esta línea.

La urbanización se convierte así en un aspecto de importancia central para la economía, la salud, el medio ambiente, el desarrollo social y humano mundial. El número absoluto y el porcentaje de población viviendo o que vivirán en ciudades significa que problemas como los señalados antes afectan, a día de hoy, a más de la mitad de la población mundial. Pero al mismo tiempo la resolución de estos problemas en las ciudades significará también la resolución de estos problemas para una parte importante de la población mundial. Por lo tanto, en realidad en lugar de ser un problema las ciudades forman parte de la solución, siendo cada vez menos una fuente de problemas y más una oportunidad para solucionarlos.

Las ciudades que han de abordar de forma global y exitosa la necesidad de incrementar la calidad de vida de sus ciudadanos y mejorar la competitividad económica, social, ambiental de su territorio necesitarán perseguir *dos grandes objetivos: gestionar los recursos desde una perspectiva sostenible y crear un entorno social y económico en el que los ciudadanos, empresas y gobiernos pueda vivir, trabajar, aprender, divertirse e interactuar.*

Es el momento de aprovechar las oportunidades que representan las ciudades para hacer de éstas la punta de lanza para mediante su transformación en los ejes de la sostenibilidad, el crecimiento y progreso social acelerar el cumplimiento de los objetivos del milenio (Abdoullaev, 2011).

2. LA CIUDAD INTELIGENTE

2.1. El auge de ciudades más inteligentes

En las últimas décadas, en la búsqueda de un modelo de desarrollo que permita lograr los dos grandes objetivos señalados antes han surgido distintas propuestas o modelos de desarrollo urbano. En el intento de ponerle nombre o intentar describir la transformación necesaria o en marcha, han surgido múltiples terminologías y propuestas.

Surge así un bosque terminológico en el que podemos perdernos con facilidad. Multitud de calificativos (eco-city, green city, digital city, smart city, knowledge city, inclusive city...) que no hacen más que crecer con enorme rapidez, y que aunque en su base comparten retos y propuestas comunes, adolecen de concepciones sesgadas hacia un campo de actuación urbana determinado dependiendo del campo de conocimiento del que provengan quienes acuñan o proponen el concepto (arquitectos, biólogos, tecnólogos, planificadores urbanos,...)

Se constata además la existencia de un ciclo cada década o quindenio en la terminología de planificación urbana y en los modelos propuestos. En los últimos tiempos cuando el desarrollo estaba en fase de expansión se acuñaba y se refería en la terminología de planificación urbana al concepto de crecimiento inteligente, pero cuando este desarrollo se estanca se desplaza el enfoque hacia la “inteligencia” y la gestión “inteligente” cogiendo fuerza entonces conceptos como el de “smart city” o “ciudad inteligente”

Las ciudades inteligentes (bien sea en su acepción inglesa “intelligent cities” o “smart cities”) son la nueva estrella de la jerga de los planificadores urbanos y reflejan esta nueva realidad, que recoge además las tendencias actuales incorporando la esencia de las tecnologías del siglo XXI que pueden ayudar a mejorar la gestión de la ciudad o apoyar su desarrollo (URENIO, 2011).

El Centro de Ciencia Regional de la Universidad Tecnológica de Viena (en adelante CCR-UTV), propuso una operacionalización del concepto de “smart city”. Este concepto se operacionaliza en seis categorías referentes a la Gobernanza, Vida, Personas, Movilidad, Entorno y Economía (Giffinger, 2007). Este marco formaría la base en la que los gobernantes de una ciudad pueden avanzar en ciertas categorías y por tanto mejorar la competitividad de la ciudad como un todo. Así las ciudades inteligentes se podrían identificar (y clasificar) según el CCR-UTV a lo largo de seis ejes o dimensiones. Estos ejes son una: *economía inteligente*, *movilidad inteligente*, *entorno inteligente*, *gente inteligente*, *vida inteligente*, y, finalmente, *la gestión o gobernanza inteligente*. Estos conectarían con las teorías tradicionales de crecimiento y desarrollo urbano. En particular, los ejes se basan - respectivamente - en las teorías de la competitividad regional, el transporte y la economía de las TIC, los recursos naturales, el capital humano y social, la calidad de vida, y la participación de los ciudadanos en la gobernanza de las ciudades.⁴ Revisemos los ejes propuestos:

1. *Smart Economy*. En el primer eje, economía inteligente, describimos una ciudad con una industria “inteligente”, en particular ciudades con industrias en las áreas de tecnologías de la información y la comunicación (TIC), así como otras industrias que involucran a las TIC en sus procesos de producción. La economía inteligente además incluye a todos los factores involucrados con la competitividad económica como la innovación, el espíritu empresarial, las marcas, la productividad y la flexibilidad del mercado laboral.

4. Wikipedia. Smart City. http://en.wikipedia.org/wiki/Smart_city
Recuperado online en diciembre de 2011

2. *Smart Mobility*. El segundo eje, la movilidad inteligente, tiene que ver con la accesibilidad de los ciudadanos, tanto local e internacional, y el empleo de la tecnología moderna en la vida urbana cotidiana. Esto incluye no sólo las TIC, sino especialmente a las tecnologías modernas de transporte, logística y planificación, así como nuevos sistemas de transporte sostenibles que mejoren el tráfico urbano y la movilidad de los habitantes.
3. *Smart Environment*. Un entorno inteligente se refiere a condiciones naturales atractivas (clima, espacios verdes, etc.), control de la contaminación, gestión inteligente de los recursos y de los esfuerzos dirigidos a la protección y preservación del medio ambiente.
4. *Smart People*. Los habitantes son inteligentes tanto en los términos de su grado de calificación o educación, como también por la calidad de su interacción social en cuanto a la integración y a la vida pública y su capacidad de apertura hacia el mundo “exterior”.
5. *Smart Living*. Hablar de vida inteligente es desarrollar varios aspectos que mejoran sustancialmente la calidad de vida como la cultura, la salud, seguridad, vivienda, turismo, etc. Desarrollando cada uno de estos aspectos se potenciaría una vida más satisfactoria, plena y armónica.
6. *Smart Governance*. La gestión pública o gobernanza inteligente comprende los aspectos de la participación política y activa, servicios para ciudadanos, así como el funcionamiento inteligente de la administración. A menudo también se refiere a la utilización de nuevos canales de comunicación, como por ejemplo, la administración electrónica, la “e-democracia” o la e-participación.

En resumen, según el CCR-UTV y el proyecto European SmartCities⁵ una ciudad se puede definir como inteligente cuando muestra un desempeño positivo con base a estos seis ejes, construida bajo una combinación “inteligente” de dotaciones (comunicación, infraestructura, desarrollo económico) y actividades de ciudadanos conscientes e independientes (participación, educación) que hacen una gestión racional de sus recursos naturales, a través del gobierno participativo.

5. Ranking European SmartCities. Consultable en <http://www.smart-cities.eu>
Recuperado en diciembre de 2011.

Algunos de estos elementos que los podemos encontrar de forma parcial en algunas ciudades o proyectos catalogados como “smart cities”.

Según el Smart Group/EIS (Abdoullaev, 2011) en el mundo podemos encontrar decenas o centenas de ejemplos de proyectos parciales de ciudades inteligentes (bien en su calificativo smart o intelligent), o del conocimiento, de la innovación, eco-ciudades pero es más complejo encontrar un ejemplo de una verdadera ciudad sostenible inteligente que aúne de forma completa la sostenibilidad social, económica, ecológica y tecnológica.

Ejemplos de proyectos sectoriales de “smart cities”. Fuente: elaboración propia a partir de diversas fuentes.

Smart Energy	Málaga (España), Amsterdam (Holanda),...
Smart Economy	Luxemburgo, Dubai, Malta, Kochi (India), Nanjing (China), Manado (Indonesia), King Abdullah Economic City (Arabia Saudí)
Smart Mobility	Singapur, Brisbane (Australia), Estocolmo (Suecia), Masstricht (Holanda), Portland (EEUU), Southampton (Reino Unido),...
Smart Governance	Tampere (Finlandia), Turki, Albuquerque (EEUU)
Smart Environment	Copenhague (Dinamarca), Vancouver (Canadá), Melbourne (Australia), Montpellier (Francia), Lyon (Francia)
Smart Urban	Masdar (Abu Dhabi, Emiratos Árabes Unidos), New Songdo (Corea del Sur),...
Smart Living Smart Tourism	París (Francia), Londres (Reino Unido), Salzburgo (Austria), Brujas (Bélgica), Sidney (Australia), Zurich (Suiza), etc.
Smart Living Smart Health	París (Francia), Granada (España),...
Entornos experimentales de investigación	Smart Santander (España), Guilford, Belgrade, Lübeck. Barcelona 22@ urban lab.

Así, la verdadera y real ciudad inteligente necesitaría de la convergencia de modelos, iniciativas, principios, estrategias, estándares, soluciones y tecnologías. Requeriría las fusiones de todos los dominios claves: mundo físico, natural, digital y del conocimiento, activos, y recursos para desarrollar un mundo más inteligente ecológico y sostenible. Físicamente eficiente, digitalmente inteligente, socialmente inteligente, y ecológicamente sostenible conducida por capital natural y físico, capital social y capital digital/virtual.

Una verdadera ciudad inteligente constituiría una entidad urbana compleja con tres pilares: una base tecnológica, una base social y una base ecológica. E

implicaría el desarrollo de tres dimensiones de inteligencia: la inteligencia humana, colectiva y artificial (Abdoullaev, 2011).

Y debería integrar, al menos, los conceptos y experiencias exitosas de las ciudades digitales o “inteligentes”, las ciudades del conocimiento, y las ciudades verdes o sostenibles. Tres ciudades innovadoras en una, con tres capas desarrolladas y gestionadas como partes integrantes:

- La denominada Ciudad Digital / TIC / Tecnológica, Tecnópolis o Hi-Tech / Ubicua o U-City / Cyberville / Softcity / Ciudad Inteligente (*Smart o Intelligent*)
- La denominada Ciudad Sostenible / Ecológica / Verde / de Carbono Cero / de Cero Residuos / Eco Amigable / Habitable/ Ciudad Limpia / Ecosistema urbano / Resiliente / Inclusiva
- La denominada Ciudad del Conocimiento / del Aprendizaje / de la Innovación / Inteligente / de la Ciencia / Intelectual / Creativa / del Capital Humano y Social / Social e Inclusiva / de la Vida Inteligente / Territorio Inteligente

El concepto de estas tres ciudades innovadoras en una estaría en línea con la estrategia Europa 2020⁶ (Una estrategia para el crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo) en el que destacan como prioridades una economía basada en el conocimiento y la innovación, una economía más verde y una economía con alto nivel de empleo que genere cohesión social y territorial.

Abdoullaev (2011), del Smart Group / EIS, recalca que una ciudad sostenible inteligente o verdadera “smart city” no es una ciudad digital; o una ciudad ecológica; o una ciudad del conocimiento o una ciudad creativa: no es sólo una ciudad con sólo una comunidad inteligente, o una ciudad sólo con un medio ambiente inteligente; o una ciudad sólo con una economía inteligente; no es sólo una ciudad con transporte inteligente; o con una educación inteligente; o sólo con parques empresariales de alta tecnología;; o sólo una administración pública que se usa las tecnologías de la información y de la comunicación. Tampoco sería una ciudad solamente con economía inteligente, movilidad inteligente, entorno inteligente, gente inteligente, vida inteligente o gobernanza inteligente.

6. Estrategia Europe 2020. Consultable en <http://ec.europa.eu/europe2020>
Recuperado online en diciembre de 2011

El resumen de proyectos sectoriales “smart city” visto anteriormente nos lleva a otro punto importante: ser una verdadera ciudad inteligente no está asociada al desarrollo de un proyecto o conjunto de proyectos en particular, si no que implica el compromiso por parte de todos los agentes involucrados en un proceso de mejora continua. Se trata de realizar un camino, no existe una meta final en sí misma. Será necesario por tanto distinguir entre una “smart city”, proyectos “smart city” y resultados o logros “smart city”. Esto último nos lleva también a la reflexión de que muchos de los proyectos vendidos como “smart city” adolecen de un análisis de su impacto o de resultados objetivos conseguidos.

Es importante apuntar también que no se trata tan sólo de desarrollar una ciudad con el objetivo de lograr tan sólo la eficacia y eficiencia de la ciudad si no en hacer hincapié en alcanzar el objetivo de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, para lo que se necesita un desarrollo económico y social innovador y sólido que permita alcanzar este objetivo y en el que el uso de las TICs (y otras tecnologías) ofrecen herramientas de gran potencial para mejorar la vida diaria, los servicios públicos y la economía (Schweiker, 2010) de la ciudad

Es en este contexto concepto de “ciudad inteligente” o “smart city” se ha introducido como un elemento estratégico para abarcar las nuevas formas de producción y gestión urbana en un marco común y para poner de relieve la creciente importancia de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), el capital social y ambiental en el perfil de la competitividad de las ciudades. La importancia de estos dos últimos activos - el capital social y el ambiental – será lo que permite distinguir las ciudades verdaderamente inteligentes de aquellas más cargadas de tecnología, trazando una línea clara entre éstas y lo que se conoce con el nombre de ciudades digitales (Abdoullaev, 2011).

Finalmente, quizás la definición más precisa y que puede suscitar más acuerdos sobre lo que debe ser una ciudad verdaderamente inteligente sea la definicad como aquella en la que *las inversiones en capital humano y social e infraestructuras de comunicaciones tradicionales (transporte) y modernas (TIC) impulsan el desarrollo económico sostenible y una alta calidad de vida, junto con una gestión racional de los recursos naturales, a través de la gestión participativa* (Caragliu, Del Bo y Nukamp, 2009). Esta última es una definición amplia pero captura la esencia de lo que debería ser, en nuestra opinión, una ciudad verdaderamente inteligente.

3. LA VERTIENTE TECNOLÓGICA/EL ROL DE LAS TIC EN LA CIUDAD INTELIGENTE

3.1. Las TICs y los modelos urbanos

De las mega-tendencias globales descritas al inicio de este capítulo, dos de estas tendencias dominantes están contribuyendo a definir nuestra era: el rápido y creciente proceso de urbanización y una acelerada y extraordinariamente rápida (aunque desigual) uso de las TICs. Un análisis más detallado refleja que estas dos tendencias están íntimamente relacionadas. En contra de la creencia ampliamente extendida a finales de los 70 u 80 basada en que las comunicaciones electrónicas disminuirían el poder de las urbes, las evidencias sugieren que se están mutuamente soportando la una a la otra. Ambas son actualmente elementos que constituyen el proceso actual de modernización, internacionalización/globalización e industrialización. La aplicación y uso de las TICs dentro de nuestras ciudades o en las relaciones entre ciudades, constituye un nexo crítico que apuntala el desarrollo de nuestras sociedades, asentamientos humanos y la civilización (Graham, 2002).

Pero, ¿por qué están las TIC ayudando a facilitar el proceso de urbanización?. Como ejemplos, algunos estudios apuntan hacia que las TIC permiten a las urbes con sus servicios de alto valor añadido, extender sus poderes, mercados y control en el interior de una región, a nivel nacional, internacional o incluso mundial. Además disponen de una mayor oferta TIC lo que permite entre otros una mayor desmaterialización de todo tipo de servicios (transacciones económicas, gestión del negocio, etc) y el acceso a redes más amplias lo que además de permitirle extender sus lazos se convierte en un importante atractor para personas y empresas.

En los años pasados se ha prestado mucha atención a los beneficios sociales que se esperaban derivados del despliegue de las TIC en diferentes campos (transporte, educación, participación pública, administración...) así como su potencial para mitigar problemas urbanos actuales o crecientes. Las TIC se convierten en importantes herramientas para promover una variedad de metas públicas, objetivos y políticas. Se reclama en este momento la necesidad de considerar las TIC más explícitamente en la vida diaria y en las políticas públicas de TIC.

Pocos ámbitos han sido tan proclives a la nueva eclosión terminológica de modelos urbanos como el que intenta relacionar la evolución reciente o futura de las ciudades, en especial su capacidad competitiva, con lo que representa el desarrollo

de la llamada Sociedad de la información⁷ y el Conocimiento.

El acento en las infraestructuras digitales, los sectores industriales de alta intensidad tecnológica y los servicios avanzados digitales, así como los nuevos grupos sociales y clases laborales emergentes que surgen, se vincula al surgimiento de nuevas formas urbanas características de esta nueva era asociada a la Sociedad de la Información, dando origen así a una larga lista de términos empezando con Castells y su “ciudad informacional” (Castells, 1991) y continuando con otros neologismos como Telecity (Fathy, 1991), Flexicity (EFIL&WC, 1993), Technopoles, Telepolis (Echevarría, 1999), Virtual City (Droege, 1997), Cyberville (Horn, 1998), Wired city (Roberts, 1999), Digital City (Ishida e Isbister, 2000) que buscaban aproximarse a las posibilidades que las TIC y el desarrollo de la Sociedad de la Información podrían aportar al desarrollo urbano. El último término en incorporarse a esta larga lista ha sido, en tiempos recientes, el de “smart city” o “ciudad inteligente”.

En la pasada década, sin embargo y de forma paralela, surge una sustitución de esta terminología por otra que busca identificar aquellas ciudades que han mostrado mayor capacidad para generar o incorporar conocimientos y traducirlos en diferentes formas de innovación, tanto en el plano económico-empresarial (aumento de su competitividad a partir de la mejora de sus procesos, productos o formas de organización), como en el de la sociedad y las instituciones locales (mejora de la gestión pública, de la calidad de vida, etc.). Son aquellos que intentan vincular Ciudad y Sociedad del Conocimiento. Se constituyen así como verdaderos territorios innovadores, bien integrados en la sociedad del conocimiento, que avanzan hacia formas de desarrollo no sólo económica. Aquí surgen nueva terminología como “Ciudad del Conocimiento” (Tesoro, 2006), “Ciudad Post-industrial”, “Ciudad de la Innovación”, “Ciudad de la Ciencia”,...

Como ejemplo de esta traslación poderíamos definir el término de “ciudad del conocimiento” como una comunidad en la cual, conforme a una estrategia general y un plan comprometido conjuntamente por la sociedad y el gobierno, los actores tienen el propósito común de construir una economía basada en el conocimiento, fomentando la continua creación, socialización, utilización, evaluación y actualización del capital intelectual comunitario.

Retomando el término ciudad inteligente, que incorpora en cierto nivel estos

7. El término “Sociedad de la Información” fué introducido por primera vez por T. Umesao en 1963 en el artículo titulado “Joho Sangyo Ron” publicado en enero en la revista Hoso Asahi.

aspectos, podemos explorar los distintos matices y significados que del que en la literatura se pueden encontrar sobre lo que es una ciudad inteligente (en general relacionadas con el uso de las TIC), y a veces con descripciones divergentes. Así, y complementando las definiciones a las que hace referencia Komminos (2006), las ciudades inteligentes se describen como:

1. La contraparte virtual (ciudades virtuales) de las ciudades físicas). El término así se ha usado ampliamente como un equivalente a "ciudad digital", "ciudad de la información", "ciudad conectada", "telecity", "ciudad basada en el conocimiento", "comunidad electrónica", "cyberville"... cubriendo un amplia rango de aplicaciones digitales y electrónicas relaciones con los espacios digitales de comunidades y ciudades (MIMOS)⁸.
2. Aquellas que ha hecho un esfuerzo consciente para usar las tecnologías de la información para transformar la vida dentro de su territorio de forma significativa y fundamental, más que incremental⁹. O aquellas que promueven e impulsan la Sociedad de la Información en los diversos ámbitos (educativo, cívico, cultural, social, laboral, económico, productivo, sanitario, asistencial), a través del uso de tecnologías de información y comunicación (TIC) (Tesoro, 2006) para lograr los objetivos de desarrollo de la ciudad. Esta acepción es utilizada también por la DG INFSO¹⁰ que las define como aquellas ciudades que hacen un esfuerzo consciente para usar soluciones innovadoras basadas en las TIC para mejorar las condiciones de vida y de trabajo y dar soporte a un entorno urbano más sostenible e inclusivo
3. Entornos o ambientes inteligentes con tecnologías de la información y comunicación embebidas en ese entorno creando espacios interactivos que llevan la computación al mundo físico. Desde este punto de vista, las ciudades inteligentes se referirían a entornos físicos en los que las TIC y las redes de sensores desaparecen al ser embebidas en objetos físicos y en los alrededores en los que vivimos, viajamos y trabajamos (Steventon and Wright, 2006). Hablaríamos aquí de las smart cities enfocadas al

8. MIMOS (Malaysian Institute Of Microelectronic Systems), agencia estratégica bajo el mandato del Malaysian Ministry of Science, Technology and Innovation (MOSTI).

9. World Foundation for Smart Communities <http://www.smartcommunities.org>

10. DG INFSO. *Information Society and Media Directorate General. European Commission.* http://ec.europa.eu/dgs/information_society

ámbito de las tecnologías urbanas inteligentes (sensórica, etc).

4. Territorios que aúnan la innovación y las TIC dentro de la misma localización. Según el *Intelligent Community Forum* (ICF) ser una ciudad inteligente significaría una combinación de: (1) redes de comunicaciones de banda ancha para las empresas, administraciones y habitantes (2) educación, capacitación y fuerza de trabajo “del conocimiento” (3) políticas y programas que reduzcan la brecha digital asegurando los beneficios para todos de la banda ancha (4) la innovación en los sectores público y privados y los esfuerzos para crear clusters económicos y instrumentos de capital riesgo que sustenten el desarrollo de nuevas empresas (5) marketing del desarrollo económico basado en la “banda ancha” para atraer talento e inversiones.
5. Sistemas de innovación territoriales multi-capa que aúnan actividades intensivas en conocimiento, instituciones para la cooperación en el aprendizaje y la innovación, y espacios digitales para la comunicación e interacción para maximizar la capacidad de resolución de problemas de la ciudad (Komninos, 2006).

La etiqueta “ciudad inteligente” o “smart city” como hemos visto se ha usado y se usa forma difusa y en formas que no son siempre consistentes, inclusive en la vertiente tecnológica del concepto.

Al pasar del análisis y la teoría a la aplicación estratégica, el concepto de “smart city” comienza a fragmentarse. Podríamos decir que a consecuencia de la amplitud y complejidad del diseño de un plan maestro para desarrollar una “smart city” y también al ser utilizado con cierta abstracción o superficialidad en determinadas propuestas que en los últimos tiempos han llegado de forma masiva a las páginas de la prensa generalista o a determinados foros. Propuestas generalmente esponsorizadas o promovidas por empresas con criterios poco objetivos interesadas en imponer determinadas “soluciones tecnológicas” con proyectos impulsados y dirigidos por el despliegue de determinadas tecnologías en el mundo urbano y enfocados a la creación de un “ambiente urbano inteligente” para conseguir una “gestión inteligente” de la ciudad. Así estas suelen estar centradas en la utilización de las tecnologías de la electrónica, la información y las comunicaciones, y también en las tecnologías “verdes” (energías renovables, etc).

Tenemos entonces iniciativas de pioneros tecnológicos de la Smart City (IBM,

Cisco,...). A estas empresas se han ido uniendo en los últimos tiempos grandes corporaciones tecnológicas/energéticas/... que aglutinan bajo este concepto sus propuestas o soluciones tecnológicas (bien TIC, bien tecnologías verdes) muchas veces sesgando el concepto *smart city* hacia sus áreas de competencia o hacia una acepción parcial del concepto. O como decía Maslow¹¹ “si todo lo que tienes es un martillo, todo se parece a un clavo”.

En otras ocasiones derivan de un proceso de auto-etiquetado adoptado por algunas ciudades que usan el término para destacar ciertos aspectos de su desarrollo urbano (Holland, 2008). Este márketing se puede referir a nuevos distritos urbanos p.ej. Malta Smart City o el “Almere Smart Work Center”; a una mejora de servicios gubernamentales (p.ej. el proyecto Smartcities en la región del Mar del Norte financiado por la UE o la visión Smart City de la ciudad de Edimburgo¹²) o a la aplicación de las TIC para promover una economía baja en carbono en las ciudades como los (proyectos SmartCities de la UE o Smart City Malaga); o a la aplicación de tecnologías de la información ubicuas (p.ej. en los múltiples proyectos de ciudades ubicuas “U-City” de Corea del Sur y ahora China) o a proyectos tecnológicos que tienen además un fuerte carácter de investigación (p.ej. SmartSantander).

Se llamen ciudades digitales, ubicuas, inteligentes o “smart” todas las ciudades quieren serlo y los alcaldes y gestores públicos utilizan esta terminología en todo tipo de discursos para transmitir una imagen de progreso, pero sin acabar de percibir el significado o contexto global, el alcance o el cómo se llega.

Esto es provocado porque las imágenes de la ciudad digital, la smart city o los distritos urbanos de alta tecnología fallan en transmitir lo que significa que una ciudad sea inteligente (al no existir un modelo de ciudad superior, similar al que mencionabamos al inicio) y por qué además es importante que una ciudad se defina a sí misma en esos términos.

Además esta última vertiente tecnológica del concepto de “smart city”, válida en sí no construye realmente sobre lo que existía hasta ahora y centra la mayor parte de sus usos y sus propuestas en el despliegue de nuevas tecnologías (sobre todo embeber sensores) en la ciudad y en determinadas áreas (redes de infraestructuras,

11. Este concepto conocido como “ley del instrumento” fué acuñado por Abraham H. Maslow en su obra *The Psychology of Science*.

12. Edinburgh Smart City Action Plan <http://www.edinburgh.gov.uk/internet/council>
Recuperado online en diciembre de 2011.

energía,...). Como comenta Saskia Sassen, “es importante la idea de poner nuevos temas sobre la mesa, como la necesidad de ser más inteligente en nuestra medición y monitorización de la ciudad (...)” o en su gestión. Así el concepto de “smart cities” basado en la creación de un “ambiente urbano inteligente” puede ser una buena aportación a lo que debe ser “una ciudad mejor” pero no es ni puede ser un reemplazo para conceptos más importantes y amplios como el del desarrollo o crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo (“smart, sustainable and inclusive growth”) o el de la utilización de las TICs en todos los ámbitos naturales/físicos/sociales/virtuales de una ciudad como medio para impulsar el desarrollo y la mejora en las distintas áreas.

Otro problema añadido de muchas de estas nuevas propuestas de “smart city” es que además no son replicables ya que parten de la construcción de una nueva ciudad repleta de tecnologías (como New Songdo o Masdar) o de nuevos sistemas desde cero, pero olvidan lo que ya existe o está desplegado, y la conveniencia de complementarlo y evolucionarlo. Muchas de estas propuestas tratan de conjurar en nuestras mentes imágenes mentales de utopías urbanas inspiradas en distopías urbanas de ciencia-ficción y algunas veces algo de ambas (Schelmetic, 2011). Se convierten muchos de ellas en un laboratorio de experimentación para las tecnologías urbanas inteligentes que permitirían manejar algunos de los mayores sistemas de una ciudad: agua, transporte, seguridad, basura, edificios verdes o energía limpia o dotar de inteligencia a los espacios urbanos.

Además, el concepto de ciudades inteligentes que se proponen lleva implícito el modelo convencional (de arriba-abajo o burocrático) de gestión urbana basada en la planificación en manos de expertos y políticos, y están constituidos por proyectos que muchas veces no convencen respecto al valor añadido de los servicios que aportarán a los ciudadanos la incorporación de tecnologías “smart”. En estos modelos también surge la preocupación porque se acabe ampliando el control de la ciudadanía, surgiendo problemas importantes como el de la privacidad o la protección de datos de carácter personal (la ciudad Orweliana¹³), y disminuyendo el potencial de participación ciudadana.

Como modelos, estos proyectos de arriba-abajo palidecen en comparación con la forma de inteligencia emergente que bulle desde los millones de residentes ciber-conectados. Las verdaderas –y reales- ciudades inteligentes no son como un ejército marchando al ritmo de las ordenes del comandante; son más como una bandada

13. En referencia a la obra “1984” de George Orwell.

de pájaros o un banco de peces cambiante, en la que los individuos responden a las señales sutiles sociales y de comportamiento de sus vecinos sobre cuál es el camino hacia el que hay que avanzar.¹⁴

Podemos contrastar estas transformaciones con algunos proyectos de desarrollo que luchan por ser la “ciudad inteligente” del futuro. El más avanzado es Masdar, en los Emiratos Árabes Unidos, una ciudad vallada prevista para cincuenta mil personas en el desierto a las afueras de Abu Dhabi, en la que cada edificio, farola y vehículo personal eléctrico ha sido preplaneado y precargado con instrumentación de alta tecnología, en gran medida para maximizar la eficiencia energética. En Masdar (con un toque eco-Orwel o eco-Huxley¹⁵), al igual que en New Songdo City (la ciudad en desarrollo con la mayor inversión privada del mundo) en Corea del Sur (u otras ciudades ubicuas o u-citys de Corea del Sur) o el PlanIT Valley (en Portugal, la primera ciudad que está siendo diseñada como software con un sistema operativo urbano), desarrolladores urbanísticos, multinacionales tecnológicas y gobiernos están intentando construir centros urbanos desde cero que están cubiertos con servicios e infraestructuras cargadas de tecnología.¹⁶

Los gobiernos locales y proveedores de servicios no deben de centrar todo su esfuerzo en un despliegue, desarrollo y control tecnológico centralizado y deben incorporar también un enfoque de abajo-arriba en el que las personas y entidades sean parte activa. Por ejemplo favoreciendo su participación en la definición del modelo de ciudad o en el diseño de los servicios y facilitando y desarrollando ciertas estructuras de base adecuadas (infoestructura de datos abiertos y reutilizables, infraestructura tecnológica de sistemas y telecomunicaciones,...) que habilitarían a la población para que puede hacer frente a problemas como el uso de la energía, la congestión del tráfico, los servicios públicos digitales, la sanidad y una educación más eficaz que la que se pueda desarrollar de forma exclusivamente centralizada. Así los “urbanitas” conectados podrían usar su inteligencia distribuida para diseñar nuevas actividades, aplicaciones y funcionalidades para la ciudad, así como ejercer una nueva forma de participación ciudadana.

Como recuerda Juan Freire (2009), en la aproximación al enfoque ciudadano

14. SCIENTIFIC AMERICAN. *Better Greener Smarter Cities*. Número especial. 09/11. *Scientific American, Inc.*

15. Por las obras de Aldous Huxley “Un mundo feliz” y de Orwel “1984”.

16. SCIENTIFIC AMERICAN (2011). *Better Greener Smarter Cities*. Número especial. 09/11. *Scientific American, Inc.*

de smart city nos encontramos con proyectos y acciones en el ámbito de la tecnología e información en el que el ciudadano ya es agente del cambio como p.ej. el movimiento de datos abiertos y reutilizables de la administración (“open data”) y el desarrollo a partir de éste de aplicaciones cívicas por parte de los ciudadanos que cubren vacíos no resueltos por la administración; o el despliegue de redes de sensores distribuidos en los distintos sistemas y la creación de plataformas de gestión de sensores y bases de datos (plataformas abiertas de hardware, como Pachube, están permitiendo a comunidades de ciudadanos crear estaciones para la medición de la polución atmosférica paralelas a las municipales; en Japón, una semana después del accidente de la Central de Fukushima se creó el proyecto Safecast, una red de ciudadanos armados de dispositivos para medir los niveles de radiación calle a calle y casa a casa, para facilitar los datos que los canales oficiales no podían proporcionar); o el desarrollo de infraestructuras ciudadanas (como redes wifis); y de info-estructuras ciudadanas (p.ej. localpedias o aplicaciones como FixMyStreet o OpenStreetMap); o el co-diseño con los ciudadanos de los e-servicios públicos digitales a través de la puesta en práctica de la denominada “innovación abierta” (enfoque utilizado por algunas ciudades).

Teniendo en cuenta todo lo comentado hasta aquí debemos establecer una clara distinción entre

1. una ciudad inteligente como una entidad urbana unificada planteada desde una visión holística de la ciudad;
2. tecnologías, aplicaciones, sistemas, o soluciones tecnológicas destinadas a una “smart city” o ciudad inteligente.
3. proyectos parciales de ciudad inteligente que carecen de una concepción global y completa de un proyecto de ciudad inteligente y que, en algunas ocasiones, acaban resultando en costosas e insostenibles aventuras al estar enfocadas hacia una base exclusivamente “tecnológica” sin modelos de negocio o sostenibilidad.

Vista la ausencia de precisión en la definición, debemos concluir que la noción “smart” o “inteligente” (en su vertiente tecnológica) debe ser entendida preferentemente como la capacidad general de una ciudad para aprovecharse de las nuevas tecnologías para apoyar con éstos y conjuntamente con otras medidas la mejora en todos los ámbitos de la ciudad.

Más allá de las limitaciones y problemas señalados, la literatura permite dedu-

cir algunas ideas o puntos de interés, que nos pueden ayudar a precisar la posición, necesidades y futura evolución de las ciudades en el contexto de la sociedad de la información y del conocimiento, así como extraer criterios de qué pueden aportar las TIC y la innovación basada en ellas –tema central de este capítulo– a la hora de contribuir a transformar nuestras ciudades en “verdaderas ciudades inteligentes”.

En esta nueva realidad queda claro que *las tecnologías de la electrónica, de la información (informática) y las comunicaciones (telecomunicaciones), junto con la innovación generada al aplicarlas son consideradas claves en los distintos modelos para impulsar el desarrollo económico sostenible, una alta calidad de vida o una gestión racional de los recursos de la ciudad ayudando a la corrección de las ineficiencias del sistema urbano.* El objetivo último trata sobre cómo utilizar las TIC para mejorar la competitividad de la ciudad y de la ciudadanía, su calidad de vida y la gestión de la ciudad.

Como se ha podido observar, las cuestiones claves que intentan resolver las ciudades sostenibles, del conocimiento o inteligentes son eminentemente cívicas, económicas, organizativas, de eficiencia y deben ser tratadas con un enfoque multi e interdisciplinario. La faceta tecnológica no debe constituirse en el eje exclusivo de la estrategia, ni del análisis ni del diseño, porque su relevancia queda acotada a la de un mero elemento catalizador o disparador del proceso que lo trasciende de manera plena y multidimensional (Tesoro, 2006).

Así uno de los mayores factores de vulnerabilidad de los programas de ciudades inteligentes con componentes tecnológicos reside en el énfasis primordial que frecuentemente se asigna a la adquisición de las “soluciones tecnológicas”, con olvido o reiterada postergación de las cuestiones vinculadas a las “soluciones funcionales”. La tecnología debe ser un instrumento a aplicar con sumo cuidado y con conocimiento evitando el desarrollo o despliegue de soluciones que resuelvan problemas inexistentes, o que los incrementen complicando más las cosas, que se conviertan en “banalidades” llevados por una moda o que sean insostenibles.

El problema del desarrollo de la ciudad no es tecnológico sino de modelo de ciudad, de desarrollo, de gestión urbana y de gobernanza que se plantea. Y en función de este modelo planteado, definido y acordado entre todos los actores que contribuyen al desarrollo de la ciudad, se situará como punto fundamental para ayudar a alcanzarlo el potencial que proporciona la tecnología (en especial las TIC) teniendo siempre presente el grado de evolución y los avances tecnológicos previos de la ciudad y la capacidad de contribución de la ciudadanía a este desarrollo. A este

binomio tecnología al servicio del desarrollo es a lo que se conoce como e-desarrollo.

Como colofón y en línea con el Smart Group/EIS, deberemos concluir que todas las ciudades verdaderamente inteligentes son ciudades digitales/tic/ubicuas/"smart", pero no todas las ciudades digitales/tic/ubicuas/"smart" son verdaderamente inteligentes (Kominos, 2002).

3.2. Las TICs y el desarrollo socio-económico: la brecha digital urbana

Las TICs están consideradas como la mayor tecnología disruptiva de la era moderna además de como una tecnología de propósito general (general purpose technology o GPT), al igual que lo fué en su momento la electricidad o la máquina de vapor. Las TICs como GPTs pueden afectar a nuestra forma de trabajar, aprender, jugar, producir o incluso relacionarnos. La aplicación sistemática de las TIC en un territorio por parte de todas sus entidades y habitantes genera impactos colosales en su desarrollo propio y en el de la ciudad.

En las ciudades o barrios, las empresas, instituciones o colectivos "superconectados" cuentan con conexiones de banda ancha cada vez mayores, disponibles desde cualquier parte y en cualquier momento, con acceso instantáneo a los servicios digitales de información. Pero estos viven pared con pared con un amplio número de personas o entidades con TICs inexistentes o rudimentarias y con pobre y escaso acceso a contenidos y servicios digitales.

Los núcleos y periferias sociales y económicas de la era de la información a menudo se encuentran geográficamente adyacentes dentro de la misma ciudad. A menudo, están literalmente a unos metros de distancia, separados por puertas o paredes en un mismo edificio y con patrones de acceso muy desiguales a los "portales" que dan entrada a la inclusión en la era electrónica (Graham, 2002).

Esto lleva a que los ricos cada vez serán más ricos en términos de información... y los pobres en información se empobrecerán más a causa de que las administraciones públicas, las organizaciones, las empresas y los individuos están desplazando recursos de sus canales de comunicación ordinarios al mundo electrónico (Goslee, 1998) incrementando la brecha digital.

Es importante señalar aquí que algunos países como Estonia, Francia o Finlandia han hecho del acceso a Internet un derecho humano, resaltando la importancia que este tiene para el desarrollo humano. O ciudades como Barcelona u

otras ciudades europeas que se han adherido a la Carta de los Derechos de los Ciudadanos en la Sociedad de la Información y el Conocimiento¹⁷, estableciendo como derecho fundamental del ciudadano el acceso digital a la información y a las redes digitales.

Estas diferencias socio-económicas o desigualdades entre grupos (población, empresas,...), hogares, áreas geográficas en términos de acceso, uso, conocimiento o uso eficaz de las TIC o Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (como pueden ser el ordenador, la telefonía móvil, Internet,...) y los contenidos y servicios digitales es a lo que se denomina Brecha Digital. Existe un mundo de brechas digitales entre naciones, entre regiones, entre ciudades e intra-ciudad. En el ámbito de la ciudad recibe el nombre de Brecha Digital Urbana y la lucha por disminuir esta brecha es a su vez lo que se conoce como Inclusión Digital o e-Inclusión.

Señalar que el concepto de brecha digital se ha ido modificando con los tiempos, considerándose que todos los territorios pasan por tres fases en su evolución hacia la Sociedad de la Información¹⁸:

1. *ICT Readiness*, refleja el nivel de conectividad y acceso a las TIC (enfoque hacia la infraestructura y el equipamiento TIC) en dicho territorio
2. *ICT Intensity (Use and Capability)*, refleja el nivel de uso y capacidades/habilidades TIC de la sociedad (enfoque hacia la infraestructura/equipamiento y la capacitación)
3. *ICT Impact*, refleja el resultado del uso eficaz y eficiente de las TIC (enfoque hacia la efectividad y los resultados derivados en y del uso de los recursos TIC)

Existe una fuerte conexión entre el nivel de madurez en las ciudades y su desarrollo social-económico-humano. Los retornos en la inversión TIC, en términos de beneficios a la sociedad, se incrementa con el nivel de madurez de las TIC. Por otra parte las ciudades en diferentes niveles de madurez TIC deberían aplicar diferentes estrategias para maximizar el desarrollo conducido por las TIC¹⁹.

17. AYUNTAMIENTO DE BARCELONA (2005). *Declaración institucional de adhesión a la Carta de Derechos de los Ciudadanos en la Sociedad de la Información y el Conocimiento*. <http://w3.bcn.es/fixers/ajuntament/cartadretscast.042.981.pdf> Recuperado online en diciembre de 2011.

18. Fuentes, *ICT Development Index* y OCDE. *The Economic Impact of ICT*.

19. Networked Society City Index (2011) Ericsson. <http://www.ericsson.com/networkedsociety/media/>

En algunos ámbitos de nuestra ciudad es necesario afrontar las brechas de nivel uno, mientras que en otros será necesario afrontar brechas de nivel tres. Por tanto es importante resaltar que la brecha digital no es sólo una, y por tanto no se pueden buscar soluciones únicas y generalizadas.

Como ejemplos en el ámbito urbano podemos citar las siguientes causas de brechas digitales

- *Las Infraestructuras TIC:* producidas bien por la no accesibilidad o por no tener a su alcance dispositivos de acceso al mundo digital (ordenador, móvil 3G/4G, puntos de acceso digitales, TDT, ...); o a dispositivos de identificación digital (dni-electrónico, certificado digital, tarjeta ciudadana,...); o a la inexistencia de herramientas software para problemáticas específicas; o derivados de la falta de acceso a las redes de telecomunicaciones (servicios de cable o adsl que no llegan a toda la ciudad, zonas de sombra de la TDT,...) o incluso de la calidad de los servicios (menor caudal de ancho de banda lo que repercute en no poder utilizar determinados servicios: videoconferencia múltiple, telemedicina, telegerontología); o derivados de la escasa accesibilidad por parte de empresas a centros facilitadores o creadores de infraestructura tecnológica (centros tic e I+D+i).
- *La capacitación o competencias digitales:* consecuencia del analfabetismo digital de empresas, trabajadores (incluyendo empleados y gestores públicos) y ciudadanos debido a la escasa concienciación o percepción de los beneficios; a la escasa facilidad de acceso a la formación en función de las zonas y recursos económicos; a problemáticas especiales (tercera edad, minusválidos, parados,...); o a empresas cuyos recursos humanos presentan baja capacitación tecnológica para la creación y mantenimiento de servicios digitales (empresas TIC).
- *Contenidos y servicios digitales:* derivados del bajo nivel de servicios y contenidos digitales relevantes a nivel local (brecha digital entre ciudades o regiones) ya sean estos públicos o privados; las dificultades en la accesibilidad a los contenidos y servicios digitales para ciertos colectivos (ciegos, sordos,...); usabilidad, etc.
- *El marco legal/normativo:* causado por la inexistencia de un marco regulador para la reutilización y uso de los contenidos digitales públicos genera una brecha entre los que pueden utilizar estos datos para generar nuevos servicios y los que no; por las ordenanzas no adaptadas al despliegue de las nuevas tipologías de infraestructuras

de telecomunicaciones (FTTH, redes ópticas, hogar digital, ICT, ...) que inhiben el uso de determinados servicios como la telemedicina; o las normativas sectoriales (plan general,..) ordenanzas y tasas que dificultan o no favorecen la implantación de actividades de base tecnológica o el despliegue de redes de telecomunicaciones; o la necesidad de un marco normativo que dé seguridad en las actuaciones realizadas a través de Internet o de la administración electrónica o a la privacidad de la información en el mundo digital.

- *El sector TIC*: a causa de la inexistencia de un sector tic local especializado o la escasa conectividad de empresas, administraciones y organizaciones de la ciudad a redes, plataformas, territorios que ayuden a capturar el conocimiento inexistente a nivel local en este ámbito para aplicarlo en las áreas de mejora de la ciudad o a sus sectores productivos consolidados o emergentes.

En definitiva las TIC potencian las posibilidades de desarrollo individual y colectivo, no utilizarlas reduce estas oportunidades. Así la diferencia en el acceso, uso y capacidad de uso, y uso eficiente de las tecnologías incrementará las diferencias socio-económicas ya existentes entre los literatos digitales y los analfabetos digitales. Quienes individual y colectivamente, logren desarrollar la infraestructura y las capacidades para utilizar las TIC con eficacia y de forma inclusiva serán unos privilegiados en la era de la información.

3.3. Las TIC en la gestión inteligente de la ciudad: el sistema de sistemas inteligentes

La ciudad es un sistema de sistemas, complejo y multidimensional. Los sistemas troncales que dan soporte a una ciudad son en realidad una red de sistemas interconectados. Así la congestión del tráfico impacta en la calidad de vida, en la calidad del aire o el ruido o en el consumo de energía. La polución del agua así mismo puede causar problemas de salud. El aumento de la población impacta en todos los sectores. Y un largo etcétera.

Los líderes municipales que gestionan este complejo conjunto de personas y activos urbanos, de servicios y recursos públicos, así como de infraestructuras que se quedan obsoletas rápidamente, están en una constante búsqueda de formas más eficientes de analizar los datos, anticipar problemas y coordinar los recursos en sus ciudades.²⁰ Existe un sinfín de ineficiencias en la ciudad que son susceptibles de ser

20. IBM. IBM Smarter Planet, Smart Cities. www.ibm.com/smartcities

eliminadas o reducidas, si nos ayudamos de las nuevas tecnologías en los procesos urbanos.

Para poder aprovechar las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías y garantizar un crecimiento sostenible, la ciudad tiene que evolucionar hacia un auténtico 'sistema de sistemas' inteligente en el cuál las tecnologías de la información y las comunicaciones deben formar parte de la ecuación (Zufiria, 2011). Se trata de monitorizar, recoger, procesar y analizar información sobre la ciudad de forma digital.

Los distintos sistemas de la ciudad a medida que se modernizan van incorporando sensores, monitores, sistemas de videovigilancia, RFID, etc... nuevas tecnologías que aumentan su capacidad (haciéndolos "inteligentes") y que capturan volúmenes y volúmenes de datos digitales sobre su funcionamiento. Surge aquí la oportunidad de conectar estos subsistemas y mundos de información y obtener una visión global del funcionamiento de ámbitos integrales (como la movilidad urbana, la seguridad pública, la gestión energética, etc.) o del funcionamiento global de la ciudad. Una vez conseguida la ardua labor de obtener información digital y la integración de ésta, debermos de afrontar la tarea de cómo darle sentido a todos esos datos y cómo poder analizarlos en diferido, en tiempo real o cuasi-real. Todo esto implica un importante esfuerzo de visión, diseño, decisión y colaboración entre agentes que recopilan esos datos y donde la administración es la que tiene que marcar el camino.

La creación de una ciudad inteligente va mucho más allá de la provisión de ciertos servicios "digitalizados" o con soporte electrónico de forma individual o de hacer determinados subsistemas "inteligentes". Desplegar los servicios de una ciudad inteligente lleva asociada la creación de una serie de infraestructuras tecnológicas troncales así como disponer de mecanismos de gestión de la información y diferentes plataformas y sistemas, todo ello integrado bajo una perspectiva global.

Uno de los objetivos finales es la constitución del centro de operaciones de la ciudad como una herramienta inteligente que una ciudad usa para gestionar y mejorar sus operaciones proporcionando acceso a la información y a distintas funcionalidades. Una ciudad tendría así dos tipos distintos de centros de operaciones: un centro de operaciones multidominio y varios centros de operaciones específicos del dominio.

- Un centro de operaciones multidominio o integral. Un centro de operaciones integral que proporcionaría una visión holística de la ciudad permitiendo el acceso a la información y a los datos recolectados de un espacio de información compartido (en este caso la ciudad). Como ejemplo de este tipo podemos citar la propuesta italiana de IBM Oficina Inteligente del Alcalde.
- Varios centros de operaciones específicos del que soportarían un dominio específico de la ciudad (sea éste la movilidad, la eficiencia administrativa, el desarrollo socio-económico del municipio, etc.) y que proporcionaría a los gestores públicos acceso a las aplicaciones y datos relacionados con ese dominio. Como ejemplo podemos mencionar el Centro de Operaciones de Río de Janeiro o de Madrid para gestión de emergencias.

Los centros de operaciones mantienen a los gestores de la ciudad informados y ayudan a gestionar un espectro de sucesos de todo tipo que ocurren o pueden ocurrir en la ciudad. Ayundan así a asegurar que la mejor respuesta posible a los eventos es ejecutada analizando toda la información pertinente de un evento y determinando el impacto de la ciudad.

Es en este contexto donde surgen las propuestas que contribuyen al desarrollo de una “smart city” y que más en boga están últimamente. Son aquellas destinadas fundamentalmente a “embeber la inteligencia” en los objetos urbanos, en los edificios, en las infraestructuras, en la ciudad mediante la incorporación de tecnología para conseguir obtener información en tiempo real de los distintos subsistemas físicos que la componen. Se habla entonces de cubrir la ciudad con objetos inteligentes e interconectados que recogen e intercambian información sobre el funcionamiento urbano. En palabras de Willian J. Mitchell “nuestras ciudades se están transformando de forma rápida en ecosistemas artificiales de organismos digitales inteligentes, interdependientes e interconectados” (Mitchell, 2006). Este nuevo concepto se conoce también como el Internet de las Cosas Urbanas (Urban Internet of Things o Urban IoT).

Coches inteligentes equipados con todo tipo de dispositivos TIC, parquímetros o aparcamientos inteligentes; mobiliario urbano inteligente; contenedores de residuos inteligentes que recogen información sobre su nivel de utilización y avisan para su recogida; equipamiento policial inteligente; tarjetas inteligentes para su uso en los servicios públicos o tarjetas ciudadanas; redes eléctricas inteligentes, equipamiento inteligente de comunicaciones o redes de sensores, infraestructuras de red de distribución del agua que detectan las fugas de agua, etc...

Se trata, como apuntábamos anteriormente, de diseñar y desplegar las nuevas tecnologías y enlazarlas de una forma inteligente para guiar los flujos de información en una ciudad sean estos los problemas de tráfico, de eficiencia energética, de gestión del territorio o administrativos (Heyduck, 2011). Se trataría así de combinar la adquisición de datos del funcionamiento urbano (dispositivos y tecnologías de sensores y comunicaciones) con el análisis de los mismos (inteligencia) de forma que se mejore la gestión de la ciudad (“gestión inteligente”) y la oferta de servicios inteligentes.

Estas propuestas buscan configurar espacios urbanos con infraestructuras, redes y plataformas inteligentes, con millones de sensores, entre las que están las personas y dispositivos como los móviles. Espacios urbanos capaces de escuchar y de comprender lo que está pasando en la ciudad permitiendo tomar mejores decisiones y proporcionar la información y los servicios adecuados a sus habitantes. El uso de técnicas analíticas avanzadas en tiempo real es lo que permite crear una especie de conciencia y comprensión de la ciudad que mejora los servicios prestados (Fundación Telefónica, 2011). Se trata de que la información adecuada llegue en el momento preciso, integrando así “digitalmente” a las personas y a las cosas del entorno.

Pero es importante remarcar de nuevo varios aspectos y ciertas prevenciones, antes de profundizar en el tema y ver algunas experiencias de este tipo. Una ciudad inteligente debe ser aquella pensada inteligentemente y que funciona de forma inteligente, no tan sólo una ciudad repleta de tecnologías y artefactos inteligentes. Por otra parte una ciudad será más o menos inteligente *si se aprovecha toda la información disponible e interconectada* de forma óptima para tomar decisiones que permitan comprender mejor la ciudad y controlar sus operaciones optimizando el uso de los recursos limitados (económicos, humanos, naturales,...) haciendo a esa ciudad más eficiente o más sostenible. Esto conlleva la necesidad de definir previamente como base una Arquitectura de Información, Sistemas y Comunicaciones troncal que den soporte a la gestión y análisis de la ciudad así como los modelos conceptuales a los que da servicio.

Es un grave error pensar que hacer nuestras ciudades más inteligentes requiere **sólo** más inversión en TIC o de aplicaciones o soluciones tecnológicas para problemas específicos. Lo que las ciudades necesitan ser capaces de hacer es usar las TICs de forma global, coordinada e integrada como medio para alcanzar los objetivos y metas locales (y regionales, nacionales o europeas). Además el elemento más impor-

tante que confunde los esfuerzos para hacer de nuestras ciudades unas ciudades más inteligentes no es el desarrollo o despliegue de tecnologías que son válidas de forma individual, si no la necesidad de hacer frente a las dificultades asociadas a los modelos existentes de organización y trabajo, o de flujo de la información, o de integración de sistemas que están bajo el control de terceros (p.ej. operadores o concesionarias).

Así una cosa son las soluciones y tecnologías avanzadas y los “sistemas inteligentes” para la infraestructura física urbana (carreteras, infraestructuras, redes ferroviarias, redes de energía, centros residenciales y comerciales, edificios públicos,...). Y otra cosa es la ciudad integrada de infraestructuras inteligentes, de ciudadanos, negocios, gobernanza, movilidad inteligente, entorno y medio ambiente inteligente y comunidades conectadas (Abdoullae, 2011).

Cada ciudad candidata a adentrarse en el camino de convertirse en una ciudad más inteligente se enfrentará a un conjunto de desafíos que serán diferentes, y probablemente únicos, en función de una variedad de factores ambientales, tales como el carácter socio-económico de la población (edad, estudios,...), la ubicación, sus activos y recursos, grado de evolución, las prioridades del gasto, los impactos de la globalización en la ciudad, la conectividad física-de conocimiento-digital que ya posea, si es una ciudad antigua o nueva... *No hay una talla única para todos para construir una ciudad inteligente*. Cada uno de los seis elementos que, al menos, compondría una definición de lo que una ciudad inteligente es, se verá de forma diferente, y requiere por tanto diferentes enfoques y soluciones, dependiendo de sus características, potencialidades, y necesidades (Abdoullae, 2011).

La planificación y la creación o utilización de soluciones tecnológicas “smart city” para la gestión inteligente tiene necesariamente que considerar estas dimensiones, urbanizando la tecnología y no tecnologizando la ciudad como comenta Saskia Sassen²¹. Saskia Sassen, al igual que otros planificadores urbanos, apuntan que los sistemas tecnológicos o soluciones “smart city” que podrían funcionar en una ciudad podrían no ser implantables o deseables en otras, o deberían ser dramáticamente rediseñados para ser prácticos.

Como ejemplo los modernos sistemas de información al viajero utilizando teléfonos inteligentes no tendrían sentido en un momento dado en una ciudad con una

21. Entrevistas con Saskia Sassen en <http://lifflab.com/think/nova/2011/07/06/an-interview-with-saskia-sassen-about-smart-cities/> y <http://whatmatters.mckinseydigital.com/cities/talking-back-to-your-intelligent-city>. Recuperadas online en diciembre del 2011.

baja tasa de penetración de este tipo de dispositivos o en aquellas ciudades en la que la disponibilidad y penetración de la banda ancha móvil presente carencias importantes. Así como no tendría sentido la creación de un centro de operaciones inteligente de la ciudad si no se dispone de la base tecnológica (subsistemas desplegados) y/o organizativa para crearla.

4. LOS ÁMBITOS DE MEJORA INTELIGENTE DE UNA CIUDAD INTELIGENTE

Son muchos los tipos de iniciativas que se enmarcan dentro de un proyecto global de ciudad inteligente. Los ejes en los que suele incidir un proyecto de ciudad inteligente tienen que ver con la movilidad urbana, la eficiencia energética y en general, la gestión sostenible de los recursos, la gestión de las infraestructuras de la ciudad, el gobierno participativo y la seguridad pública así como con las áreas de economía, salud, educación, cultura, turismo....

Pero, aún centrados o enfocados inicialmente en algunos ámbitos, el modelo objetivo de ciudad inteligente ha de basarse en una visión holística de ciudad que permita ir desplegando servicios según prioridades y con una visión integral de cada ámbito y de la ciudad para que ello no suponga tener silos o islas de información que comprometan el desarrollo futuro de una ciudad inteligente y de sus servicios. Se trataría por tanto de diseñar y prestar servicios entrelazados organizados dentro de áreas de dominio específicos. Por ejemplo, servicios relacionados con la movilidad inteligente, la calidad medioambiental inteligente, la atención integral al ciudadano, la vida inteligente, etc.

Muchos de estos servicios adquieren la masa crítica necesaria para su despliegue en el contexto de una ciudad inteligente. Adicionalmente, poder cruzar la información procedente de ámbitos de gestión diferentes de la ciudad en tiempo real (o casi real) es algo que solo puede llevarse a cabo en el marco de una ciudad inteligente y eso le confiere un especial valor, que favorece ese salto cualitativo en la manera de gestionar las ciudades que se va a hacer necesario en los próximos años (Fundación Telefónica, 2011). No debemos olvidar además en este recorrido los aspectos menos enfocados a la gestión de los sistemas de la ciudad y más enfocados al desarrollo social y económico.

Aún cuando, como hemos visto, la definición de los dominios de la smart city descritos por la CCRV-UC no es completo puede servir como un buen punto de inicio para enfocar ámbitos de trabajo en los que aprovechar el potencial de las TIC.

Por otra parte algunas líneas de trabajo impactarán en varios de los dominios como pueda ser por ejemplo el G2B (servicios del gobierno a las empresas) que genera transformaciones tanto en la línea de gobierno como en el de economía inteligente.

Describiremos en las próximas secciones alguno de estos ámbitos más recurrentes en la literatura de desarrollo urbano, social y económico o en la literatura sobre las smart cities y siendo conscientes de que quedarán ámbitos de la ciudad inteligente por definir. En ellas intentaremos describir el papel de las TIC como un instrumento que puede contribuir en el logro de los objetivos de mejora en cada uno de los ámbitos, en el desarrollo y mejora habilitado, conducido o facilitado por la innovación TIC.

4.1. Gente Inteligente o el Capital Social y Humano

El eje diferenciador entre una ciudad digital y una ciudad inteligente lo añade la gente. Los habitantes son inteligentes tanto en los términos de su grado de calificación o educación (aprendizaje a lo largo de la vida), como también por la calidad de su interacción social en cuanto a la integración y participación en la vida pública, su creatividad, flexibilidad y tolerancia y su capacidad de apertura hacia el mundo “exterior”.

Todos estos aspectos se ven facilitados o amplificados por la disponibilidad y uso de las nuevas tecnologías.

e-Inclusión

El objetivo de la inclusión es conseguir que “nadie se quede atrás” en disfrutar de los beneficios que aportan las TIC. La inclusión significa tanto unas TIC inclusivas (herramientas tecnológicas que no discriminen a determinados colectivos) como el uso de las TIC para alcanzar objetivos de inclusión más amplios. Se enfoca en la participación de todos los individuos y comunidades en todos los aspectos de la Sociedad de la Información. De especial relevancia es la e-Inclusión de colectivos propensos a la brecha digital: mayores, grupos sociales con bajos recursos económicos, colectivos con problemas la utilización de los servicios digitales (ciegos, sordos, ...).

Algunas proyectos, tecnologías o soluciones “smart city” para la e-Inclusión

- Planes de Infoaccesibilidad municipal que incluyan desde el cumplimiento de criterios de accesibilidad de las páginas web y servicios públicos electrónicos a colectivos discapacitados; lectores automáticos de contenidos

web para ciegos; dispositivos de traducción automática de lenguaje de sordos en las oficinas de atención al público; equipamiento tic para la infoaccesibilidad en bibliotecas municipales,..

- Planes de alfabetización digital básica para colectivos expuestos a la brecha digital.
- Centros o espacios públicos con equipamiento tic y acceso a Internet

Algunas experiencias de e-Inclusión

Madrid Tecnología²² es un proyecto del Ayuntamiento de Madrid que fomenta la utilización de las nuevas tecnologías entre ciudadanos y empresas. Madrid Tecnología cuenta con una red de aulas tecnológicas a las que se pueden adherir mediante convenio otras instituciones para formar parte de la red o bien para su uso.

En Portugal existen servicios de conexión a internet móviles (autobuses) que permiten llevar a zonas con poca cobertura las posibilidades del mundo digital a sus habitantes dotándoles de la posibilidad de conexión a internet y apoyo y formación en su uso. Así estos autobuses visitan las localidades de forma periódica.

Educación y Aprendizaje Inteligente

En este punto es necesario hacer mención a dos aspectos: el uso de las TIC en la educación y el aprendizaje; y la educación en TIC.

La integración efectiva de las TIC en la educación debe ir más allá de reemplazar o acelerar las prácticas actuales. Debería ayudar a crear nuevas y más efectivas formas de operar y soportar la innovación en la enseñanza y en las instituciones de aprendizaje. Las acciones necesarias van en el camino de mejorar los entornos y experiencias de aprendizaje. Esto incluye áreas como usar entornos virtuales de aprendizaje, utilización de las TIC para “el descubrimiento mediante el aprendizaje”, reducir la “brecha digital” entre centros educativos y alumnos con acceso a las tecnologías y con capacidades tic en especial entre los grupos en riesgo de exclusión social, tales como las minorías, los que abandonan temprano la escuela o las personas mayores. (EU’s Lifelong Learning Programme²³)

22. MADRID TECNOLOGÍA <http://www.madridtecnologia.es>

23. COMISIÓN EUROPEA. *Lifelong Learning Programme* <http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme> Recuperado online en 2011.

Por otra parte la educación TIC se revela cada vez más importante tanto en los primeros niveles de la educación como en la Universidad como a lo largo de la vida. La educación destinada a crear un sector de profesionales TIC generalista o especializado en determinados sectores juega también un papel importante a la hora de desarrollar una economía inteligente.

Algunas tecnologías y soluciones “Smart City” para la Educación y Aprendizaje Inteligente

- Centros de educación inteligentes: modernización digital de las aulas de colegios e institutos (aulas conectadas a internet, plataformas de aprendizaje, pizarras digitales,)
- Concienciar, fomentar y promover contenidos educativos TIC y el uso de las TIC en los distintos contenidos educativos en todas las etapas del aprendizaje a lo largo de la vida.
- E-capacitación de los empleados públicos
- Apertura de contenidos educativos digitales producidos por los distintos centros educativos para crear plataformas de enseñanza virtuales abiertas de e-learning, t-learning, m-learning,...
- Despliegue de servicios administrativos digitales

4.2. Movilidad Urbana Inteligente y Sostenible

La CCR-UTV definía la movilidad inteligente como aquel área de la ciudad inteligente referida a la sostenibilidad, la seguridad y la eficiencia de las infraestructuras y sistemas de transportes, así como a la accesibilidad de los ciudadanos, tanto local, como nacional e internacional, y al empleo de la tecnología moderna en la vida urbana cotidiana. Esto incluye no sólo las TIC, si no también otras tecnologías modernas en el área del transporte, la logística o la planificación, así como los nuevos sistemas de transporte sostenibles que mejoran el tráfico urbano y la movilidad de los habitantes.

Las necesidades de movilidad de los ciudadanos con frecuencia generan un sinfín de problemas, tales como la congestión del tráfico, el incremento en los niveles de contaminación ambiental (calidad del aire, ruido,...), un tiempo excesivo de viaje (con la consiguiente disminución de la productividad) o el aumento en el consumo de

energía. Según diferentes fuentes, en las grandes ciudades el impacto de la congestión del tráfico ronda entre el 1% y el 4% sobre el PIB de la ciudad. Según la Comisión Europea, el tráfico que se registra a diario en las ciudades europeas provoca unas pérdidas cercanas al 1% del PIB. Al mismo tiempo se ha estimado que reducir la media de tiempo necesaria para aparcar el coche de 15 a 12 minutos puede reducir en 400 toneladas las emisiones de CO₂ en una ciudad como Barcelona²⁴. U otros estudios que estiman p.ej. que el 45% del tráfico en Manhattan es generado por coches que están dando vueltas para buscar una plaza de aparcamiento (Markoff, 2008).

De forma más precisa y desde el punto de vista de las TIC, las aplicaciones tecnológicas debieran cubrir los siguientes requisitos con el objetivo de garantizar ciudades inteligentes sostenibles: reducir las necesidades de movilidad tanto para individuos como bienes; optimizar la gestión y la planificación de los viajes; la selección del modo de transporte (coche privado, autobús urbano, tranvía, taxi, bici, a pié,...) y la multimodalidad de transporte de forma transparente; impactar en el comportamiento de los conductores a largo plazo; incrementar la capacidad del transporte de bienes y vehículos; o habilitar redes de transporte más eficientes. Aquí juega un papel importante los sistemas inteligentes de transporte (ITS) y los sistemas de información al viajero (TIS) para aportar una visión global sobre las posibilidades de movilidad al viajero. Esta información recogida debe poder ser explotable a través de diversos canales de información: teléfonos únicos de información de movilidad, aplicaciones web o smartphone para la planificación de viajes intermodales, información en paneles digitales en la vía pública, etc.

Las tecnologías inteligentes para la movilidad urbana inteligente sostenible deben, por tanto, estar al servicio de un modelo integral de movilidad urbana sostenible e inteligente, en el que determinadas tecnologías y soluciones serán medios instrumentales destinados a contribuir a lograr los objetivos marcados siendo una parte más de la ecuación. Ecuación de la que de forman parte otras iniciativas específicas como pueda ser modelos para combinar el uso de los distintos medios de transporte mediante un billete único o tarjeta única de transporte a precios asequibles, etc. Otra reflexión nos lleva a valorar si determinadas soluciones tecnológicas de movilidad son aplicables en todas las zonas como pueda ser la del aparcamiento inteligente ¿interesa en determinadas zonas de la ciudad aplicar este tipo de tecnologías que facilitan el uso del coche y el aparcamiento si lo que en realidad se debería de hacer es disuadir de su uso y fomentar el transporte público?

24. Net!Works European Technology Platform (2011) *Smart Cities Applications and Requirements*.

Algunas tecnologías y soluciones “Smart City” para la Movilidad Urbana Inteligente (Topetta, 2011)

Gestión inteligente del tráfico y del aparcamiento

1. Existen soluciones tecnológicas destinadas al transporte público y a la red viaria que tienen por objeto regular las necesidades de movilidad mediante un Intelligent Transport System (ITS) que se encargan de la tasa de congestión, de reducir la contaminación y la siniestralidad, de gestionar el aparcamiento –parking inteligente- del uso compartido de coches y bicicletas, de la monitorización mediante cámaras y uso de carriles reservados a determinado tipo de tráfico, señalización viaria digital, de pagos automáticos en función de la categoría de contaminación del vehículo, etc.
2. Relacionado con esto, el tráfico se puede reducir gracias a sistemas que detectan dónde hay una plaza de aparcamiento, el denominado “aparcamiento inteligente”. Así mediante la utilización de sensores de ocupación geolocalizados en las plazas de aparcamiento en la calle (o incluso en los parkings públicos), los conductores a través de paneles informativos, o a través de dispositivos portátiles (smartphone, GPS,...), son informados oportunamente de dónde pueden localizar una plaza de parking rápidamente, ahorrando tiempo y combustible. Todo esto reduce la contaminación y los atascos de tráfico. Al mismo tiempo existen soluciones para poder controlar el estacionamiento y la rotación de vehículos en zonas de estacionamiento reguladas (ORA) o inclusive aplicaciones de cara al ciudadano que le permitan prorrogar a través de la web o el móvil el tiempo de estacionamiento (renovación de los tickets) sin necesidad de desplazarse.
3. Los sistemas para la detección y análisis de los flujos de tráfico en tiempo real y la gestión inteligente de la señalización permiten priorizar la movilidad del tráfico según su categoría y sus necesidades. Por ejemplo priorizando el transporte público (teniendo en cuenta su demanda y el retraso) con carriles virtuales abriendo semáforos mediante el sistema de “onda verde”; los servicios de emergencia; el peatón y los ciclistas. O la detección automática de violaciones del código de circulación o en respuesta a un peligro vial (tales como fallos en los semáforos, inundaciones, niebla, etc.). Geo-localización y avisos automáticos en caso de incidente, notificación de accidentes a los vehículos (mediante gps y otros sistemas) y

a los paneles de información en la vía pública; la comunicación máquina a máquina.

4. El cobro de tasas de conducción (p.ej mediante control de las matrículas de vehículos y su cumplimiento) referenciadas a la hora, la contaminación, el número de pasajeros del vehículo, el tipo de transporte o servicio que presta o tasas variables (p.ej. impuestos de circulación, aparcamiento) basado en el coste directo de la infraestructura, la demanda o el análisis del coste medioambiental. Cobro automático de tarifas, micropagos a través de tarjetas de proximidad o del teléfono móvil (NFC, SMS), etc.

Gestión inteligente de los medios de transporte

5. Los servicios de información al viajero (Traveller Information Services) para proporcionar soporte al transporte multimodal mediante p.ej. la consulta a través de paneles informativos, teléfonos inteligentes, pantallas táctiles e interfaces naturales (voz, gestos,...) de información sobre paradas más cercanas, conexiones, destinos y hora de salida o llegada en tiempo real del transporte público; información sobre la ubicación de servicios de bicicletas compartidas y su disponibilidad, disponibilidad de coche compartido, la búsqueda del autobús urbano más cercano / taxi / estación de bicis...;... o herramientas para el cálculo (temporal, económico, de esfuerzo...) de rutas a pie, en bici, en autobús urbano/interurbano, en metro ligero o n rutas intermodales combinando los distintos medios de transporte disponible..
6. De forma complementaria los sistemas dinámicos de recogida de viajeros, que permiten optimizar los medios de transporte detectando dónde están las necesidades actuales o futuras.

Algunas experiencias "Smart City" para la Movilidad Urbana Inteligente

Centrándonos en el enfoque TIC hay ciudades como *Estocolmo* en las que se han implantando sistemas inteligentes de gestión del tráfico, que han logrado reducirlo en un 20%, además de lograr una disminución de la emisión de gases efecto invernadero en un 12% (IBM)

En *San Francisco* un servicio online permite obtener información sobre las plazas de aparcamiento en tiempo real a través de aplicaciones para los Smartphone.

Los ciudadanos pueden consultar las plazas de aparcamiento libres y su precio. Este tipo de servicio además permite ofrecer precios variables dependiendo de la demanda o de otros aspectos como la contaminación. Se trata de un ejemplo de servicio que aseguran logra mejorar la circulación de la ciudad y permite fomentar nuevos modelos de negocio (Fundación Telefónica, 2011).

Niza hace una apuesta inteligente por la gestión integral de la movilidad urbana, en la que están previstas diferentes intervenciones tanto en el transporte público (reducción del precio del billete, impulso a las bicicletas y coches eléctricos) como en el establecimiento de vehículos en la calle y la gestión del tráfico mediante la sensorización intensiva del entramado urbano.

4.3. Eficiencia Energética y Medio Ambiente Inteligente

Un medio ambiente o entorno inteligente (*Smart Environment*) se refiere tanto a una serie de condiciones naturales atractivas de la ciudad (clima, espacios verdes, etc.) como al control de la contaminación (del aire, acústica, del agua...); a la gestión inteligente de los recursos o a los esfuerzos dirigidos a la protección y preservación del medio ambiente.

En el ámbito de las TIC, la Unión Europea ha definido dentro de su estrategia "TIC para un Crecimiento Sostenible" líneas de trabajo relativas a cómo las TIC pueden ayudar a lograr este objetivo. Así entre éstas nos encontramos en cómo hacer las propias TIC más eficientes energéticamente; al desarrollo de ciudades inteligentes sostenibles; edificios energéticamente eficientes o edificios inteligentes; Smart Grids o redes de distribución de energía inteligente; Gestión Inteligente del Agua; o Sistemas para la Gestión del Cambio Climático o la Calidad Medioambiental.

Eficiencia Energética Inteligente

Como ejemplo del impacto de las ciudades en el ámbito de la energía y el medioambiente, mencionar que las ciudades europeas son las responsables del 75% del CO₂ producido y el 75% de la energía consumida en Europa (Maloney, 2011). Así existe un acuerdo general en que uno de los objetivos principales de las ciudades inteligentes debe ser el de alcanzar los objetivos energéticos de la iniciativa 2020 ("Hacia ciudades y barrios neutrales en carbón, y hacia la competitividad europea").²⁵ Estos objetivos para ser alcanzados necesitarán de la explotación del

25. Los objetivos energéticos y para el cambio climáticos en el 2020 adoptados por el Consejo Europeo en 2007 son: reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 20%; incrementar el porcentaje

potencial de las TICs. Así la Comisión Europea habla de que el uso de las TICs llevaría a una reducción de un 11% en el consumo de energía hacia el 2020 si se usasen técnicas como sensores inteligentes y software de optimización.

Las TICs pueden reducir la cantidad de energía requerida para proporcionar un determinado servicio así como producir datos cuantitativos sobre los que elaborar, ejecutar y evaluar estrategias de eficiencia energética (Comisión Europea, 2011). Mencionaremos aquí la Green Digital Charter²⁶ que fue lanzada en el 2009 para alentar a las ciudades europeas a reducir su huella de carbono producida por el uso de las TIC ("Green ICT") así como a la puesta en marcha de soluciones TIC que lleven a una mayor eficiencia energética en áreas tales como los edificios, el transporte y la energía.

Como ejemplo mencionaremos la gestión energética de los edificios. El sector de la "edificación" es responsable del 40% del consumo de energía en la Unión Europea (2009). Los edificios construidos antes de 1978 son los responsables del 80% de la energía usada hoy y los edificios ya construidos supondrán el 80% del stock de edificios en el 2030 (basándose en una tasa de renovación de 1.5-2%). Por tanto focalizarse en los edificios existentes sería la clave para alcanzar los objetivos. Ahorros sustanciales de hasta un 30% se pueden alcanzar con tiempos de recuperación de la inversión cortos mediante la mejora de los sistemas de operación, control y medida (smart metering) y generación de la energía.

La utilización de Sistemas de Gestión de la Edificación (Building Management Systems o BMS) y Sistemas de Gestión y Control Energético (Energy Control Management Systems o ECMS) contribuiría a la reducción de este consumo. Por tanto una aproximación basada en las TIC es válida en todos los edificios, y en particular en los edificios industriales o comerciales donde los sistemas de gestión del edificio se están instalando de forma incremental como parte de las tareas de rehabilitación. Al mismo tiempo los edificios públicos, que se encuentran entre los mayores consumidores de energía, deben formar parte de los objetivos.²⁷

de energías renovables al 20%; y mejorar en un 20% la eficiencia energética. http://ec.europa.eu/energy/strategies/2010/2020_en.htm Recuperado online en diciembre de 2011.

26. La Green Digital Charter se origina a partir de conversaciones entre Eurocities (la red europea de las ciudades más grandes) la ciudad de Manchester y la Comisión Europea. Fuente: COMISIÓN EUROPEA. ICT for Sustainable Growth. Green Digital Charter. Recuperado online en diciembre del 2011 de http://ec.europa.eu/information_society/activities/sustainable_growth/green_digital_charter/index_en.htm

27. COMISIÓN EUROPEA. "Towards an ICT Infrastructure for Energy-Efficient Buildings and Neighbourhoods for Carbon-Neutral Cities" Recuperado online en diciembre del 2011 de <http://>

Los hogares inteligentes mediante inversión en domótica con un coste de entre 1500 o 3000 euros, podrían ahorrar un mínimo de un 25% de la energía, un porcentaje que aumentaría hasta el 50% si se integrasen sistemas de energía geotérmica y solar²⁸.

Así a partir de hogares y edificios energéticamente eficientes, llegaríamos a la construcción de barrios y a ciudades energéticamente eficientes.

Algunas tecnologías y soluciones "Smart City" para la Eficiencia Energética Inteligente:

1. Optimización inteligente de la red de generación y distribución de la energía (smart grids), a partir de fuentes renovables y gestión de picos de carga, o mediante la extensión a los usuarios finales de los beneficios de la comercialización de la energía incluyendo la producida por este (integración con la automatización en el hogar).
2. Medición telemática y digital y conocimiento por parte del usuario en todo momento de su consumo energético (smart metering o smart meters,...)
3. Optimización del consumo energético del equipamiento tecnológico TIC (centros de procesos de datos municipales, equipamiento informático, ...) mediante la demanda de equipamiento "Green IT"
4. Sistemas de alumbrado inteligente, que gestionan de forma automática el encendido o apagado del alumbrado público en función de la luz solar buscando el ahorro energético.

Algunas experiencias de proyectos de Eficiencia Energética o Energía Inteligente

En Málaga, a través del proyecto Smart City Málaga, se apuesta por responder a los retos energéticos del siglo XXI, impulsando la eficiencia, las energías renovables, la utilización de las redes inteligentes de energía (smart grids) y el uso del vehículo eléctrico. Se parte de una nueva concepción del negocio energético basada en la gestión descentralizada y en la implantación de redes inteligentes, lo que permitirá la interacción con el cliente. El propósito final es reducir el consumo de energía en edi-

ec.europa.eu/information_society/activities/sustainable_growth/docs/studies/2008/2008_impact-of-ict_on_ee.pdf

28. Asociación Multisectorial de Empresas de Tecnologías de la Información, Comunicaciones y Electrónica (ASIMELEC).

ficios y en el transporte, reducir emisiones de CO₂ e incrementar el uso de energías renovables mediante la autogeneración para contribuir al objetivo del 20/20/20.

Medio Ambiente Inteligente

Gestionar el impacto que una ciudad y sus habitantes tienen en el medio ambiente es ya una de las partes clave en el balance de una buena gestión de la ciudad. Con frecuencia, reducir el impacto de las ciudades en el medio ambiente significa fomentar un cambio de comportamiento en los ciudadanos y empresas. Aquí las TIC pueden jugar un papel importante recogiendo y proporcionando información. Sean estos contadores digitales de agua o electricidad; o sensores y dispositivos que midan la calidad del aire, el agua, etc.; o la frecuencia de limpieza de las vías públicas; o la gestión de residuos; permitiendo al ciudadano y a las empresas hacer un seguimiento de la gestión y calidad medioambiental que fomente un cambio de comportamiento así como garantizarles la supervisión de la apuesta del gobierno local por gestionar el impacto medio ambiental de la ciudad, sus habitantes y sus actividades.

*Algunas tecnologías y soluciones "Smart City" para un Medio Ambiente Inteligente*²⁹

1. Sistemas para la vigilancia, el seguimiento y la predicción de la calidad del aire, la calidad del agua, el ruido, la contaminación electromagnética, de olores, la radiación solar... basado en información abierta y pública en Internet (infraestructuras de datos espaciales medioambientales, paneles informativos en la vía pública) y la retroalimentación con los ciudadanos para identificar las posibles fugas o fallos en los sistemas de medición.
2. Sistemas de gestión de residuos sólidos urbanos (localización, inventariado, incidencias de contenedores, papeleras, tipología, etc.) Servicios relacionados con la limpieza como sensores en los contenedores de basuras o papeleras para saber cuándo están llenos y así optimizar la recogida de residuos, de manera que los ciudadanos viven sin malos olores y los servicios de limpieza vacían los contenedores sólo cuando es necesario; sistemas de control por GPS de los operarios y máquinas de limpieza viaria urbana para saber al momento el recorrido que realizan y su frecuencia, pudiendo consultar los vecinos estos datos de forma online.

29. Con ejemplos de TOPETTA, D.(2011) ICT4Green. *How Innovation and ICT can Build, Smart, "Liveable", Sustainable Cities.*

3. Sistemas de riego inteligentes para averiguar la humedad de la tierra en jardines y saber cuándo es necesario el riego, además de realizarse este automáticamente.

4.4. Vida inteligente

Hablar de vida inteligente significa recorrer varios aspectos que mejoran sustancialmente la calidad de vida como el turismo, la cultura y el ocio, la salud, la educación, la seguridad, la vivienda, etc. Desarrollando cada una de estas aristas se potencia una vida más satisfactoria, plena y armónica.

Salud y Servicios Sociales Inteligentes

La salud, la inclusión y la vida asistida (servicios, residencias o instalaciones) jugarán un rol fundamental en la ciudad del futuro, ya que la demanda para este tipo de servicios no hace más que crecer debido, entre otros, al aumento del envejecimiento de la población que cambia también la composición del cuadro de enfermedades.

Hacia el 2050, el número de personas con más de 60 años alcanzará los 2.000 millones, mientras la mitad del mundo desarrollado se prevé que se convierta en enfermo crónico (UN, 2007). Un estudio reciente reveló que los hospitales locales y el acceso a equipamiento de salud fueron citados entre las características más importantes para los habitantes de una ciudad. Aquí las TIC juegan un rol instrumental que puede proporcionar respuestas únicas a estas necesidades. Muchas tecnologías potenciales existentes en desarrollo para el mantenimiento y o supervisión de la salud o el bienestar ofrecen grandes promesas, desde los servicios de monitorización de la salud o detección de caídas hasta la monitorización del estilo de vida (detección de cambios en los patrones de comportamiento). Dentro de este ámbito, la investigación en plataformas TIC para los mayores y gente con enfermedades crónicas están experimentando con plataformas genéricas de monitorización de la salud enfocadas hacia personas con condiciones crónicas, dispositivos móviles de asistencia en el hogar, entre otros.

Por otra parte, la actual crisis económica está poniendo a prueba la capacidad de las ciudades para prestar servicios de índole social. Aquí es clave disponer de sistemas de información que permitan gestionar con la mayor eficacia y rapidez los cada vez más escasos recursos para un creciente número de necesidades sociales. Las ciudades inteligentes necesitan incorporar estos aspectos en su estructura global y en su mapa (2011).

La e-Salud además ha sido considerado una de las 9 áreas clave en las distintas ediciones de la Cumbre Mundial de Sociedad de la Información en las que las TIC podrían ofrecer una importante contribución.

Algunas tecnologías y soluciones “smart city” para la Salud Inteligente

Salud

- Telegerontología y cuidado de los mayores a distancia: servicios de diagnóstico, consulta y asistencia médica basados en videoconferencia, en servicios basados en teléfonos móviles fuera de casa, en la recopilación de información biométrica y teletransmisión de la información al centro de salud, etc.. Telemedicina predictiva, tecnologías para el Ambient Assisted Living (AAL) Hospitalización en el hogar: domótica en el hogar, control remota de dispositivos, ...

Servicios Sociales

- Sistema integral de gestión de servicios y prestaciones sociales (expediente digital social único, repositorio único de usuarios de los servicios sociales, teléfono único de atención social de la ciudad, servicios electrónicos administrativos sociales, etc.). Plataformas digitales de colaboración entre entidades sociales,...

Algunas experiencias de proyectos de Salud Inteligente

En *Granada* se ha creado un Living Lab Urbano en el ámbito de las tecnologías de la salud en colaboración con Telefónica I+D e instituciones públicas que realiza proyectos pilotos y prueba nuevas tecnologías en la ciudad en este ámbito, desplegando algunas de las tecnologías y soluciones mencionadas antes.

Turismo, Cultura y Ocio inteligentes

El turismo, la cultura y el ocio son algunas de las áreas que más propensas han sido a incorporar las TIC como un factor de prestación o atracción de sus servicios.

Algunas tecnologías y soluciones “Smart City” para el Turismo, la Cultura y el Ocio Inteligente

- La utilización de las nuevas tecnologías de información y comunicación para desarrollar museos virtuales, realidad aumentada³⁰, recorridos virtua-

30. La realidad aumentada es el término que se usa para definir una visión directa o indirecta de un

les por la ciudad, arte digital, co-creación de contenidos y otras actividades de ocio, así como traducciones asistidas en tiempo real o guías virtuales y mediación cultural.

- Márketing turístico de la ciudad utilizando herramientas de la web 2.0.
- La incorporación de tecnologías de la información para la consulta de todos los eventos en la ciudad, para la reserva y compra online de entradas, etc.
- La utilización de las TIC como herramienta para transmitir la identidad cultural de la ciudad en el ciberespacio así como garantizar la existencia de la contraparte virtual de la ciudad.
- Aplicaciones para la gestión de instalaciones deportivas y reserva online, etc.

Algunas experiencias de proyectos de Turismo, Cultura y Ocio inteligentes

Granada ha implantado dentro de su Plan de Turismo de Granada un sistema denominado smartourism³¹ destinado a la mejora del servicio turístico. Este sistema es un sistema inteligente para la planificación y personalización de visitas turísticas y capaces de generar un plan de visita turística personalizada de manera automático como lo haría un guía turístico.

Hogar inteligente

La aplicación de las TICs al mundo del hogar puede representar en este siglo XXI una auténtica revolución en la forma en la que concebimos nuestro trabajo, la vivienda o el tiempo de ocio del que disponemos. El hogar digital o inteligente, integra redes interiores y exteriores de comunicaciones y sistemas de automatización de la vivienda con el fin de ahorrar energía y aportar seguridad, bienestar y comunicación. Este conjunto de tecnologías recibe el nombre de domótica.

La domótica se fundamenta en varios aspectos desde el ahorro de energía (encendido o apagado de luces, calefacción, consulta en tiempo real de consumo energético); el confort (automatización de instalaciones por ej. para regular la iluminación,

entorno físico del mundo real, cuyos elementos se combinan con elementos virtuales para la creación de una realidad mixta en tiempo real. Consiste en un conjunto de dispositivos que añaden información virtual a la información física ya existente, es decir, añadir una parte sintética virtual a lo real. Fuente: Wikipedia.

31. Granada Smartourism www.granadatur.com

gestión de programación de la vivienda desde internet), la seguridad (sistemas de seguridad para proteger los bienes personales y el propio inmueble, alarmas y detectores de escapes o incendios; o destinados al bienestar de las personas como sistemas de alerta médica para avisar a los servicios sociales); comunicación (conexión a internet de banda ancha, recepción de servicios multimedia como p.ej televisión en streaming de alta definición, etc); o accesibilidad (las nuevas tecnologías integradas en la vivienda facilitan la vida diaria de personas con movilidad reducida,..)

En una smart city los residentes son capaces de conectarse desde su casa a internet forma instantánea. Pueden activar el aire acondicionado desde su teléfono móvil o comprobar que su familia se encuentra bien conectándose a una *webcam* de su vivienda. La tecnología asistencial en el hogar también puede dar mayor independencia a las personas mayores o que poseen algún tipo de discapacidad. Además el desarrollo de las nuevas tecnologías en el hogar y el edificio inteligente conseguirán que podamos controlar de forma instantánea el consumo de luz, agua, calefacción, gas.

4.5. Seguridad Pública Inteligente

A medida que las ciudades crecen la gestión de la seguridad pública se complica ya que para asegurarla es necesario coordinar una gran cantidad de recursos y agentes. En este ámbito el uso de la tecnología reporta un importante beneficio.

Cualquier aplicación que permita optimizar la capacidad y el tiempo de respuesta de los servicios de emergencia será de gran utilidad en el entorno de las ciudades (Fundación Telefónica, 2011).

Algunas tecnologías y soluciones "Smart City" para la Seguridad Pública Inteligente

- Gestión de las comunicaciones a través de un *call center* (112), sistemas y aplicaciones para la gestión de recursos policiales (plantillas, patrullas, cobertura de incidentes, despacho, ruta más rápida, etc).
- Plataforma integrada de emergencias y conexión con sistemas de agentes externos. Gestión del incidente único. Subsistemas de apoyo a los Planes de Emergencia Municipales (inundaciones, incendios, desastres naturales, localización de recursos, rutas de evacuación, etc...).

- Sistemas de videovigilancia con cámaras, sensores de audio y aplicaciones para el análisis en tiempo real de las imágenes o del audio
- Sistemas para la localización de la concentración de personas o tráfico que permitan prever situaciones de aglomeración (p.ej. a través de la concentración de señales de móviles).
- Redes de sensores para la detección de inundaciones, incendios, etc. en viviendas, edificios, etc. conectados con centros de emergencia.

Algunas experiencias de proyectos para la Seguridad Pública Inteligente

Madrid ha coordinado sus recursos de emergencia en la ciudad a través de los datos. Cuando las autoridades reciben información sobre una emergencia, pueden identificar si es un incidente único o duplicado. Con una vista unificada, los recursos escasos de la ciudad pueden ser desplegados con el equipamiento correcto a las situaciones priorizadas. Los tiempos de respuesta a emergencias se han reducido en un 25% (IBM). El Centro Integrado de Seguridad y Emergencias del Ayuntamiento de Madrid (CESIM) permite gestionar y coordinar las actuaciones de los Servicios de Seguridad y Emergencia del Ayuntamiento de Madrid: Policía Municipal, Samur-Protección Civil, Agentes de Movilidad y Bomberos permitiendo dar una respuesta única y coordinada.

El CISEM se compone de un Centro Principal, que opera las 24 horas del día, los 365 días del año y que tiene capacidad para 32 operadores en los que están representados todos los distintos Cuerpos de Seguridad y Emergencias. A este Centro Principal se suma un Centro de Respaldo. Cada uno de los Cuerpos de Seguridad y Emergencias del Ayuntamiento cuenta además con su propio Centro de Mando Móvil, vehículos equipados con comunicaciones de datos y telefonía móvil, satélite y radio.³²

4.6. Gobierno Inteligente

Según el Centro de Ciencia Regional de Viena dentro de su visión de Smart City, la gestión inteligente (Smart Governance) comprendería los aspectos de la participación política y activa, los servicios a los ciudadanos, así como el funcionamiento inteligente de la administración. A menudo también se refiere a la utilización de nuevos canales de comunicación, como por ejemplo, la administración electrónica o la “e-democracia”.

32. Revista Auditoría y Seguridad. <http://www.revista-ays.com/DocsNum28/PersEmpresarial/indra.pdf>

Para concretar esta visión definiremos la administración inteligente, “smart government” o i-administración/i-gobierno como aquella administración que es capaz de prever y anticipar las demandas de los ciudadanos y de la ciudad y poner a disposición de éstos las respuestas a sus requerimientos, en el momento, en la forma, en la cantidad y con la calidad que necesita. Es la Administración que personaliza y atiende individualizadamente a cada ciudadano, según sus necesidades, demandas y requerimientos concretos.

La i-administración se caracterizará por ser inteligente, interoperable, innovadora, inclusiva y por ser una administración que invierte y una administración que investiga. Se basará en el desarrollo del capital de innovación en la administración, en la dinamización del capital intelectual, en la gestión avanzada del conocimiento, en ser una administración participativa y pro-activa, en estar interconectada y ser interoperable con otras administraciones y organizaciones, en la colaboración entre el sector público y el sector privado, en estar totalmente orientada al ciudadano (*citizen-centric government*) y en ser efectiva y de calidad. Es el estadio siguiente a la Administración Electrónica, en la cual se apoya, y representaría la convergencia entre gestión estratégica, calidad, conocimiento y TICs (Avantic, 2006).

En este contexto la administración electrónica o e-administración sería la innovación surgida de la aplicación en la administración pública de innovaciones tecnológicas basadas en TICs. La podemos definir también de forma genérica como la relación del Gobierno con los ciudadanos (G2C), con/entre sus funcionarios (G2E), con sus proveedores o empresas (G2B), o con otros Gobiernos (G2G) a través del flujo electrónico proporcionado por Internet u otros medios digitales de comunicación con el objeto de intercambiar información entre las partes y/o proveer un servicio público determinado (Martínez y Lara, 2006).

El concepto engloba al menos los siguientes elementos: está íntimamente relacionado con la aplicación de las TIC; implica la innovación en las relaciones internas (con otras organizaciones públicas y los funcionarios –G2E y G2G-), y externas (ciudadanos y empresas -G2C, G2B), afecta a la organización y función del Gobierno en lo relativo al acceso a la información, prestación de servicios, realización de trámites y participación ciudadana; busca optimizar el uso de los recursos para el logro de los objetivos gubernamentales; su implementación implica el paso por una serie de estados, no necesariamente consecutivos; y es un medio, no un fin en sí mismo (Cardona, 2002).

Aunque es frecuente encontrarlo como sinónimo de e-Gobierno (siendo este el término referido de forma amplia para abarcar también el concepto de administración electrónica), este último se suele utilizar para hacer hincapié en la utilización de las TICs como soporte a la visión estratégica, frente a la e-administración que haría mayor hincapié en las TICs para la mejora operativa (Cid y Varela, 2009).

El gobierno electrónico, es un programa que tiene sus raíces en las agendas de modernización, es presentando inambiguamente como un proceso que implica un cambio transformacional a nivel organizacional, en ese sentido “el gobierno electrónico es más que una tecnología, más que internet, más que una entrega de servicios, es acerca de poner a los ciudadanos y clientes en el corazón de todo lo que hacemos y construir el acceso a servicios, su entrega y responsabilidad democrática alrededor” (Department of Transport, Local Government and the Regions, 2002).

Implantar el gobierno electrónico como un proyecto crucial puede ser una tarea muy difícil, una vez que implica muchos factores de riesgo que pueden amenazar el éxito del proyecto. Así las barreras al e-gobierno son tanto técnicas como no técnicas. De acuerdo a la CEMR³³, “un e-gobierno exitoso trata como máximo en un 20% sobre tecnología y al menos en un 80% sobre las personas, procesos y organizaciones”. Por ello cualquier iniciativa de e-gobierno que no tenga en cuenta este punto fracasará o no logrará obtener los resultados esperados de acuerdo con el esfuerzo inversor realizado.

Destacar que las administraciones locales facilitan el 70% de los servicios públicos dirigidos a los ciudadanos y que existe la necesidad de desplegar servicios mejoradas con la ayuda de las TIC para el desarrollo y la mejora institucional y territorial, pero al mismo tiempo existe una escasez de capacitación en la gestión y liderazgo de estrategias tic o de e-gobierno, en aspecto técnicos, falta de recursos financieros o humanos, etc. sobre todo en los ayuntamientos más pequeños (Fundación Telefónica, 2011).

Como parte del trabajo hecho por el grupo de trabajo de gobierno electrónico del Eurocities Knowledge Society Forum-Telecities se intentaron identificar buenas prácticas y tendencias en las iniciativas de gobierno electrónico de algunas de las ciudades que están a la cabeza en Europa en este ámbito. Entre algunas de las ciudades analizadas se encontraban Barcelona, Birmingham, Munich, Estocolmo, La Haya, Turín y Viena. Todas ellas destacan por tener una e-estrategia de gobierno o

33. CEMR, COUNCIL OF EUROPEAN MUNICIPALITIES AND REGIONS <http://www.ccre.org>

estrategia de gobierno electrónico explícita, y todas ellas publican resultados, de tal manera que es fácil analizar y comprobar su grado de evolución (Rodríguez, Batlle y Esteban, 2007).

Así entre los factores críticos de éxito en la implantación del e-gobierno (Kew, 2004) (individualmente necesarios y en conjunto suficientes) para alcanzar los objetivos de los programas de e-gobierno en el mundo local y contrastando la distinta literatura y casos de éxito encontramos los siguientes: es necesario tener una estrategia explícita y consensuada de e-gobierno; contar con una unidad o departamento dedicado a la coordinación y liderazgo del programa; contar con especialistas tecnológico capacitados internos y/o externos para el desarrollo de los servicios; el enfoque de los servicios hacia el ciudadano (hacerle la vida más fácil), escogiendo servicios de alto impacto y demanda para éste o para el desarrollo territorial o individual; conseguir la concienciación y voluntad política y un apoyo político sostenido; asegurar la financiación de estos proyectos y los modelos de negocio, para lo que es necesario transmitir a todas las partes interesadas los retornos de la inversión previstos asegurando al mismo tiempo que el programa de e-gobierno es sostenible, en términos de efectividad y eficiencia; construir una arquitectura de sistemas e información común integrada e interoperable; asegurar la concienciación, participación y capacitación de todas las partes interesadas (políticos, técnicos, usuarios finales) a través de la difusión, formación y gestión del cambio; buscar la adopción social masiva a través de un marketing y comunicación potentes; desplegar los proyectos y las operaciones de forma muy profesional, tanto desde el punto de vista técnico como gerencial; establecer acuerdos de cooperación con otras administraciones y con el sector privado; y finalmente, construir las capacidades y habilidades de gestión y técnicas necesarias para la puesta en marcha de las iniciativas de e-gobierno.

Resaltar que el e-gobierno en particular es un proceso mayúsculo de transformación de la administración y que requiere de liderazgo político, de una visión holística del gobierno y de la capacidad de establecer partenariados con actores no-gubernamentales. El e-gobierno toca la parte más interna de la organización, el balance de poder y los flujos de información. Es un camino de mejora necesario, con dificultades, complejo y no inmediato.

Aquí es de interés tener en cuenta el manual de la CEMR sobre el e-gobierno (Wiltthil, 2010). Este manual hace hincapié en cuál debe ser el rol de las asociaciones de municipios y los municipios a la hora de apoyar el desarrollo del e-gobierno local. Así como las precondiciones para lograr una administración

electrónica y servicios públicos electrónicos eficaces, algunas de las cuales hemos comentado anteriormente.

Centrándonos en alguna de estas, podemos mencionar como uno de los aspectos claves considerados por la CEMR, la gestión estratégica de las TICs. En una encuesta entre autoridades locales este fué considerado como una de las mayores barreras para lograr explotar todo el potencial de las TIC para el e-gobierno y llevarlo éste a buen puerto. Así según la CEMR para que los beneficios de la inversión en TIC se materialice es importante que los gestores y gerentes a todos los niveles tengan el suficiente conocimiento y capacitación sobre la gestión y el desarrollo de las TIC, basado en las oportunidades que la tecnología puede proporcionar para mejorar la eficiencia y proporcionar mejores servicios.

Otro punto mencionado anteriormente clave para el éxito y sostenibilidad del e-gobierno es el diseño y el despliegue de la arquitectura de información (dato único) y de subsistemas informáticos de base (arquitectura TIC) habilitadores sobre los que se construirán los distintos sistemas de información transversales (territorial, atención al ciudadano, soporte a la actividad administrativa,...), y sobre los que se desplegarán todo tipo de servicios electrónicos. La interoperabilidad, seguridad, flexibilidad, uso de estándares técnicos, escalabilidad, orientación al servicio de estos sistemas son otros puntos importantes.

Como otro punto destacado entre las recomendaciones de la CEMR se encuentra la capacitación digital del empleado público, que destacan como una de las grandes barreras para alcanzar los objetivos de un plan de e-gobierno. Tanto en los usuarios finales como en los equipos tic que deben desplegar la arquitectura.

Por último resaltar que los programas exitosos de e-gobierno miden su éxito entre otros no por el despliegue de un servicio en sí o por el número de ellos desplegados, si no por el retorno de la inversión en términos sociales, económicos,... alcanzados; el grado de adopción y satisfacción de los usuarios con el servicio; y el nivel de transformación generado.

En este punto juega un papel fundamental la reingeniería radical de servicios o volver a diseñar desde cero los servicios, incorporando la innovación y la tecnología como herramientas de esa reingeniería.

Detallaremos algunas tecnologías, soluciones o proyectos eGobierno en el que no nos detendremos más, ya que existen extensa literatura sobre este ámbito.

Algunas tecnologías y soluciones “Smart City” para un Gobierno/Administración Inteligente

e-Administración

- Sistemas Integrales de Información y Atención Ciudadana (CiRM: *Citizen Relationship Management*, O10, Sistema de Sugerencias y Reclamaciones,...), que permiten la atención personalizada al ciudadano, registrando todas las interacciones a través de los distintos canales (telefónico, presencial o telemático) con la administración permitiendo a ésta gestionar de forma íntegra la gestión del ciudadano con la administración, así como informarle de temas de su interés
- Servicios públicos administrativos electrónicos (plataforma de administración electrónica) que permiten al ciudadano o a las empresas interactuar con la administración para el ejercicio de derechos o cumplimiento de deberes en un marco temporal 24x7 /24 horas, 7 días a la semana) a través de múltiples canales (teléfono, internet, móvil, ...). Compuestos por subsistemas como sede electrónica, registro electrónico y presentación electrónica de solicitudes, tramitación electrónica, notificaciones electrónicas, pago electrónico,...).
- Sistemas orientados a la productividad administrativa (sistemas para la gestión del conocimiento, para la colaboración, para la gestión documental integral, para la gestión de expedientes, para la gestión contable, circuitos electrónicos de firma, ...)
- El despliegue de un Sistema Integral de Información y Gestión Territorial (sistemas de información geográfica corporativos para el inventariado y la gestión de los elementos de la ciudad), sistema clave a la hora de gestionar de forma inteligente los recursos en una ciudad inteligente. La unión de estos sistemas con el movimiento “open data” y otras iniciativas europeas es lo que da lugar a las denominadas Infraestructuras de Datos Espaciales (Rodríguez y Cid, 2007).
- Sistemas orientados a la toma de decisiones (cuadros de mando integral y herramientas de bussiness intelligence...)
- Sistemas orientados a la relación con el empleado público (portal del empleado público, tarjeta inteligente del empleado público,...)

- A partir de los distintos sistemas y subsistemas mencionados antes despliegue de plataformas sectoriales como p.ej. plataforma de facturación electrónica, licitación electrónica,...

e-Participación/e-Democracia

- Interacción con los ciudadanos a través de aplicaciones web 2.0 para fortalecer el diálogo y la democracia local. Cohesionar y ordenar la presencia social de la administración en Internet para acercarse al ciudadano de forma integral.
- Visibilidad de los procesos políticos y participación en el diseño de la estrategia de la ciudad en distintas áreas como pueda ser el planeamiento: consultas electrónicas, presentación de alegaciones a planes de forma electrónica,...
- Difundir y hacer transparente la actividad corporativa municipal a través de canales digitales: retransmisión de plenos a través de internet, publicación de información presupuestaria,...

Algunas experiencias "Smart City" para una Smart Governance

El proyecto *SmartCities* financiado por el programa europeo INTERREG IVC creó una red de innovación entre ciudades, gobiernos, universidades, consultoras para desarrollar y prestar mejores e-servicios a los ciudadanos y empresas en la Región del Mar del Norte. Ha trabajado para identificar qué e-servicios funcionan mejor y por qué. La necesidad de revisar sistemáticamente los sistemas y procesos de negocio se consideran claves para la prestación exitosa de e-servicios. La comprensión de los ciudadanos y sus necesidades son claves para facilitar servicios buenos y relevantes. Este proyecto ha elaborado un conjunto de herramientas analíticas denominado ESD toolkit y un conjunto de listado de procesos (European Service List y European Function Lists) que ayudan a las administraciones locales a diseñar e-servicios relevantes y de calidad.

La ciudad de *Nueva York*, utiliza, según datos de abril de 2011, más de cien canales en medios sociales (twitter, Facebook, youtube, flickr) para llegar a sus ciudadanos³⁴.

34. NYC CITY. *Official NYC Social Media Sites Index* http://www.nyc.gov/html/misc/html/social_media.html

Finalmente, las experiencias de las ciudades objeto del análisis de *Eurocities* mencionado anteriormente son de gran interés para conocer en profundidad los factores críticos de éxito para el e-Gobierno.

4.7. Economía Inteligente

No hay un consenso general sobre lo que el término Smart Economy significa actualmente al nivel de ciudad, y la mayor parte de las referencias a esto se enfocan a nivel nacional. Sin embargo, parece que la “economía basada en el conocimiento” (KBE) o la “economía del conocimiento” (KE), que ha sido promovida por los gobiernos durante los últimos 15 años o más, contiene los elementos necesarios que deberían permitir a una ciudad proclamar que cuenta con una Economía Inteligente (Sinclair, 2011). Por tanto el desarrollo de una economía inteligente habilitada por las TICs soportaría la visión de la ciudad del conocimiento.

Fuerza de trabajo Inteligente

Uno de los objetivos debe ser incrementar y actualizar el nivel de capacidades digitales de los trabajadores (incluyendo públicos) independientemente de su edad, localización o situación económica de tal forma que puedan participar de forma plena en la sociedad digital y en los nuevos mercados de trabajo. Otro objetivo debe ser asegurarse que todos los ciudadanos, y especialmente la gente joven, son conscientes del potencial de las TIC para toda clase de profesiones.

Algunos tipos de proyectos “trabajadores inteligentes” para una “Smart City”

- Concienciar, promover o fomentar la alfabetización digital de trabajadores, con especial hincapié en la incorporación de formación TIC aplicada a los sectores estratégicos o productivos locales, a través de talleres de empleo,... o en los centros de aprendizaje.
- Colaboración con asociaciones, sindicatos, gobiernos regionales o nacionales, colegios profesionales, cámaras de comercio, confederación de empresarios, etc. para difundir y atraer a la ciudad formación especializada en tic a través de telecentros, bibliotecas, etc. Unificación de la red de centros (de obras sociales, de la propia administración local, de la administración regional, de asociaciones o sindicatos) para crear un plan integral de alfabetización digital en la ciudad.

- El fomento del co-working (co-trabajo) permitiendo que varios profesionales independientes de sectores distintos, compartan una misma oficina o un mismo espacio de trabajo donde se fomenta la colaboración, el trabajo en un espacio comunitario y multidisciplinario, y el networking.
- Creación de una fuerza de trabajo cualificada del sector del conocimiento mediante la formación o atracción de profesionales de este sector, en especial de las TIC.

Negocios más inteligentes

En este apartado debemos mencionar tres tendencias y áreas de evolución hacia negocios más inteligentes.

Primero, las empresas están actualmente compitiendo no ya con sus empresas vecinas si no con empresas de un mundo global y conectado en la “nube” de Internet. Cada vez es más frecuente que el ciudadano acuda a una tienda física local para conocer un producto pero lo adquiera en una tienda virtual (probablemente de otro país) o que planifique sus vacaciones en “agencias de viaje” online o realice la compra o alquiler de un piso en una “agencia inmobiliaria” online.

Segundo, las empresas (en especial el universo de las pymes y micro-pymes) están quedando relegadas en los beneficios derivados de la incorporación de las TIC para la gestión, operativa o márketing de su negocio, reduciendo su nivel de competitividad frente a otros negocios del sector.

Tercero, cada vez más se están desarrollando ecosistemas digitales de negocio (DBEs) incluyendo los locales) a las que las empresas locales deben incorporarse. Entendemos por estos ecosistemas digitales la red de compradores, proveedores y productores de productos o servicios relacionados (p.ej. el turismo) que basándose en una infraestructura digital auto-organizada intentan lograr un entorno digital en red que dé soporte a la cooperación, sus relaciones de negocio o a modelos de negocio evolucionados (p.ej. la venta y reserva online de packs turísticos locales: hotel, alquiler de coches/bicis, bus turístico, reserva restaurante, entradas de espectáculos y museos, compra online de productos típicos,...).

Algunos tipos de proyectos “Negocios más inteligentes” para una “smart city”

- Fomento de la incorporación del e-comercio en el tejido local, con apoyo de asociaciones de comerciantes bien a través de talleres o mediante el

desarrollo de plataformas de comercio electrónico para determinadas tipologías de negocio.

- Promoción de redes de espacios físicos para apoyar y acompañar a las PYMES en la mejora de su nivel de madurez digital y la incorporación de la innovación a sus procesos de negocio y producto o servicios. Potenciar la figura del "innovation coach" como profesional experto en TIC e innovación, con un alto grado de implicación con el tejido empresarial en el que desempeña sus funciones.
- Creación de oficinas modulares descentralizadas (oficinas satélite virtuales) o espacios con acceso a banda ancha ultrarápida, equipadas para llevar a cabo tele-trabajo, tele-videoconferencia o tele-presencia y capaces de proveer servicios auxiliares TIC a los usuarios de las mismas.
- Fomentar el desarrollo de ecosistemas digitales de negocio en cadenas de valor empresarial estratégicas de la ciudad.

Industrias Inteligentes

Cuando hablamos de industrias inteligentes en el ámbito TIC nos referimos tanto a aquellas que constituyen el hipersector digital como a las del sector creativo o aquellas que utilizan las TIC de forma intensiva para modificar su competitividad. De especial importancia por tanto, aunque no exclusiva, es el hipersector digital en el que determinados sectores empresariales se están fusionando difuminándose así sus áreas de negocio. Así el sector de contenidos y medios digitales (publicidad, sector audiovisual, cultural,...) está convergiendo con el sector de servicios digitales y el sector de la electrónica, la informática y las telecomunicaciones, como podemos constatar en las grandes corporaciones de (tele-)comunicaciones que se han convertido en conglomerados empresariales digitales que aglutinan todas estas áreas.

Algunos tipos de proyectos "Industrias Inteligentes" para una "Smart City"

- Desarrollo de "incubadoras" o viveros con espacios para empresas tecnológicas en el que fomenten colaboraciones con universidades, inversores de capital riesgo,
- Fomento de la incorporación de las industrias locales a plataformas tecnológicas TIC sectoriales que trabajan en incorporar las TIC en determinadas áreas (construcción, energía, textil,...) o a su colaboración con centros tecnológicos TIC locales o no locales.

- Creación de redes de innovación urbanas con universidades, centros tecnológicos, sector empresarial tecnológico local, etc. para la innovación urbana.
- Creación de laboratorios urbanos “Living Lab” que hacen de la ciudad un laboratorio en los que probar las últimas soluciones tecnológicas y que son un atractor de empresas tecnológicas
- Fomentar el desarrollo de un sector tic especializado en sectores con potencial en la ciudad

Algunas experiencias de “Industrias Inteligentes” para una “Smart City”

El proyecto *Smart City Malta* se desarrolla en el emplazamiento de Ricasoli Industrial Estate en Malta. SmartCity Malta es una joint venture entre las empresas de la Smart City y el gobierno de Malta, que pretenden desarrollar negocios sostenibles, principalmente en el área de las TIC y la industria de los media (contenidos digitales).

El proyecto *22@Urban Lab* de la ciudad de Barcelona tiene como objetivo consolidar el papel de Barcelona como ciudad innovadora. Así en el distrito 22@ se ha creado una línea de acción concreta que es potenciar la utilización de la ciudad como laboratorios urbanos, con el proyecto 22@urban lab, que erige el distrito 22@ Barcelona como espacio de prueba de soluciones innovadoras para empresas que deseen implantar pruebas en cualquier ámbito: urbanismo, educación, movilidad, tec. Estos espacios están acotadas a la prueba o despliegue de aquellos productos que tengan una implicación directa con el funcionamiento de la ciudad o en los servicios que proporciona el Ayuntamiento; proyectos que aporten beneficios para los ciudadanos y que solucionen necesidades no resueltas; o aquellos proyectos que estén alineados con los objetivos, prioridades y líneas de actuación del Ayuntamiento.

La iniciativa *Málaga Valley e-27* ha supuesto la creación de un think-tank tecnológico local, a iniciativa de empresas del sector de las TIC y de la administración de Málaga cuyo objetivo es diseñar las políticas y líneas de acción necesarias para convertir a Málaga en un “Silicon Valley” europeo.

En *otras ciudades*, los proyectos de tipo smart city son además un movilizador y catalizador de las capacidades de innovación locales. Así existen ciudades como Singapur (a través de una iniciativa conjunta de la ciudad con IBM denominada Smarter Cities ResearchCollaboratory), *Helsinki* (con Forum Virium, plataforma de innovación de la ciudad), *Dublin* (con el Smarter Cities Technology Centre que IBM

ha abierto en colaboración con la ciudad), *Estocolmo* (apoyándose en Kista Science City, uno de los parques tecnológicos más exitosos del mundo), *Amsterdam* (a través de la iniciativa Amsterdam Innovation Motor) llevan un tiempo de adelanto en la utilización de aproximaciones de laboratorio y experimentación en beta de diferentes aplicaciones digitales a la gestión urbana como fórmula de mejora del funcionamiento de la ciudad y de impulso de los agentes de sus respectivos ecosistemas de innovación urbana.

En España el Ayuntamiento de *Valencia* puso en marcha hace unos años la Red de Innovación Municipal Avanzada de Valencia (ahora denominada BIT urbana) destinada a crear una red de innovación con los centros tecnológicos, universidades y empresas de la ciudad destinados a buscar soluciones a las necesidades de la ciudad en distintos sectores; El Ayuntamiento de Barcelona en colaboración con CISCO promueve un centro de innovación urbana en la ciudad; en Nueva York se va a poner en marcha el New York City Urban Technology Innovation Center (NYC UTIC), organismo creado en colaboración con la Universidad de Columbia, el Instituto Politécnico de New York y la Universidad de New York, dirigido a la investigación y la comercialización de soluciones de edificación sostenible.

Oulu, una ciudad de algo más de 140 mil habitantes situada en el Norte de Finlandia, a 600 km de Helsinki y próxima al Círculo Polar Ártico, y antigua base industrial, ha transformado su economía en las últimas tres décadas de la dependencia de las industrias de la madera, el metal y el papel en una basada en la alta tecnología, especialmente en los campos de las telecomunicaciones, la electrónica, multimedia, biotecnología y tecnologías medioambientales. Esta regeneración económica de una ciudad periférica en el que la alta tecnología ha jugado un rol importante ha sido denominada como el "Fenómeno Oulu", habiendo sido reseñada por la prestigiosa revista tecnológica estadounidense *Wired* a finales del pasado milenio como el tercer Silicon Valley del mundo. Esto ha sido posible por la capacidad de coordinar esfuerzos e intereses del sector público, Universidad, el sector privado y la ciudadanía. La Universidad (especializada en el ámbito tecnológico), la llegada de Nokia como empresa ancla y su posterior crecimiento, y la posterior creación del parque tecnológico Technopolis han sido tres de los factores decisivos.

5. LOS MOTORES Y EL COMBUSTIBLE NECESARIO PARA EL AVANCE HACIA UNA CIUDAD INTELIGENTE: LA TECNOLOGÍA Y LA INFORMACIÓN EN LA CIUDAD INTELIGENTE

Detrás del fenómeno de las ciudad inteligente existen importantes avances tecnológicos que ofrecen posibilidades antes inimaginables, sirva de ejemplo la eclosión de Internet.

En la ciudad inteligente entra en juego la denominada Internet del Futuro que se concibe como una infraestructura de comunicación compuesta por dispositivos, redes, servicios, conocimiento y contenidos, que servirá de soporte, de una forma sostenible, a todas las necesidades de comunicación de la sociedad del futuro (interconectada), incluso aquellas que todavía no se hayan anticipado.

La Internet del futuro se compone de varios pilares (IERC)³⁵:

- *Internet por y para las personas (Internet of People, IoP)*. La Internet del futuro debe proporcionar los medios para facilitar el día a día de las personas, comunidades y organizaciones.
- *Internet de los Contenidos y del Conocimiento (Internet of Media, IoM)*. La Internet debe soportar mecanismos de disseminación del conocimiento tanto a nivel local como global, incorporando al individuo al flujo creativo de contenidos.
- *Internet de las Cosas (Internet of Things, IoT)*. Cada objeto dispondrá de un modo único de identificación y formará parte de la una universal de objetos interconectados capaces de intercambiar y procesar información.
- *Internet de los Servicios (Internet of Services, IoS)*. La red ofrecerá un amplio catálogo de servicios, basados en nuevos modelos de negocio e interacción, en el contexto y en la composición de servicios.

Todo ello soportado por una infraestructura de telecomunicaciones de última generación y una info-estructura avanzada.

En este contexto la Internet del Futuro permitirá a las personas y a las cosas estar conectados en cualquier momento, en cualquier lugar, con cualquier cosa y con cualquiera, usando de forma ideal cualquier tipo de canal o red de comunicación y cualquier servicio.

35. IERC. European Research Cluster on the Internet of Things.

Por otra parte la necesidad de aproximarse a la ciudad como un “sistema de sistemas” inteligentes necesita de elementos tecnológico/digitales tales como: datos e información digital, hardware, software, comunicaciones digitales, servicios electrónicos y usuarios proactivos.

Veremos a continuación algunos de estos elementos tecnológicos que habilitan la ciudad inteligente.

5.1. El sistema nervioso digital de la ciudad inteligente: las Infraestructuras de la red de telecomunicaciones

Como mencionaba William J. Mitchell (2007) las formas que las ciudades toman, los modos en los que funcionan, y la mezclas y distribuciones de actividades dentro de ellas han sido siempre influenciadas muy fuertemente por las capacidades de las infraestructuras de red subyacentes. Aún más, las ciudades se han transformado por la introducción de nuevas infraestructuras.

Tres son las infraestructuras de red tradicionales en las ciudades: la red de transporte, la red de energía y la red de abastecimiento de agua/saneamiento. Una cuarta red crítica en las ciudades, de especial relevancia en las ciudades inteligentes, y a las que en muy pocas ocasiones se les presta la suficiente atención son las infraestructuras de la red de telecomunicaciones: el tejido nervioso digital de lo que debe ser la ciudad inteligente y que está transformando por completo la forma en que las ciudades y sus habitantes funcionan.

Unas buenas infraestructuras de telecomunicaciones están en el corazón de cualquier iniciativa de ciudad inteligente. Son las habilitadores para ese mundo de información interconectada, desde las arquitecturas de datos abiertos y el consumo o envío de información desde cualquier lugar, en cualquier momento y desde cualquier dispositivo para múltiples servicios desde la seguridad pública, la conectividad móvil para emergencias, los sistemas de control de tráfico inteligente, la conexión de edificios y servicios municipales, a las redes inteligentes de distribución de energía, la regeneración económica potenciada por las TIC, la educación, etc. Si no se afronta esta necesidad y se facilita el despliegue de estas infraestructuras, la ciudad inteligente corre el riesgo de fallar y de no lograr su pleno potencial.

Las infraestructuras de telecomunicaciones, abarcan por un lado servicios de interés general como son los servicios de acceso a la información, telefonía fija y móvil, Internet Fijo y Móvil de Banda Ancha, Televisión Digital Terrestre, Radio Digi-

tal; Servicios de Satélite –incluyendo sistemas de navegación GPS–; los servicios de telecomunicaciones para la coordinación de emergencias y protección civil (redes TETRA, etc) o los servicios de comunicación entre la administración pública y la ciudadanía. Las infraestructuras del espacio público digital o las infraestructuras tecnológicas para la gestión inteligente de la ciudad, podrían englobarse también en este apartado.

Una ciudad inteligente requiere una red troncal de telecomunicaciones de alta capacidad que soporte demandas futuras. Así estas redes de banda ancha asegurarán que cada oficina, casa, comercio, empresa o edificio público se beneficie de conexiones de banda ancha ultra-rápida a Internet o a centros de control junto con los servicios de nueva generación que facilitan.

Para la expansión de las redes de telecomunicación es necesaria la ocupación del dominio público: carreteras, autovías, autopistas, suelo municipal, etc., en la que los ayuntamientos, como administraciones competentes y cercanas al ciudadano, se ocupan de la concesión de licencias de obra, la revisión de proyectos técnicos, las licencias de funcionamiento, etc., tal como lo han venido haciendo hasta ahora con otras redes de suministro de servicios públicos: gestión de residuos, transportes, alumbrado público o medio ambiente (COIT, 2007).

El despliegue de infraestructuras y redes de radio-telecomunicaciones que necesitan los operadores ha propiciado que las corporaciones municipales tengan que incrementar sus niveles de gestión y ampliar sus campos de actividad. Por otra parte las competencias sobre el despliegue de infraestructuras de telecomunicaciones suelen estar repartidas entre diversas áreas municipales: urbanismo, infraestructuras (apertura de zanjas, despliegue de red cableada...), medio ambiente, inclusive las áreas económicas (ordenanzas fiscales). Es importante mencionar además la escasa o nula presencia de ingenieros de la rama de las telecomunicaciones en la administración local encargados de supervisar estos aspectos. Es sintomático la inexistencia de perfiles en la administración encargados del despliegue de las infraestructuras de red de la “era de la información” frente a la profusión de perfiles de redes de la “era industrial” (arquitectos, ingenieros de caminos,...)

En cuanto a la industria de telecomunicaciones su rol en la ciudad inteligente será el de continuar desplegando y modernizando la infraestructura para facilitar un mayor ancho de banda, asegurar la provisión del servicio de forma ubicua y contribuir con plataformas habilitadoras del servicio; junto con el soporte a nuevos modelos de gestión y explotación de estas infraestructuras.

Pero, algunos de los frenos al despliegue de las infraestructuras de telecomunicaciones en las ciudades vienen derivados del elevado coste de la obra civil (sea este antenas de telefonía móvil o canalizaciones de fibra óptica) o la inexistencia de infraestructuras comunes de telecomunicaciones (red vertical) en los edificios. El 80% del coste que asumen los operadores de telecomunicaciones para el despliegue de una red de telecomunicaciones proviene de la obra civil, lo que frena su inversión, y lo que da una idea también del porcentaje de mejora que se puede experimentar a través de actuaciones como la coordinación en la apertura de zanjas, la compartición de infraestructuras y canalizaciones, el empleo de otras infraestructuras y canalizaciones de la administración; modelos compartidos o público-privados de despliegue, copropiedad y utilización de los elementos de la infraestructura; etc. Es habitual además encontrarse con planes general de ordenación urbana o proyectos de nueva urbanización, en el que no se estudian o contemplan el despliegue de las redes de telecomunicaciones, siendo esto todavía más sorprendente en los nuevos polígonos industriales. Las barreras administrativas no favorecen la competencia entre operadores favoreciendo al operador predominante en el territorio lo que impacta entre otros en la competitividad y por tanto en la disponibilidad, calidad o asequibilidad de los servicios de red.

Reseñar la existencia en la ciudad de áreas con mayor o menor cobertura de las redes de telecomunicación (sea móvil o fija), de disponibilidad de mayor ancho de banda (caudal de datos) o saturación de la red. Existirán áreas en las que incluso exista poca o nula cobertura (zonas grises o oscuras) en las que los operadores privados de telecomunicaciones no realizan ni realizarán despliegue alguno ya que no les resulta rentable (núcleos aislados, baja población, baja demanda de sus servicios) y en los que las administraciones locales conjuntamente con las administraciones de nivel superior deben intervenir para garantizar la inclusión de los ciudadanos de estas zonas a las redes digitales.

Cuando hablamos de este tipo de infraestructuras hablamos tanto de las infraestructuras troncales de conexión a las redes regionales, nacionales y transnacionales de telecomunicaciones (internet), a las infraestructuras de acceso (en especial las NGAs o Next Generatio Access Networks que proporcionan anchos de banda que garantizan la provisión de servicios como teleconferencia, telemedicina, ...), las infraestructuras del hogar digital y del edificio inteligente (infraestructuras comunes de telecomunicaciones –ICTs- e infraestructuras de acceso ultrarápido –IAUs-), del espacio público o de la administración digital (red pública de datos e interconexión de edificios públicos).

Juega un papel importante en la gestión inteligente de la ciudad la disponibilidad del acceso digital a la información desde la vía pública por parte de los equipos municipales sean estos policías locales, inspectores, etc. o la posibilidad de conectividad de determinados servicios o equipamientos en la vía pública p.ej. puntos de información digitales,...

Algunas experiencias

Madrid. En el año 2005 se constituye el *Foro para el Desarrollo de la Sociedad de la Información en la Ciudad de Madrid, Foro MaR* compuesto por cien notables que tenía como finalidad la implantación de la Sociedad de la Información y hacer de Madrid una de las ciudades más tecnológicas del mundo. Dentro de este foro el *Libro Blanco y Estrategia para la Implantación de la Sociedad de la Información en la Ciudad de Madrid* (2005). En el mismo año se produce la adhesión del Ayuntamiento de Madrid en el Pleno de octubre a la "*Declaración de Principios para construir la Sociedad de la Información*". Se constituye en julio de 2006 la *Comisión Técnica Municipal para la coordinación de la implantación de la Sociedad de la Información* en Madrid, interna e interdepartamental, y abierta por reglamento a la participación de agentes del sector en las reuniones.

Dentro de esta estrategia se elabora el *Plan Director de Infraestructuras de Telecomunicaciones* como iniciativa conjunta entre el sector público y el sector privado. La *Ordenanza para el Desarrollo de la Sociedad de la Información y de las Tecnologías Relacionadas* en la Ciudad de Madrid surge en el 2011 con los propósitos de establecer los objetivos y principios generales que han de presidir el ejercicio por la Administración Municipal de sus competencias en las materias indicadas. Y para regular detalladamente las condiciones de instalación de las infraestructuras de telecomunicaciones asociadas a los servicios de comunicaciones electrónicas para impulsar la llegada de la banda ancha fija y móvil a todos los sectores, el hogar digital y las propias redes de la administración.³⁶

5.2. Las capas digitales de la ciudad inteligente

Enfocándonos en el ámbito de la gestión inteligente de la ciudad podemos decir que esta inteligencia urbana está constituida por una serie de capas (habilitadas tecnológicamente) sobre las que se prestarán servicios. Simplificando este modelo podemos decir que existe una capa compuesta por elementos como sensores dedica-

36. Elaboración propia a partir de información de www.munimadrid.es

dos a recoger información, que son transmitidos a través de redes de comunicaciones a una base de datos central y una serie de interfaces y servicios inteligentes que permiten integrar, analizar y explotar esta información prestando nuevos servicios o facilitando la realización de nuevas actuaciones.

- *Capa de generación y recolección de datos de los subsistemas de la ciudad:* Para cada uno de los elementos (seguridad, salud, infraestructuras, transporte y tráfico, administración, medio ambiente,..) y sus subsistemas que componen la ciudad se realiza una recopilación de información de la ciudad (datos digitales). Para ello se pueden utilizar sensores (que pueden medir variables tales como el movimiento, el sonido, contaminación, etc y recopilar datos para posteriormente enviarla a una base de datos central) y diferentes dispositivos, entre los que hay que incluir smartphones, pdas, tablas, ordenadores de ciudadanos o empleados públicos, dispositivos de conversión de información analógica a digital (scanners), cámaras y videocámaras, dispositivos del hogar, vehículos, así como otros dispositivos de medida situados en infraestructuras fijas (como mobiliario urbano, edificios, sistemas de canalización y tuberías, estaciones meteorológicas, de calidad del aire, del ruido,...). Aunque esta recolección se puede hacer en tiempo real o en diferido, de forma automática (a través de dispositivos) o a través de un operador humano (que incluso puede a su vez haber recopilado la información a través de otros medios como teléfono o papel,...) el objetivo ideal es aquel que permita la generación y recolección de datos digitales, en tiempo real y de forma automática mediante dispositivos electrónicos.
- *Capa de transmisión e intercambio de datos recopilados:* se realiza la transmisión de los datos recopilados de la ciudad o de un subsistema a través de las redes de comunicación bien sean públicas (internet), corporativas (intranet), redes del hogar, del edificio, etc. Esto se lleva a cabo mediante una combinación de este tipo de redes y de las infraestructuras inalámbricas, móviles y fija (de operadores privados o públicos) que las soportan en base a la disponibilidad o necesidades de movilidad, ancho de banda, etc. que requiera la transmisión.
- *Capa de almacenamiento, de procesamiento y de análisis de los datos:* se trata de almacenar en una plataforma central, no volátil, los distintos datos recopilados en cada subsistema de la ciudad debiendo buscar la unicidad

del dato base (elemento común) al que se vincularán datos adicionales recogidos y el histórico de estos datos. Esto permite, a través de distintos interfaces, la integración de la información, al mismo tiempo que se facilita su procesamiento posterior mediante diferentes sistemas analíticos o el posterior uso de los datos por parte de distintas aplicaciones y servicios.

- *Capa de provisión de servicios:* Esta plataforma de provision de servicios habilita los componentes e interfaces necesarios para la prestación de los distintos servicios en el ámbito de la smart city estando constituida por distintos módulos que pueden formar parte de los sistemas de información corporativos o de los distintos sistemas de información urbanos de la ciudad.
- *Capa de servicios de la smart city:* los distintos servicios de la smart city ya vistos, y que podrán ser desarrollados por los mismos agentes involucrados en el resto de la cadena de valor tecnológica o por otros agentes (entre los que no se debe descartar a los ciudadanos).
- *Capa de consumidores/prosumidores de la información:* los consumidores de la información y servicios de una smart city pueden ser a su vez seres humanos o de nuevo dispositivos como actuadores o sensores, etc. a los que les llega la información procesada para ser utilizada en el mismo subsistema o en otro distinto. En función de la información procesada pueden a su vez realizar algún tipo de actuación que generará información que entrará de nuevo en el flujo, p.ej. la optimización de los sistemas deseados en función de la información recibida generan a su vez actuaciones y modificaciones de las que deben recogerse los datos. O los ciudadanos en base a la información recibida pueden convertirse en prosumidores o productores de información digital que de nuevo entra en el sistema.

En el ámbito de la gestión inteligente de la ciudad, cada una de estas capas debe ser diseñada de forma integral e integrada. Cada uno de los módulos o aplicaciones que compondrán la plataforma debe integrarse de forma transparente con el resto de módulos con el objetivo final, entre otros, de poder construir el Centro de Gestión y Operaciones de la Ciudad. Por tanto es fundamental definir la Arquitectura de Información, Sistemas y Comunicaciones de base y común que soportará estas capas en el ámbito de la gestión inteligente de la ciudad.

5.3. La info-estructura: Los datos, la información, el conocimiento

Albert Einstein dijo una vez “La información no es conocimiento”. Cada vez hay más información pero sólo una ínfima cantidad de esta información que se crea está estructurada, es decir, se encuentra en un formato estándar de palabras o números interpretables por ordenadores (Fundación de la Innovación Bankinter, 2011). Los datos sobre los que se construye la información además presentan el problema de las cuatro Ds: en múltiples ocasiones se encuentran duplicados, o desagregados, pueden ser discordantes entre sí, o están desactualizados.

Es necesario tener en cuenta la necesidad de evitar que existan conjuntos de datos base o de referencia que presenten alguna de las cuatro Ds. Si un ayuntamiento quiere gestionar su organización, el territorio o la población debe de tener bases de datos sobre cada uno de estos ámbitos donde el dato sea único (debe existir una base de datos única de ciudadanos, de equipamientos e infraestructuras, de organización,...), este esté centralizado, actualizado y al que sea posible asociar otros datos complementarios. Como punto importante mencionar que el 70% de los datos que gestiona una administración local es georeferenciable (es decir poseen algún componente como posición; coordenadas “x”/“y”; dirección postal; etc. que permiten ubicarlas sobre el territorio). Este nexo común (la localización) va a permitir (y a veces será el único elemento que lo haga posible) cruzar, integrar y analizar información de distintos dominios mediante p.ej. sistemas de información geográficos.

Por otra parte las administraciones locales atesoran una ingente cantidad de datos –tales como datos estadísticos, información sobre transporte, información cartográfica o geográfica, etc- que pueden habilitar el desarrollo de un amplio número de nuevos servicios digitales o nuevos contenidos. Así la Unión Europea estimó en su momento que el valor del mercado total de la información del sector público (ISP) tenía un valor de entre 10 y 68 mil millones de euros (Rodríguez y Cid, 2007). Esto llevó al desarrollo de la Directiva sobre la Reutilización de la Información en el Sector Público (2003) que busca la liberación de los datos en poder del sector público promoviendo así lo que se conoce como movimiento de datos abiertos o “open data”. Esta iniciativa además de garantizar mayor transparencia e igualdad en el acceso a los datos, garantiza el surgimiento de un nuevo sector económico derivado de la creación de contenidos y servicios digitales por terceros. Esto lo han entendido ya múltiples gobiernos del mundo como el norteamericano (portal data.gov), el británico (data.gov.uk) o ciudades como Manchester, Barcelona (OpenData

BCN), Nueva York (NYC Open Data), etc. que se han beneficiado al mismo tiempo de un sinfín de nuevas aplicaciones generadas por los ciudadanos.

Finalmente, en la recogida de datos en la ciudad inteligente emergen además dos posibles patrones a mencionar y tener en cuenta. Son la llamada “ciudad híbrida” (Lift Conference, 2011) como una realidad tanto de información como de infraestructuras clásicas y de actividad de ciudadanos donde éstos son capaces de crear y analizar sus propios datos o en mezcla con los de las administraciones. Los ciudadanos pasan a la toma de decisiones sobre la propia ciudad a partir de la interpretación de estos datos. O el modelo de la ciudad controlada donde un actor (sea administración o proveedores de servicios) centralizan y atesoran la información recogida por miles de nuevos sensores, interconecta bases de datos pública y privadas e incluso información captada desde los propios ciudadanos que lanza nuevos riesgos sobre la seguridad de la información y la privacidad, a tener en cuenta por las administraciones.

6. LA ESTRATEGIA Y EL LIDERAZGO TIC EN LA CIUDAD INTELIGENTE

6.1. La necesidad de una e-estrategia a nivel local

Teniendo en cuenta las importantes promesas y los profundos impactos que las TIC aportan al desarrollo socio-económico y de competitividad de los territorios, queda claro que éstos (y en particular las ciudades) necesitan embeber las TIC en sus estrategias globales de desarrollo, al igual que las empresas competitivas han aprendido a integrar las TIC en el núcleo de sus estrategias de negocio. Es preciso definir estrategias de e-desarrollo o de desarrollo habilitado o conducido por las TIC.

A nivel europeo, nacional o regional se ha venido dando este paso en las últimas dos décadas con la definición de estrategias digitales, e-estrategias o estrategias de e-desarrollo destinadas a dar soporte (con algunas excepciones) a las estrategias globales de desarrollo o a estrategias sectoriales del territorio mediante la innovación tecnológica basada en las TIC. Como ejemplos podemos citar a la Agenda Digital Europea (DAE) destinada a dar soporte a la Estrategia 2020 (“smart, sustainable, inclusive growth”); al Plan Avanza2 español y la Agenda Digital 2015 de Portugal; o a nivel regional la Agenda Digital de Galicia 2014.gal destinada a dar soporte al Plan Estratégico Galicia 2010-2014 o la Agenda Norte Região Digital como soporte a la iniciativa Norte 2015 Pacto Regional para a Competitividade.

Muchas de estas e-estrategias, como ha ocurrido con otras estrategias de desarrollo, también han ignorado y relegado a los gobiernos locales y a las ciudades, subestimando su papel. No obstante, asumiendo la importancia que tienen las ciudades en la era de la globalización y que la nueva economía tiene su asiento en ellas, cabe reafirmar que dichas iniciativas no se verán coronadas por el éxito hasta tanto se adapten, implementen o trasladen adecuadamente al plano local. No debe olvidarse que las ciudades son los nodos de la red global y las instancias que garantizan las infraestructuras económicas, políticas y sociales requeridas por la sociedad postindustrial (Furlan, 2006).

Muchos de los ámbitos a desarrollar de los que constituyen una ciudad inteligente van a ser influenciados directa o indirectamente por las e-estrategias, definidas a nivel superior, al situarse determinadas competencias en estos niveles. Al mismo tiempo las e-estrategias definidas a nivel superior y que puedan tener su trascendencia en lo local se encuentran frenadas o no llegan a ser implementadas en todo su potencial debido a barreras derivadas del funcionamiento administrativo o económico local (p.ej. las barreras locales al despliegue de infraestructuras de telecomunicaciones), que no han sido tenidas en cuenta. Son pocos los gobiernos locales que conozcan o se preocupen por cómo están impactando estas e-estrategias en su ciudad y cuál es el aprovechamiento que hace la ciudad de las e-iniciativas, o de su posicionamiento respecto a otras ciudades en la senda del e-desarrollo.

Por otra parte las iniciativas propias que la administración local pone en marcha, en virtud de sus competencias obligatorias o no obligatorias, adolecen generalmente de un estudio exhaustivo en cuanto a los objetivos estratégicos de mejora territorial o institucional a los que debe contribuir; de la elección de las tecnologías más apropiadas para el contexto; del mantenimiento y sostenibilidad de las soluciones tecnológicas; de su relación e integración con otros proyectos o sistemas tecnológicos; del acompañamiento organizativo o de reformas necesarios; etc... Tristemente, es frecuente encontrarse con multitud de proyectos lanzados por los gestores públicos llevados por la "moda" o por "imagen", o por mal entendidas "buenas prácticas" en otras administraciones locales o por "asesoramientos" de consultoras y empresas tecnológicas con amplio conocimiento tecnológico pero escaso conocimiento del marco institucional, territorial o de desarrollo. Así aunque se está produciendo un incremento en las inversiones TIC en las ciudades, estamos asistiendo a una "crisis tecnológica" ya que cada vez más estas inversiones son menos productivas, fracasan o se convierten en insostenibles derivadas de una errónea concepción, diseño, implantación y evolución futura.

En el actual contexto la tónica general de despliegue de las TICs en las ciudades se podría definir como de “desordenada” o “aislada” sin una visión e impacto global. Viene condicionada por el insatisfactorio nivel de e-capacidades de gobernantes, equipos técnicos municipales, ciudadanos y empresas; por la escasa coordinación entre áreas de la propia administración, administraciones y entre actores públicos y privados (que llevan con frecuencia a la duplicación de esfuerzos); el escaso impacto estratégico y retorno de la inversión de los proyectos desarrollados enfocados en más ocasiones hacia una “moda tecnológica” que en lo que se puede mejorar mediante la utilización eficaz de la tecnología; derivada de la inexistencia de e-estrategias y e-planos que recojan y desarrollen los objetivos globales a nivel local; la falta de e-liderazgos o de equipos técnicos capacitados; o por las dificultades presupuestarias y organizativas de los ayuntamientos que deben aplicarlas y promoverlas.

Todo esto contribuye a que se profundicen las brechas digitales entre las ciudades que piensan y desarrollan e-estrategias (globales o sectoriales como pueda ser el e-Gobierno) y las que no las definen o improvisan. Es importante reseñar que es a nivel local donde se visualiza de forma clara la confluencia y el éxito de las distintas iniciativas de los distintos niveles y que, como mencionábamos, de forma casi general obvian o no tienen en cuenta este nivel a excepción de determinados programas de e-gobierno.

Diversos estudios relacionados con el análisis de e-estrategias, sus ventajas y su impacto a distintos niveles (nacional –Hanna, 2003; regional o local³⁷) aportan evidencias que apoyan a aquellos que defienden que el desarrollo de una e-estrategia global y/o sectorial para la ciudad es vital para el desarrollo socio-económico de ésta o del ámbito sectorial afectado. Como dice un dicho anónimo “si no lo puedes planear, menos aún lo vas a poder realizar”.

Como algunos ejemplos de ciudades distantes que han puesto en marcha una e-estrategia global tenemos entre muchas otras algunas como Istanbul Digital City Vision, Singapur In2015, Manchester, Birmingham Digital, New York City 2.0,...

6.2. La e-estrategia para el e-desarrollo local: la Agenda Digital Local

Fruto de esta realidad, surge la iniciativa de Agenda Digital Local (ADL) fraguada a lo largo de diversas Cumbres Mundiales de Ciudades y Gobiernos Locales

37. Proyectos CEMSDI y DLA financiados por la Unión Europea www.cemsdi.eu y www.dlaproject.eu

sobre Sociedad de la Información, y desarrollada a nivel europeo a lo largo de distintas Conferencias Europeas de Sociedad de la Información (EISCO).

Así la II Cumbre Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales para la Sociedad de la Información (Bilbao, 2005) estableció la necesidad de “implementar en nuestras ciudades (...) una Agenda Digital Local diseñada para promocionar la Sociedad de la Información teniendo en cuenta el particular entorno socio-económico y cultural, y basado en la amplia participación de ciudadanos y actores sociales, con el objetivo último de promover el desarrollo sostenible. (...) Estas han de basarse en un concepto amplio y no limitarse a reproducir el modelo de e-administración si no que situará a la administración local en un nodo de interrelaciones que se concretarán en partenariados público-privados y público-públicos de amplio alcance siendo su objetivo garantizar el desarrollo de todas las esferas que componen la Sociedad de la Información”³⁸.

Se puede comparar, en cierta medida, las ADL respecto al área de sociedad de la información y la administración electrónica con lo que representó p.ej la iniciativa de Agenda 21 para el área del medio ambiente.

La Agenda Digital Local es por tanto un Plan Estratégico para el e-desarrollo y el e-gobierno a nivel local. En definitiva una herramienta orientada a dar soporte a los gobiernos locales en la definición propia de su participación en la Sociedad de la Información y del Conocimiento y del Gobierno electrónico.

Se convierte la ADL en un instrumento facilitador de la modernización de las entidades locales y de los servicios que prestan a través de las nuevas tecnologías; en una herramienta de competitividad, crecimiento económico y de empleo; en un facilitador de una estrategia común en esta área, y de la colaboración con otros actores públicos y privados a través de fuertes redes que apuesten por la incorporación y por el desarrollo de la innovación TIC en un territorio; en un medio para mejorar el diálogo con sus ciudadanos y su participación en las decisiones a través de internet; y como medio para luchar contra la brecha digital entre territorios y dentro del territorio, asegurando así que todos los ciudadanos y entidades accedan en igualdad de condiciones a la nueva realidad.

Son diversos los roles que adoptan los gobiernos locales frente a la Sociedad de la información y las TICs siendo tanto usuarios (de las TIC), como productoras (de

38. II Cumbre Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales para la SI. Declaración de Bilbao, 2005.

servicios digitales,...), reguladoras (marco que favorezca la utilización y desarrollo digital), o p.ej impulsoras/tractoras. Todos estos roles y los diversos ámbitos temáticos deben coordinarse en una estrategia común.

Es importante remarcar que las Agendas Digitales Locales tienen como principio fundamental su alineación con las e-estrategias de sociedad de la información de nivel superior (europeo, nacional, regional,...) a las que deben reforzar y complementar evitando duplicidades; así como su alineación con el plan estratégico del municipio o municipios o a los planes estratégicos sectoriales, a las que debe soportar de tal forma que la estrategia se adapte al entorno y necesidades socio-económicas específicas del territorio y contribuyan al desarrollo mejorado o habilitado por la incorporación de las nuevas tecnologías.

La ADL se basa en tres pilares:

- El Plan Agenda Digital Local, que cada gobierno local o grupo de gobiernos locales discute y aprueba a través de sus órganos habituales de decisión. El Plan debería estar basado en una estrategia a 3/4 años que distinga claramente aquellas actividades que son desarrolladas y financiadas con recursos internos y aquellas que requieren apoyos o partenariados externos.
- El Foro con los ciudadanos y los agentes locales, para informar, promover y discutir con ellos las prioridades de la Agenda Local Digital y su progreso, así como para disponer de un instrumento de feedback sobre los servicios desplegados.
- El Pacto Local por la Sociedad de la Información, que cada gobierno promueve en su territorio y que está especialmente dirigido a los proveedores de eServicios y eInfraestructuras locales.

Disponer de una Agenda Local Digital proporciona los siguientes beneficios para una ciudad:

- aborda de una forma *planificada y ordenada* el e-desarrollo en nuestro territorio;
- permite la *priorización estratégica* y asignación eficiente de recursos (hoja de ruta);
- ayuda a definir de forma correcta las distintas necesidades de los proyectos mejorados con la ayuda de las TIC;

- se basa en la *participación activa de todos los agentes* implicados en nuestro territorio (un proyecto de ciudad), abierto al tejido social y económico de la ciudad. Trata pues de *involucrar a la sociedad* mediante partenariados público-privados-ciudadanía (4Ps) para alcanzar un objetivo común;
- favorece las posibilidades de encontrar *financiación* y es una *imagen de marca* de los esfuerzos locales en su incorporación a la Sociedad de la Información;
- permite el mantenimiento de una *visión a medio-largo plazo*, y con resultados en el corto, medio y largo plazo;
- está orientada al *retorno de la inversión tecnológica* en términos sociales, económicos,... no en “logros tecnológicos” en sí mismos, aunque la tecnología sea parte fundamental de la estrategia;
- es un *compromiso* del gobierno local con su ciudad, comprometiendo externa y/o internamente servicios y resultados en un marco temporal.

Desde la primera definición de ADL hasta la actualidad el número de áreas de trabajo que ésta debería abarcar se ha ido enfocando, sin excluir las anteriores, a una serie de áreas prioritarias (5) y objetivos (29) en las que *al menos y como mínimo* deberían de trabajar los distintos gobiernos locales. Estas áreas son: e-Gobierno y e-Administración; Acceso a la banda ancha y redes digitales seguras; Participación digital o e-Participación; e-Inclusión; y servicios locales digitales avanzados – tanto públicos como privados.

Estas áreas mínimas son extensibles a todas aquellas que afectan al e-desarrollo de una ciudad inteligente. Así una Agenda Digital Local establecería el contexto estratégico, de soporte y gestión, de seguimiento de los programas destinados a crear ciudades (y/o gobiernos) inteligentes.

Entre las entidades que soportan y promueven la Agenda Local Digital se encuentran a nivel mundial CGLU (Asociación de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos), UNITAR (Agencia de la ONU para la Formación de Autoridades locales), GAID; a nivel europeo la CEMR (Consejo Europeo de Municipios y Regiones de Europa), el Comité de las Regiones, asociaciones europeas de ciudades como Eurocities, ELANET, Telecities; o a nivel de la euro-región Galicia-Norte de Portugal el Eixo Atlántico, la Xunta de Galicia o la CCDR-N.

Actualmente el Eixo Atlántico y la CCDR-N participan en dos proyectos europeos orientados a definir metodologías e implantar Agendas Locales Digitales: El proyecto INTERREG IVC denominado “DLA: common methodology for implementing the Digital Local Agenda and its impact on regional and local policies” así como el proyecto perteneciente al programa POPTep denominado “Agenda Digital de la Euroregión Galicia-Norte de Portugal”, con la participación del Eixo Atlántico, Xunta de Galicia y CCDR-N y el apoyo de otras asociaciones y entidades locales de la euro-región.

A nivel europeo, la Comisión Europea ha lanzado así mismo la iniciativa “DAE goes local. Cities as leaders in the Digital Agenda” cuyo objetivo es conseguir aterrizar a nivel local las líneas estratégicas de la Agenda Digital para Europa (DAE). Entre alguna de las líneas de la iniciativa *DAE goes local*³⁹ se encuentra como uno de sus ejes la construcción de Agendas Digitales Locales.

6.3. El conocimiento necesario para enfocar la estrategia digital y sus actuaciones

Algunas preguntas clave

Las ciudades están en etapas de desarrollo radicalmente diferentes a nivel político, administrativo, de desarrollo socio-económico o tecnológico. Estas diferencias en la madurez tecnológica, administrativa, organizativa o económica le darán formas distintas al camino a convertirse en inteligentes y restringirán la capacidad de las ciudades para convertirse en más inteligentes o afrontar determinadas categorías de proyectos “smart city”.

Para poner en marcha una estrategia digital a nivel local que permita configurar nuestras ciudades como ciudades inteligentes, basándonos las áreas a estudiar propuestas por J.L. Tesoro, es necesario tener claro determinados aspectos

- a) el “saber qué” ¿de qué hablamos cuándo nos referimos a una ciudad inteligente o de promover la sociedad de la información o del conocimiento en nuestro territorio? ¿cuál es nuestro modelo de ciudad inteligente? ¿cuál es su potencial? ¿qué casos de forma global o en las distintas áreas de avance en la ciudad se adoptan como referentes para ser adaptados? ¿cuáles son los pre-requisitos básicos antes de poder avanzar en ese

39. Entre las líneas de la iniciativa *DAE goes local* nos encontramos con las siguientes: “Revision of the Digital Agenda for Europe; Making it more effective, relevant and tangible at the local level; Building digital local agendas, depending on regions/local authorities needs; Input from regional and digital local agendas;”

área? ¿qué factores condicionan su viabilidad y factibilidad en un determinado momento y lugar? ¿qué sectores, ámbitos y actividades de ese camino se priorizarán?

- b) El *“saber para qué”* ¿qué se persigue realmente con la estrategia o los proyectos? ¿qué se intenta lograr? ¿resulta claro para los distintos actores? ¿es un camino o estrategia compartida? ¿existe acuerdo y compromisos de los distintos actores *clave con los fines propuestos*?
- c) El *“saber dónde”* ¿Cuáles son los factores determinados por la localización de la estrategia o los proyectos que contiene? ¿Cuáles son las fortalezas y debilidades de la ciudad dónde se desarrolla la estrategia o de la ubicación seleccionada para lanzar un tipo de proyecto? ¿Qué factores resultan críticos?
- d) El *“saber cuándo”* ¿En qué período temporal se realiza? ¿Cuál es su alineación con las tendencias? ¿Cuáles son las fases previstas en la ejecución? ¿Cuáles son los plazos? ¿Cómo podrían afectar a estas fases posibles cambios político-administrativos? ¿y económicos?
- e) El *“saber por qué”* ¿Cuáles son los análisis que aseguran la previsión de lograr los beneficios que se marcan? ¿En qué evidencias empíricas (precedentes, casos) se sustenta esta viabilidad y la posibilidad de alcanzar los objetivos propuestos?
- f) El *“saber quién”* ¿Quiénes impulsan la estrategia y cada uno de los proyectos que la componen? ¿Con quiénes es necesario trabajar en la estrategia global o en los proyectos en particular? ¿Con qué intereses participan o qué rol debe jugar cada uno? ¿Cuál es la trayectoria o capacidad de estos actores? ¿Quiénes se beneficiarán, pagarán los costes o cuál es el modelo de negocio o sostenibilidad del proyecto o servicio a futuro? ¿cómo se garantiza la participación de los agentes clave?
- g) El *“saber cómo estratégico”* ¿Cuál es la visión y la misión que sustenta la estrategia o el proyecto contenido en la estrategia? ¿Cuál es la estrategia y el plan de acción? ¿Cuál es el conjunto de objetivos estratégicos o específicos? ¿Cuáles son las oportunidades y las amenazas que afrontarán los proyectos contenidos en la estrategia? ¿Cuáles son las fortalezas y debilidades de los proyectos?

- h) El “*saber cómo técnico*” ¿Están capacitados los distintos actores en el ámbito tecnológico para llevar a cabo los programas o proyectos? ¿Cuál es la capacidad tecnológica o el nivel de madurez tecnológica del actor? ¿Cómo se interrelacionan los distintos proyectos? ¿Cuál es la arquitectura o modelo de sistemas que lo sustenta? ¿Los proyectos garantizan su integración con los sistemas heredados, garantizan la interoperabilidad con otros sistemas, su escalabilidad, su mantenimiento y sostenibilidad, la privacidad,...? ¿Estarán disponibles los recursos humanos técnicos necesarios en el marco temporal propuesto? ¿y posteriormente para su explotación y mantenimiento?.
- i) La “*capacidad de adaptación*” ¿Cómo se monitorizará el cumplimiento de los objetivos estratégicos generales o específicos, o el cumplimiento del proyecto? ¿Cómo se lo evaluará y cómo se usarán los resultados de la evaluación?

Una metodología para desarrollar la e-estrategia local

Los proyectos CEMSDI (*Civil Empowerment for Multimedia Service Delivery*) y DLA (*Digital Local Agenda*) financiados ambos por distintos programas europeos han trabajado en la identificación y definición de una metodología para elaborar una Agenda Local Digital o e-estrategia local. Uno de los objetivos de esta metodología es asegurarse que los proyectos recogidos en la e-estrategia están correctamente identificados y alineados con los objetivos estratégicos, además de asegurarse que el plan desarrollado se ejecute.

El proceso de Agenda Local Digital se desarrolla en distintas fases partiendo de la preparación, organización y lanzamiento del proceso de Agenda Local Digital (¿quiénes lo promueven o qué organizaciones constituyen el clúster que promueve la ADL?). Se analizan también los pre-requisitos necesarios para poder iniciar el proceso de Agenda Local Digital como soporte de la máxima autoridad política, disponibilidad económica para iniciar el proceso, líderes del proceso con la suficiente capacitación para abordarla, etc.

Es en esta fase dónde se deben decidir entre otros los ámbitos de trabajo que se abarcarán (eGobierno; eGobierno, eParticipación, eInfraestructuras; o más ámbitos)

Como siguiente fase nos encontraremos con un ineludible diagnóstico de la situación actual (¿cómo estamos?). Y siguiendo con la definición de una visión, mi-

sión y objetivos estratégicos (¿a dónde queremos llegar?); su definición o concreción operativa a través de uno o varios planes de acción (¿cómo llegamos?) en los que se recogen los distintos proyectos a ejecutar junto con su marco temporal, indicadores, cuadros de financiación, ejecución etc.; la aprobación pública del plan (¿nos comprometemos?); la fase de implantación y ejecución (lo ejecutamos y ¿cómo lo ejecutamos?) Y en una fase de evaluación y seguimiento continuo o ¿estamos consiguiendo los objetivos propuestos?

En todas estas fases se lleva a cabo una actividad de aseguramiento de la calidad (actividad muy común en las e-estrategias italianas) que permite garantizar que se pueda pasar a la siguiente fase. Esto se hace a través de indicadores que recogen aspectos tales como el grado de participación de los líderes políticos y altos cargos municipales en cada una de las actividades; del grado de participación y consultas realizadas a la sociedad civil; del número y calidad de las fuentes empleadas para realizar el diagnóstico; del nivel de consenso; de los compromisos de participación activa en la ejecución de los proyectos, etc. Si en alguna de las fases no se logra obtener un valor adecuado para cada uno de los indicadores, no se podrá avanzar hacia la siguiente fase a costa de que en caso de hacerlo no esté garantizado el éxito de la e-estrategia.

Por último horizontal a todas las fases se encuentran un plan de capacitación (que permite ir formando a los participantes en los distintos ámbitos del e-desarrollo, las potencialidades de las TIC y las necesidades). Un plan de participación que garantice la participación de todos los agentes interesados (internos o externos a la administración) y cuál es el rol de su participación en cada una de las fases (consulta, debate, colaboración en el diseño de la estrategia, colaboración en la ejecución o implantación de los proyectos, etc.). Finalmente un Plan de comunicación que mantenga informada a la sociedad civil del proceso que se lleva a cabo.

Como última reflexión de este apartado hacer de nuevo hincapié en la necesidad de contar con una e-estrategia. Más amplia o más pequeña. Más o menos ambiciosa. Abarcando más o menos ámbitos de la ciudad inteligente. Definiendo nuevos proyectos o “ordenando y reorientando” los ya existentes y dotándolos de los mecanismos de seguimiento, etc. necesarios.

Pero para poder avanzar es primero necesario ordenar. Y además como decía Albert Einstein “nada sucede hasta que algo se mueve”.

Consideraciones a la hora de definir proyectos de la e-estrategia

A la hora de definir proyectos que se incorporen a la e-estrategia para la ciudad inteligente es importante tener en cuenta varios aspectos: su alineación con los objetivos estratégicos generales y específicos de la estrategia de desarrollo de la ciudad, su alineación con los planes estratégicos sectoriales y otros planes estratégicos de sociedad de la información; el retorno de la inversión previsto en términos económicos, sociales,...; la estructura de cooperación y el compromiso claro e inequívoco entre todos los agentes necesarios e involucrados, teniendo en cuenta la participación de todos aquellos que intervienen en la cadena de valor desde el productor hasta el usuario final; el liderazgo funcional y técnico; la correcta definición del caso de negocio o “business case”; un modelo de negocio y de gestión que asegure el mantenimiento sostenible del proyecto y de la inversión más allá de su despliegue inicial evitando que se convierta en un lastre económico o se abandone con el tiempo; la adecuación del proyecto a las restricciones económico-presupuestarias, de recursos, temporales, de capacidades tecnológicas, etc; las necesidades de financiación (se financia con recursos internos o necesita financiación externa).

Los modelos de negocio de los e-servicios

El despliegue de los nuevos servicios digitales supone un coste económico que hay que asumir tanto en su despliegue como en su mantenimiento. Es necesario por ello garantizar la sostenibilidad (económica, financiera, de recursos humanos, de capacitación técnica,...).

Como ejemplo, transformar los actuales o nuevos servicios en el ámbito público en servicios inteligentes de una ciudad inteligente puede significar continuar con el modelo actual, en su mayor parte exclusivamente público, lo cual implica que la administración financia totalmente los servicios aunque obtiene un retorno de la inversión derivado de las mejoras en la eficiencia de los nuevos servicios digitales.

Pero existen diversos modelos alternativos basados en la colaboración público-privada-ciudadana, como pudieran ser asignarle un valor económico a los datos liberados por la administración para aquellas empresas o particulares que deseen construir aplicaciones o servicios comerciales sobre éstos (datos p.ej. de movilidad urbana para construir aplicaciones para smartphones); o libre de carga si el uso de estas aplicaciones o servicios es gratuito (que en cierta forma es un beneficio para la administración ya que libera recursos al existir servicios desarrollados por terceros, p.ej. “transport for London”); o por ejemplo cobrar un porcentaje del coste de los

sms utilizados para informar de determinados servicios como las plazas de aparcamiento libres.

Entre alguno de los posibles modelos de negocio para los servicios de Smart City mencionaremos los siguientes:

- *Modelo con financiación exclusivamente público* (el mayoritario actualmente)
- *Modelo basado en el pago de impuestos indirectos*
- *Modelo basado en pagos directos* (pago por uso del servicio)
- *Modelo de compartición de ingresos* (entre el sector público y el sector privado)

6.4. El e-liderazgo: impulsando el e-desarrollo hacia la ciudad inteligente

Los territorios inteligentes tienen además de una fuerza de trabajo altamente especializada una clase política y unos gestores públicos también altamente especializados (Nesta, 2007). Las ciudades inteligentes necesitan de “gestores inteligentes” para cambiar las cosas, para actuar de forma diferente y con valentía para poder asumir y manejar los múltiples desafíos.

El rol de los gobiernos en desarrollar la economía y sociedad de la información y el conocimiento está evolucionando y desplazándose, desde un rol que disminuye progresivamente como productor a un rol incremental como facilitador, estrategia y líder (Lanvin, 2003). Los gobiernos a nivel nacional o regional están afrontando la tarea de proporcionar una visión del desarrollo que posibilitan las TIC para el conjunto de la sociedad, afrontando la brecha digital y creando un entorno habilitador para este desarrollo. Sin olvidar su papel como de uno de los principales usuarios e innovadores al aplicar las TIC en los diversos servicios públicos o como promotores de la capacitación digital necesaria para el conjunto de la sociedad a través de políticas educativas y la e-educación (Hanna, 2010).

Estos roles se van observando y asumiendo progresivamente también en los gobiernos locales (especialmente en las urbes medianas y grandes). Sin embargo los gobiernos locales se encuentran un paso por detrás de los gobiernos nacionales y regionales, habiéndose incorporado de forma más tardía a la ola de las TIC. Así algunos se encuentran en una fase embrionaria de “informatización”, mientras otros

están lanzados ya a la ardua tarea del e-gobierno, y unos pocos los más pioneros y visionarios se han inmerso en estrategias integrales de e-desarrollo. Sea cual sea el punto de partida todos ellos deben tener en cuenta el enfoque de “ciudad inteligente”.

Como mencionamos anteriormente se pueden observar diversos roles en la relación de un gobierno local respecto a la Sociedad de la Información: es *usuaria*, utilizando las TIC para la modernización administrativa, la gestión eficiente del territorio, de sus infraestructuras y recursos, para la prestación de servicios públicos digitales, etc. Es *productora*, de servicios digitales a ciudadanos, empresas, empleados o para otras administraciones, incluyendo servicios o infraestructuras digitales que contribuyan a apoyar el desarrollo de sectores estratégicos de la ciudad. Es *reguladora y facilitadora*: ya que tiene capacidad para dotar de un marco que favorezca o promueva la evolución de las nuevas tecnologías evitando que existan vacíos o barreras normativas en sus ámbitos de competencia que bloqueen o ralenticen la adopción de las tecnologías de la ciudad; desarrollando normativa que la promueva; facilitando espacios para incubadoras tecnológicas o para el acceso a internet. Es *líder, impulsora, tractora, promotora*: liderando, fomentando, demostrando y motivando con el ejemplo, promoviendo proyectos e iniciativas público-privadas; difundiendo iniciativas de otros agentes. Es *estratega*: definiendo las necesidades de e-desarrollo en la ciudad de forma conjunta y consensuada con organizaciones, empresas y ciudadanía.

Cada ciudad y gobierno local debe definir cuál es su rol en cada uno de los ámbitos de actuación de una ciudad inteligente y para cada uno de los objetivos estratégicos que se plantean, teniendo en cuenta el rol que estén jugando actualmente otros actores (otras administraciones, operadores de telecomunicaciones, etc.). Sin embargo, sea cual sea el nivel de avance o el rol, aún sigue existiendo una alarmante falta de e-capacidades en los gestores públicos locales que les permitan primero entender el valor de las TIC (más allá de la mera “moda” de “tecnologizar servicios”) y segundo, como consecuencia de esto, que dispongan de la capacidad de liderar la gestión estratégica de las TIC para lograr los objetivos bien sea de la administración o de la ciudad.

La naturaleza de propósito general de las TIC necesita de mecanismos que aseguren la coherencia de las políticas e inversiones en todos los sectores relevantes en la ciudad o dentro de la administración garantizando así servicios centrados en el usuario, plataformas *software* y *hardware* comunes, interoperabilidad de la infor-

mación y de los sistemas, alineamiento con las estrategia global de desarrollo de la ciudad, etc.

Con el objeto de alcanzar los objetivos de las ciudades inteligentes (estas y otras metas) debemos concluir que es vital que una ciudad que pretenda convertirse en inteligente claramente lo refleje en la formulación de un modelo de ciudad y en sus políticas; que a partir de éstas defina una e-estrategia que se base en alcanzar las metas de e-desarrollo marcadas, teniendo en cuenta cuál debe ser el rol que la ciudad, el gobierno local (u otros actores) deben jugar en cada uno de los ámbitos. Esta e-estrategia debe ser implementada a su vez a través de planes de acción que recojan los programas y proyectos específicos, para los que será necesario definir unos indicadores de cumplimiento y de evaluación; así como los modelos de colaboración entre los distintos agentes. Para todo esto es necesario contar con estructuras e individuos que afronten las tareas de liderazgo necesarias.

Los e-líderes

Dada la creciente importancia de las TIC en el desarrollo institucional y económico así como el aumento de las inversiones en TIC en las distintas áreas, la ausencia de un rol de liderazgo ejecutivo y de gestión en el ámbito de las TIC supone serios riesgos que se manifiestan entre otros en oportunidades perdidas para aprovechar el beneficio potencial de las TICs para el e-desarrollo en los distintos ámbitos, así como en elevadas tasas de fracaso en las inversiones en iniciativas de e-gobierno, o en fallos que aseguren la sostenibilidad técnica, económica, de gestión de las inversiones TI.

Los e-líderes son necesarios en cada uno de los ámbitos temáticos del e-desarrollo (gobierno inteligente, economía inteligente,...) así como para orquestar el proceso global a través de la e-estrategia. Estos líderes juegan diferentes roles que van desde diseñar las e-políticas, la gobernanza de las TIC o incorporar a organizaciones públicas o privadas y otros agentes bien en la definición de las necesidades TIC (Hanna, 2011), bien en la puesta en marcha de proyectos. Los e-líderes eficaces, identifican retos, establecen prioridades, comunican una visión convincente y fomentan un sentido de urgencia en el logro de los retos.

Los e-líderes, como menciona Naggy K. Hanna, deben poseer competencias clave que van desde un conocimiento profundo del potencial de las TICs, a ser capaces de comunicar en lenguaje estratégico los objetivos y resultados del e-desarrollo de tal forma que sean comprendidos por los líderes y gestores políticos, económicos

o de desarrollo urbano. Los e-líderes deben contribuir a reducir la brecha entre los especialistas TIC y los expertos en desarrollo (institucional o territorial). Necesitan para esto conseguir el apoyo y la confianza de los líderes políticos y ser capaces de inspirar a los distintos actores involucrados en el proceso de e-desarrollo estableciendo un entorno colaborativo y creando relaciones ganar-ganar. Necesita de competencias que le permitan ser capaz de medir e interpretar el nivel de preparación y capacidad tecnológica o establecer y reforzar la gobernanza de las TIC. Ser capaces de diseñar esquemas de partenariados públicos privados para el desarrollo de proyectos, o de construir las estructuras de cooperación y alianzas necesarias para lanzar las reformas normativas u organizativas necesarias; así como las competencias necesarias en la monitorización y evaluación de la estrategia. Los e-líderes deben adquirir capacidades y habilidades políticas, de liderazgo y de formulación de políticas además de las capacidades necesarias para la gestión de programas y proyectos tecnológicos.

Debe por tanto establecerse como punto importante en la puesta en marcha de cualquier e-estrategia (global o temática) la necesidad de desarrollar las necesarias competencias para el e-liderazgo entre los gestores políticos, cuadros directivos o técnicos. Esto ha sido entendido por diversas organizaciones de desarrollo (entre ellas algunas mundiales como el World Bank Institute, UNITAR, etc.) que han puesto en marcha programas de e-liderazgo en distintos países y regiones para capacitar a estos territorios en la puesta en marcha de sus estrategias.

Los e-líderes necesitarán operar en tres niveles con competencias complementarias pero distintas: como estrategias de las políticas y gestores de los programas, como arquitectos de los procesos de negocio y líderes del cambio institucional y como gestores tecnológicos

Pero los e-líderes individuales no son suficientes. Su visión debe ser institucionalizada, y se deben diseñar estructuras institucionalizadas para hacer que estas visiones puedan ser implementadas y sean sostenibles.

Estructuras de e-liderazgo para el desarrollo de las e-estrategias

El liderazgo, las instituciones y las capacidades humanas son claves para mover a los territorios desde las visiones del potencial de la revolución de las tecnologías de la información y las comunicaciones a la meta de economías sostenibles, competitivas, innovadoras y basadas en el conocimiento. Las TIC son habilitadoras: empodera a los interesados para alcanzar sus objetivos de negocio o de desarrollo. El valor

proviene no de la tecnología, si no de los cambios en el comportamiento, proceso y organización, habilitados por la tecnología. El e-desarrollo presenta así retos tecnológicos y no tecnológicos en la formulación, implantación, monitorización y evaluación de las políticas relacionadas con las TIC para el desarrollo social y económico.

El e-gobierno en particular presenta retos únicos al utilizar las TIC para la innovación en el suministro de servicios públicos. Afecta a todas las áreas y departamentos del gobierno y a todos los sectores de la economía. Las distintas áreas de gobierno deben actuar entre otros como reguladoras, facilitadoras y usuarias de las TIC, en estrecha colaboración con otros actores principales del sector privado y de la sociedad civil (Hanna, 2007), mediante un liderazgo compartido.

Aunque son escasos los estudios de cómo se gestionan las e-estrategias a nivel local (quizás porque estas experiencias son todavía recientes y por desgracia todavía no muy abundantes), sí existen a nivel nacional o inclusive regional al contar éstas con una trayectoria ligeramente mayor (década de los 90) y haber recibido mayor foco a partir de las distintas cumbres mundiales de sociedad de la información.

Una revisión de estudios⁴⁰ sobre las estructuras de e-liderazgo que dan soporte a las e-estrategias, permite discernir algunas tendencias que se consolidan y lecciones que emergen en la evolución de las estructuras de e-liderazgo para el e-desarrollo a nivel nacional (Hanna y Qiang, 2009), regional o local. Tendencias que, en un análisis preliminar, nos lleva a afirmar que se están reproduciendo también a nivel local siendo por tanto lecciones de especial interés para estos gobiernos, aunque con las cautelas derivadas de las diferencias entre los distintos niveles en cuanto a competencias, recursos o nivel de madurez y complejidad organizativa o tecnológica, o incluso entre gobiernos en el mismo nivel administrativo.

En general los modelos de instituciones de e-liderazgo adoptados por los distintos niveles administrativos (nacionales, regionales o locales), tienden a cambiar y evolucionar a medida que los programas de e-desarrollo o estrategias digitales van madurando o van abarcando más ámbitos (desde el e-gobierno a una visión global del e-desarrollo). Así a medida que los niveles básicos de servicios TIC (infraestructura, equipamiento, servicios tic básicos) están disponibles dentro de la administración o el territorio, el enfoque se desplaza hacia la innovación basada en las TIC en las actividades de la administración (e-gobierno) para posteriormente desplazarse hacia una visión holística de la contribución de las TIC al desarrollo del territorio. Con este

40. Traemos de nuevo aquí a colación los diversos estudios de Naggy K. Hanna, entre otros.

desplazamiento de la visión TIC también lo hacen los modelos de estructuras que soportan su despliegue.

Entre estas tendencias que se están produciendo en las estructuras de e-liderazgo nos encontramos con las siguientes.

Primero, existe un cambio de tendencia hacia la participación institucionalizada y directa de la máxima autoridad política de la administración, gerente o de una poderoso área coordinadora como puedan ser las de Economía, Planificación o Finanzas (o de Admon Pública en el ámbito temático del e-gobierno). Se llega a este punto en la búsqueda de un marco institucional para la coordinación de la e-estrategia, colocando así la capacidad para la orquestación y coordinación política bajo la más alta autoridad. Esto se materializa, por ejemplo, a través de la ubicación de un unidad de estrategia y desarrollo digital en una secretaría general o gabinete dependiente de la máxima autoridad o estableciendo un comité de coordinación político de la e-estrategia presidido por ésta misma autoridad.

En el caso de las programas focalizados en el e-gobierno existe así mismo una tendencia a colocarlos en este ámbito o bajo la coordinación de un área de Admón Pública. Como ejemplo el estudio de e-gobierno en ciudades europeas llevado a cabo por Eurocities refleja que todas aquellas ciudades del estudio (Barcelona, Estocolmo, Munich, Turín, Viena,...), reconocidas por su nivel de desarrollo del e-gobierno, tienen una unidad de estrategia de gobierno electrónico o e-gobierno (con nombres diferentes), situada en el nivel más alto de la organización, el gabinete del alcalde o la oficina del gerente municipal (CEO municipal). Estas unidades, normalmente, proporcionan orientación, guías, coordinación y soporte, gestionando proyectos y recursos centrales asignados a los programas de gobierno electrónico, aunque no necesariamente tienen poder ejecutivo propio o afrontan la implantación. La implantación en algunos casos puede estar delegada en otras unidades, agencias, institutos o asistencias técnicas externas. En la mayoría de los casos, es una unidad pequeña, cuyos miembros tienen habilidades de consultoría, combinando TIC, gestión de procesos y habilidades relacionales (Rodríguez, 2007).

Así se aprecia un desplazamiento del liderazgo institucional y la responsabilidad de coordinación (aunque no necesariamente de implantación) para los programas de e-gobierno desde áreas más tecnológicas a áreas de administración pública o modernización administrativa o directamente al máximo nivel político. Esto refleja un cambio de foco desde la gestión puramente tecnológica hacia la reforma de la administración, el cambio institucional y la gestión del proceso de innovación en las organizaciones.

Segundo, los gobiernos se han ido moviendo desde las respuestas ad-hoc, procesos informales y relaciones temporales a estructuras institucionalizadas para responder a los retos de la economía del conocimiento y del desarrollo habilitado por las TIC.

Tercero, como una evolución posterior algunos gobiernos han optado por crear una agencia o instituto de desarrollo tecnológico que reporta directamente a la máxima autoridad política o una autoridad política con peso. Estas agencias tienden a enfocarse en el desarrollo de las e-políticas, en mecanismos de gestión, diseño e implantación de la arquitectura global de información para “todo el gobierno” o inversiones estratégicas a través de los distintos sectores. El cambio a este modelo está conducido por un reconocimiento cada vez mayor de que el e-desarrollo en todo su alcance es un proceso intersectorial, interindustrias, interdepartamental, interadministraciones e interjerárquico. Esta agencia o instituto de desarrollo tecnológico puede abarcar algunos o todos los ámbitos del e-desarrollo (generalmente aquellos más orientados al desarrollo económico).

Cuarto, los ayuntamientos más pequeños tienen serias dificultades a la hora de diseñar o aplicar las e-estrategias debido a la falta de recursos tanto humanos, como técnicos o económicos. Así p.ej. el 95% de los ayuntamientos menores de 8000 habitantes son incapaces de poner en marcha una e-estrategia sea ésta de e-gobierno o de ciudad inteligente. Teniendo en cuenta p.ej. que en España el 85% de los municipios cuentan con menos de 5000 habitantes nos encontramos ante una potencial gran brecha digital.

Así en un horizonte que plantea el uso de las nuevas tecnologías como herramientas esenciales para el desarrollo y para la provisión de una gran parte de los servicios públicos locales se deben tener en cuenta nuevos modelos de e-liderazgo que ayuden a los ayuntamientos de menor tamaño a afrontar este proceso de e-desarrollo. Los ayuntamientos sean del tamaño que sean tienen que proporcionar casi los mismos trámites y los mismos servicios que los mayores. En estos escenarios la incorporación de las nuevas tecnologías se hace menos eficiente por motivos de escala (Fundación Telefónica, 2007).

De esta forma se aprecia una tendencia a realizar determinados programas o proyectos en cooperación entre varias instituciones del mismo nivel o de distintos niveles jerárquicos. Se impone así un modelo de diseño, implantación y prestación de servicios TIC mancomunados, basada en la colaboración entre entidades (especialmente de los pequeños municipios entre sí o en colaboración con entidades

supramunicipales; Fundación Telefónica, 2007). En muchos casos se está asistiendo a mancomunar determinados aspectos de la e-estrategia local, fundamentalmente en el área del e-gobierno, bien impulsada desde gobiernos regionales o bien desde asociaciones o mancomunidades de municipios, que proporcionan ya un recorrido de colaboración y de despliegue de otro tipo de servicios de forma conjunta (recogida de basuras, alumbrado, etc.)

Así asistimos a un panorama en el que los esfuerzos se afrontan mediante un avance individual (generalmente los ayuntamientos medianos o más grandes) o mediante un avance cooperativo (el resto de ayuntamientos, asociaciones de municipios, mancomunidades,...). Inclusive modelos mixtos según sea el programa a lanzar.

Existen diversos modelos institucionales de e-liderazgo. Algunos de estos modelos básicos pueden orientarnos sobre las posibles ventajas e inconvenientes de las distintas estructuras, y pueden servir como ejemplo para, en base a ellos, generar modelos híbridos o modelos adaptados y adaptables a distintas realidades. Por tanto sirvan como ejemplos meramente orientativos (se precisaría de una investigación más exhaustiva en este ámbito) estos modelos adaptados a la realidad local, basándonos en los estudios de Naggy K. Hanna y en otras investigaciones:

- *Modelo 1: Responsabilidad compartida entre áreas de la administración local.* En este modelo el desarrollo de las políticas de e-desarrollo y su implantación se reparten entre las distintas áreas según sus competencias. Así p.ej. alfabetización digital realizada por áreas de educación, e-business por áreas económicas, e-gobierno por áreas de modernización administrativa... Este modelo necesita que se establezcan mecanismos específicos, fuertes e institucionalizados de coordinación (comités y grupos de trabajo interdepartamentales o intersectoriales, hojas de ruta/e-estrategia compartida, área tic que marque los criterios técnicos de los proyectos) para poder coordinar actuaciones y considerar de forma global los efectos de las distintas actuaciones, evitar duplicidades, evitar la proliferación de arquitecturas de información o sistemas no compatibles o sostenibles y un largo, etc.. Es también el modelo por defecto cuando no existe ningún tipo de e-estrategia global o sectorial. *Ventajas:* Este modelo es menos disruptivo y es el menos políticamente sensible. Es la solución "por defecto". *Desventajas:* Puede funcionar bien en entidades con un fuerte nivel de colaboración entre áreas sin necesidad de que

se las “empuje” y que cuenten con una e-estrategia compartida. Puede llevar a la duplicación de esfuerzos, a descoordinación, a problemas de interoperabilidad, de sinergias. Se convierte en crítico e insostenible cuando no existe e-estrategia o fuertes estructuras de coordinación al proliferar infraestructuras, soluciones y sistemas tecnológicos incompatibles entre sí, no integrables y con gasto de recursos e inversiones en TIC muy difíciles de sostener o mantener. Además al no existir un área e-campeón es muy difícil movilizar los recursos necesarios de otras áreas en el marco temporal preciso.

- *Modelo 2: Función de coordinación política bajo la máxima autoridad política.* En este modelo la e-estrategia es coordinada como una función única bajo la máxima autoridad política mientras que la implantación de las políticas es llevada individualmente por cada área. Las tareas de coordinación se centran en la formulación de la e-estrategia y en dirigir su implantación a través de todos los sectores de la economía. Es decir supone una centralización de la estrategia y las políticas y su coordinación, pero una descentralización de su ejecución. La función de coordinación puede llegar a ser dividida en dos partes: una enfocada en el desarrollo global de la e-estrategia, y aquella más enfocada a la coordinación de la estrategia de e-gobierno. *Ventajas:* este modelo refuerza la coordinación política a lo largo de las áreas políticas y de gestión claves y de otras entidades públicas dependientes en comparación con el modelo 1. Supone una centralización pero mínima ya que afecta sólo al diseño y la política tic. La vinculación a la más alta autoridad política ayuda a garantizar los recursos necesarios, a construir las sinergias necesarias y superar las islas, “reinos de taifas” y rivalidades departamentales. *Desventajas:* limitados a la coordinación política este tipo de modelo adolece de la falta de capacidad para poder establecer arquitecturas y sistemas de información integrales e interdepartamentales. Por ello a estas estructuras se les suele ir asignando responsabilidades operativas sobre proyectos interdepartamentales más críticos como construir la arquitectura global de información.
- *Modelo 3: Área líder.* En este modelo las tareas de coordinación de la e-estrategia son llevadas a cabo por un área en particular (Economía, Innovación/TIC, Finanzas/Hacienda, Planificación...) o entre dos áreas. Así p.ej. un área de economía/industria/planificación (destinada a la e-estrategia para el desarrollo económico) y un área de administración

pública o tic (destinada al e-gobierno). *Ventajas*: si es liderado por un área técnica se asegura que el personal competente esté disponible para gestionar de forma correcta los temas tecnológicos. Otras áreas asegurarán financiación, capacidad de partenariados con la industria, etc. *Desventajas*: el liderazgo por un área no técnica puede llevar a una distorsión de la estrategia global hacia esa área concreta. Además este liderazgo puede sufrir de la falta del conocimiento y capacidad necesaria para la formulación de políticas de e-desarrollo y la gobernanza de las TIC en los distintos ámbitos. Por otra parte lideradas exclusivamente por áreas técnicas pueden enfocarse demasiado en la tecnología pero ignorar objetivos estratégicos, las reformas institucionales necesarias, etc. Para que esto funcione correctamente a veces se crean órganos de coordinación política que combinando elementos del modelo 2 o el 3.

- *Modelo 4: Agencia tecnológica TIC dentro de la Administración Pública.* Una agencia o entidad pública relativamente autónoma se crea para realizar la formulación de la estrategia digital y proporcionar servicios e infraestructuras a todo el gobierno. Bajo este modelo una agencia ejecutiva TIC dedicada se crea dentro de la administración pública, p.ej. bajo el gabinete de alcaldía o del gerente municipal. Se encarga de formular e implementar la e-estrategia y sus correspondientes planes de acción en un amplio rango de áreas temáticas, incluyendo e-sociedad, e-business, e-comercio, y fortaleciendo la industria del conocimiento. Con frecuencia se encarga de dinamizar también a los agentes y a la sociedad y construir los partenariados necesarios para poner en marcha los programas o proyectos. La agencia coordina y monitoriza la implantación de la política de e-desarrollo, con frecuencia bajo la supervisión global de un comité de estrategia digital y posiblemente de un comité de e-gobierno. La Agencia puede servir incluso como secretariado técnico de estos comités. El jefe de la agencia puede funcionar como el máximo responsable tecnológico de la administración. Para que sea exitoso debe contar con gestores TIC y de desarrollo experimentados. El equipo profesional de esta agencia debe cubrir además un amplio campo de temas relacionados con el e-desarrollo. Para poder atraer perfil de consultores y gestores TIC y habilitar una e-transformación se requieren incentivos especiales y planes de carrera profesional. *Ventajas*: permite tener un punto central para movilización de recursos públicos y privados, proporciona una fuerte coordinación y

ayuda a alinear fondos con la estrategia global del gobierno. Permite mantener una visión holística del e-desarrollo y balancear de forma apropiada los distintos programas de sociedad de la información. Este modelo permite disponer de una relativamente avanzada administración pública. *Desventajas:* La creación de nuevas agencias o entidades públicas supone un incremento de costes, al menos a corto plazo, para cubrir el arranque. La concentración de la formulación de políticas, monetización y operativa puede ser excesiva dependiendo de los recursos de los que disponga, además generar conflictos de intereses entre áreas o con terceros. Así esta entidad debe poder obtener el peso político necesario y los recursos necesarios. Para ello debe tener fuertes lazos al más alto nivel político y trabajar estrechamente y al servicio de comisiones interdepartamentales e intersectoriales. Los mayores problemas vendrán derivados de poder atraer a un equipo de alto calibre y con conocimiento de la realidad de la administración.

- *Modelo 5: Agencia tecnológica TIC como un partenariado público-privado.* Entidad semi-privada, que sigue reportando al gobierno (y recibiendo fondos de él) aunque no tiene porque estar comandada por éste. Por lo general es utilizada para desarrollar determinados aspectos de la e-estrategia, con especial importancia a aquellos destinados al desarrollo económico de la ciudad (despliegue de infraestructuras de telecomunicaciones, economía inteligente, etc.). Se puede encontrar asociada o embebida en otro tipo de agencias, instituciones o fundaciones destinadas al desarrollo local, la promoción económica local, la innovación... *Ventajas:* permite movilizar recursos del sector privado además de conseguir una mayor implicación en la estrategia. *Desventajas:* al estar presente la administración puede generar desconfianza entre otras empresas del sector, además de que puede enfocarse excesivamente la estrategia exclusivamente a áreas de interés de los socios privados. Como ejemplo Birmingham Digital⁴¹ es un partenariado de organizaciones públicas, privadas y ongs establecido inicialmente por el Ayuntamiento de Birmingham y British Telecom en el 2006.
- *Modelo 6: Estructura de e-liderazgo compartido multicapa/multinodo.* En esta estructura intervienen distintas administraciones del mismo nivel o de

41. Digital Birmingham. <http://www.digitalbirmingham.co.uk>

distintos niveles. En una estructura al mismo nivel, diversos gobiernos locales de territorios adyacentes se unen para diseñar y acometer una e-estrategia común e implementarla, apoyándose en estructuras (asociaciones de municipio, agencias de desarrollo, etc.) comunes ya consolidadas. En este tipo de iniciativas cada municipio aporta recursos para afrontar proyectos comunes. Es frecuente que exista un gobierno local predominante sobre el resto. Como ejemplo podemos citar la *estrategia 3-1 de Noruega* en la que se ha basado posteriormente la iniciativa nacional eKommunen 2012. En esta estrategia en el 2003 3 municipios limítrofes de Noruega (Gausdal, Lillehammer y Øyer) sin capacidad tecnológica se unieron para diseñar e implantar una estrategia digital común apoyándose en estructuras en las que previamente habían mancomunado ya otro tipo de servicios. Centrándose inicialmente en los sistemas de base administrativos, posteriormente y una vez que fueron evolucionando sus capacidades tecnológicas además de continuar afrontando una estrategia digital conjunta, aquellos más específicos los han incorporado a una versión más local y ampliada de esta estrategia. En una estructura a distintos niveles una asociación de municipios con los recursos y capacidades suficientes o una entidad supramunicipal (p.ej. diputaciones o gobiernos regionales) promueven la definición de una e-estrategia común (generalmente en el ámbito sectorial del e-gobierno) afrontando generalmente las tareas más costosas de desarrollo de los proyectos identificados en la e-estrategia y afrontando los municipios la adaptación o el aterrizaje local. Podemos encontrar modalidades en el que se crea una nueva estructura y en la que todos las entidades aportan recursos (sean económicos, humanos, etc.). Como ejemplo de este último tenemos Localret o la Administració Oberta de Catalunya (AOC) constituida por distintas administraciones públicas (regional y locales) de Catalunya para afrontar el despliegue de redes de telecomunicación o la e-modernización local.

Podríamos concluir que no hay un modelo único de estructuras de e-liderazgo, no hay "una talla para todos", aunque sí existen tendencias que se consolidan y modelos que pueden funcionar mejor según los ámbitos que abarque la e-estrategia (e-gobierno, economía inteligente, etc) y las capacidades y alianzas que se forjen. Así los distintos gobiernos utilizan varios modelos o combinaciones de los distintos modelos según su nivel de evolución institucional, recursos, capacidades o ámbitos de e-desarrollo abarcados.

El proceso de creación de una ciudad inteligente requiere la creación de e-líderes y de estructuras políticas de e-liderazgo adecuadas además de la construcción del consenso que permita la creación de un marco estable (e-estrategias) que pueda ser desarrollado en una perspectiva adecuada a largo-plaz con apoyo del mayor número de actores.

Como punto clave es importante destacar la necesidad de evitar el aislamiento del e-liderazgo en instituciones, agencias, entidades, áreas, departamentos, etc. que aislen las decisiones políticas e/o inversiones en TICs de los aspectos principales y estratégicos de desarrollo de la ciudad y de la administración.

Finalmente existe un consenso en que en las estructuras para la implementación de determinados programas o proyectos de ciudad inteligente deben incorporar un liderazgo compartido dando cabida al resto de agentes institucionales, económicos y sociedad civil local a través de p.ej. partenariados público-privado-personas (4ps). Estos programas/proyectos deben ser soportados por grupos de trabajo multidisciplinarios temáticos que trabajen en colaboración con un foro más amplio de e-desarrollo.

7. CONCLUSIONES

En un mundo cada vez más urbano las ciudades son y serán parte de la solución para resolver los grandes retos mundiales del siglo XXI. Además de estos retos globales las ciudades deben de afrontar sus propios retos locales que les permitan convertirse en ciudades competitivas, sostenibles, inclusivas con una alta calidad de vida y de trabajo que retenga y atraiga a la población, a empresas y a entidades. Pero deben hacerlo en unas condiciones cada vez más complejas debido, entre otras, a la crisis económica, al aumento de la población o al cada vez mayor número de servicios que la ciudadanía solicita o tiene que prestar.

Es necesario que nuestras ciudades sean más inteligentes para poder lograr sus objetivos. Y para ello deben trabajar en al menos dos ámbitos: gestionar los recursos desde una perspectiva sostenible con eficacia y eficiencia; y crear un entorno propicio social y económico adecuado para el desarrollo individual y colectivo.

Esto lleva inexorablemente a desarrollar estrategias de ciudad que de forma holística desarrollen todos los ámbitos de la ciudad y busquen la eficacia y la eficiencia del funcionamiento urbano. La tecnología, como medio instrumental, estará al servicio de esta concepción y visión holística de la ciudad que permita avanzar en los

distintos ámbitos como ciudad inteligente: un gobierno inteligente, de gente inteligente, una vida inteligente, un medio ambiente inteligente o una economía inteligente,... Pero sin olvidar que el problema del desarrollo de la ciudad no es tanto tecnológico si no de modelo de ciudad, de desarrollo, de gestión urbana y de gobernanza que se plantea. Y en función de este modelo planteado, definido y acordado entre todos los actores que contribuyen al desarrollo de la ciudad, se situará como punto fundamental para ayudar a alcanzarlo el potencial que proporciona la tecnología teniendo siempre presente el grado de evolución y los avances tecnológicos previos de la ciudad y la capacidad de contribución de la ciudadanía a este desarrollo.

Las nuevas tecnologías, en especial las TICs, juegan un papel importante (aunque ni mucho menos exclusivo) para contribuir a avanzar en estos retos. Las TICs son una de las mayores tecnologías disruptivas de los últimos siglos que transforma de forma poderosa todas las esferas de la sociedad, y el territorio que sepa beneficiarse mediante un uso eficaz de éstas será un privilegiado. Podemos quizás compararlo, aunque tiene efectos más profundos, con lo que supuso la electricidad en el siglo pasado. Es por tanto fundamental incorporar ya las TICs como uno de los ejes centrales del desarrollo de las ciudades. Debemos empezar a hablar de políticas públicas locales en TICs y de TICs en las políticas públicas locales. De TICs tanto en la gestión eficiente de la ciudad o de la administración como en el desarrollo socio-económico.

Pero no sólo es la administración la que tiene que avanzar en este desarrollo habilitado por las TICs. El resto de agentes y habitantes del territorio no pueden quedar excluidos de este avance. Debe lograrse un avance conjunto y éstos deben beneficiarse también de las potencialidades de las TIC. Las administraciones y otras organizaciones deben de trabajar de forma conjunta en evitar la aparición de brechas digitales intra-ciudad o de no quedar relegadas respecto a otras ciudades.

En el ámbito de la gestión eficiente de la ciudad, las TIC aportan una herramienta fundamental para apoyar la gestión inteligente de la ciudad. En esta gestión muchas veces surge la duda de si existe realmente un problema de gestión, de seguridad pública, medioambiental, etc... o realmente es un problema de datos, de cómo se gestiona la información o el conocimiento. Como organizaciones locales encargadas de la gestión de la población, el territorio y de la propia organización las administraciones municipales tienen que dotarse de datos, información y conocimiento sobre aquellos.

Las tecnologías de computación ubicuas (aquellas que permiten capturar, transmitir, gestionar y analizar la información de forma digital en cualquier momen-

to, desde cualquier lugar) pueden ayudarnos a obtener información, y en tiempo real, sobre el funcionamiento urbano de la ciudad. Nos permite obtener información de cada uno de los subsistemas de la ciudad así como del funcionamiento urbano de la ciudad en su conjunto. Pero para esto primero es necesario hacer cada uno de estos subsistemas inteligentes apoyándose en la tecnología, y diseñados de tal forma que sea posible su integración en un sistema de sistemas inteligente.

Y aunque es importante recopilar nueva información, no debemos olvidar que actualmente existe un gran número de información y datos gestionados por la administración que continúan sin ser explotados al estar dispersos a través de distintos sistemas y aplicaciones no interconectadas o al no existir procesos organizativos que garanticen ese mantenimiento. El verdadero reto es la integración y unicidad de la información, el integrar los sistemas existentes y los nuevos de tal forma que nos permitan obtener la visión holística de un área más amplia de la ciudad inteligente o incluso de toda la ciudad.

La naturaleza de propósito general de las TIC necesita de mecanismos que aseguren la coherencia de las políticas e inversiones en todos los sectores relevantes en la ciudad o dentro de la administración garantizando así servicios centrados en el usuario, plataformas software y hardware comunes, interoperabilidad de la información y de los sistemas, su alineamiento con la estrategia global de desarrollo de la ciudad o estrategias sectoriales como la de la modernización administrativa.

Las tecnologías y aplicaciones smart cities deben de ser aplicadas y desplegadas no de forma individual si no de forma integral, incorporando módulos que permitan ir integrándose entre sí, compartiendo e intercambiando e información y datos. Y todo ello sin olvidar el objetivo funcional o estratégico que se quiere alcanzar. Es crítico desde el punto de vista tecnológico la definición de una plataforma inteligente de gestión, operación y análisis (la arquitectura de información, sistemas y comunicaciones, común y de base) de la ciudad inteligente así como de la administración antes que empezar a aplicar de forma indiscriminada tecnologías no enmarcadas dentro de esta visión. Y todo esto pensado para dar soporte a un modelo estratégico superior en los ámbitos de trabajo.

Además tenerse en cuenta en el despliegue de proyectos, soluciones o tecnologías aquellas que fueron aplicadas en alguna ciudad de forma exitosa pueden ser no trasladables o incluso no deseables en otra y que será necesario contextualizar dichas soluciones a las realidades locales. Las ciudades están en etapas de desarrollo radicalmente diferentes a nivel político, administrativo, de desarrollo socio-

económico o tecnológico. Estas diferencias en la madurez tecnológica, administrativa, organizativa o económica le darán formas distintas al camino a convertirse en inteligentes. No hay una talla única para convertirse en una ciudad más inteligente.

En el ámbito de la prestación de servicios las TICs también contribuyen a nuevas formas de prestar éstos dotándolos de una mayor eficacia y eficiencia. Pero de nuevo la mejora de estos servicios mediante las TIC o la incorporación de las TICs para el despliegue servicios públicos digitales no debe entenderse como exclusivamente una cuestión tecnológica, si no como una cuestión organizativa y funcional. En el despliegue de servicios públicos digitales las barreras o el trabajo que se afronta es un 20% tecnológico y un 80% relacionado con procesos, funciones, organización y personas. La errónea percepción de este punto es lo que contribuye de forma notable al fracaso en el despliegue del e-gobierno.

En el e-gobierno también es clave la definición y estructuración de los distintos sistemas de soporte para la gestión de la administración inteligente: p.ej. sistema integral de información y gestión del territorio, sistema integral de información y atención ciudadana, o el sistema integral de información y gestión administrativa. Sin olvidar otros aspectos como la necesidad de contar con una estrategia explícita de e-gobierno que contribuya a la modernización administrativa, la gestión estratégica de las TIC, contar con una unidad de e-gobierno que coordine y lidere la implantación; con personal especializado y capacitado; con un enfoque de los servicios completamente orientado al ciudadano; con objetivos explícitos de retorno de la inversión; con un apoyo político sostenido y financiación garantizada; con actuaciones destinadas a la gestión del cambio; la cooperación interadministrativa, etc.

En el ámbito del desarrollo socio-económico-natural-físico de la ciudad las TIC son tecnologías habilitadoras para conseguir los objetivos del desarrollo. O lo que se llama el desarrollo habilitado o soportado por las TICs.

Todos estos ámbitos y necesidades es necesario recogerlos en una estrategia TIC para la ciudad inteligente que apoye el desarrollo de las estrategias globales o sectoriales del desarrollo de la ciudad como ciudad sostenible, inteligente y del conocimiento. Esta estrategia recogerá todas las actividades necesarias para que las áreas de estrategia, funcional y tecnológica trabajen de forma coordinada.

No olvidar que los roles del gobierno local a la hora de desarrollar proyectos de la e-estrategia son muchos y que se pueden afrontar determinadas actuaciones no como productor si no de forma quizás menos directa como puede ser el rol de

facilitador. Así uno de los papeles de los gobiernos locales ha de ser crear las condiciones habilitadoras para el e-desarrollo, eliminando barreras y favoreciendo este. Es necesario enfocarse en trabajar para establecer las condiciones habilitantes del desarrollo digital en las ciudades... más que en una planificación completa de arriba abajo. La ciudad es una plataforma, un habilitador para la vida de la gente así que empoderar a la ciudadanía estará en el centro de la "tormenta perfecta" para hacer de nuestra ciudad una ciudad inteligente.

Para ello es necesario incorporar a la ciudadanía, entidades del territorio en todas las fases de la e-estrategia. Desde su concepción y definición hasta su ejecución y en la explotación de sus resultados. Es decir debe existir un liderazgo y un diseño compartido.

Aunque sin perder de vista todos los ámbitos en los que hay que trabajar, es conveniente enfocarse en uno o algunos pocos temas antes que tratar de ser innovador e inteligente en muchas áreas a la vez e intentar abarcarlo todo. Por ejemplo en aquellos ámbitos o subámbitos que puedan generar un efecto tractor para otras iniciativas o crear mayor impacto en el desarrollo de la ciudad o la prestación de servicios públicos. Pero esto no nos debe hacer olvidar que hay directrices, guías, cambios normativos, etc. que se pueden ir poniendo en marcha en las áreas no abarcadas inicialmente.

Para la definición y puesta en marcha de la e-estrategia será necesario trabajar en clúster, sobre todo aquellos municipios más pequeños o con menos recursos. Aquí las asociaciones de municipios y entidades supramunicipales deben de, al menos, promover y capacitar a los municipios mediante programas de e-liderazgo y e-capacitación en el diseño, implantación y seguimiento de e-estrategias, con especial hincapié en el e-gobierno. Aunque el escenario adecuado debe ser afrontar estas tareas de forma conjunta definiendo una estrategia común y abordando su implantación, al menos en los proyectos comunes consensuados. Se debe ir hacia el mancomunamiento de las TIC (tanto en cuanto a equipamiento e infraestructuras TIC como al de servicios prestados).

Por otra parte dada la creciente importancia de las TIC en el desarrollo institucional y económico así como el aumento de las inversiones en TIC en las distintas áreas, la ausencia de un rol de liderazgo ejecutivo y de gestión en el ámbito de las TIC supone serios riesgos que se manifiestan entre otros en la denominada "crisis tecnológica actual": oportunidades perdidas para aprovechar el beneficio potencial de las TICs para el e-desarrollo en los distintos ámbitos, elevadas tasas de fracaso

en las inversiones en iniciativas de e-gobierno, o concepciones erróneas que no garanticen la sostenibilidad técnica, económica, de gestión de las inversiones TI. Para todo esto es necesario contar con estructuras e individuos que afronten las tareas de e-liderazgo necesarias así como personal e-capacitado.

Con el objeto de alcanzar los objetivos de las ciudades inteligentes debemos concluir que es vital que una ciudad que pretenda convertirse en inteligente claramente lo refleje en la formulación de un modelo de ciudad y en sus políticas; que a partir de éstas defina una estrategia digital o e-estrategia que la apoye y que se base en alcanzar las metas de e-desarrollo marcadas, teniendo en cuenta cuál debe ser el rol que la ciudad, el gobierno local (u otros actores) deben jugar en cada uno de los ámbitos. Esta e-estrategia debe ser implementada a su vez a través de planes de acción que recojan los programas y proyectos específicos. Es necesario analizar además detalladamente estos proyectos a la hora de su definición estableciendo de forma clara a qué objetivos estratégicos generales o específicos contribuye, el análisis de los condicionantes para obtener un alto impacto, su financiación y modelo de negocio a futuro, quién ejerce el liderazgo funcional y quién el técnico, la disponibilidad o no de recursos y la capacitación previa necesaria, los partenariados con la sociedad civil y otros agentes que es necesario establecer, la integración tecnológica de las soluciones con el sistema de sistemas inteligentes, el retorno de la inversión en términos sociales, económicos, de eficiencia que se esperan conseguir; la gestión del cambio; etc. A la hora de su ejecución es necesario disponer de indicadores de seguimiento y evaluación, una impecable gestión de proyectos y personal cualificado que disponga de las e-capacidades necesarias en el ámbito indicado. A la hora de su despliegue es necesario plantearlo de forma profesional con estrategias de márketing y de análisis del impacto obtenido así como prever las necesidades futuras de sostenibilidad y evolución.

Por último mencionar que las e-estrategias y los proyectos “smart city” de todo tipo que contienen además son un fuerte movilizador de las capacidades tecnológicas locales lo que contribuye además de al desarrollo de este sector económico a una espiral en la que surgirán nuevas soluciones y tecnologías aplicables por otros actores de la ciudad.

BIBLIOGRAFÍA

- Abdoul্লাev, A. (2011), *A Smart World: A Development Model for Intelligent Cities*.
- Achaerandio, R. et al. (2011), *Análisis de las Ciudades Inteligentes en España*, IDC España.

- Avantic, Generalitat Valenciana (2006), "La Administración Electrónica. Experiencias y perspectivas de futuro", *Curso de Verano Universitat Jaume I (Valencia)*, julio de 2006.
- Caragliu, A., Del Bo, C. y Nijkamp, P. (2009), "Smart cities in Europe", *Series Research Memoranda* (0048. VU University Amsterdam, Faculty of Economics, Business Administration and Econometrics).
- Cardona, D. (2002), "El gobierno electrónico, una revisión desde la perspectiva de la prestación de servicios", *I Congreso Catalán de Gestión Pública (Barcelona)*, septiembre de 2002.
- Castells, M. (1991). *The informational city: information technology, economic restructuring, and the urban-regional process*, Oxfordwell.
- Cid, R. y Varela, E.J. (2009), "Glosario de conceptos de innovación en el ámbito de las organizaciones públicas locales", *Eixo Atlántico. Revista da Eurorexión Galicia-Norte de Portugal*, Nº 15, pp. 183-208
- Colegio Oficial de Ingenieros de Telecomunicaciones - Andalucía (2007), *Las administraciones locales ante la Sociedad de la Información. Una apuesta de futuro 2007-2011*, COIT – Andalucía.
- Department of Transport, Local Government and the Regions (2002), *e-gov@local: Towards a national strategy for local e-government – A consultation paper*.
- Droege, P. (1997), *Intelligent Environments - Spatial Aspect of the Information Revolution*, Oxford: Elsevier.
- Echevarría, J. (1999), *Los señores del aire: telépolis y el tercer entorno*, Barcelona: Ediciones Destino.
- European Commission (2011), *ICTs to facilitate the transition to an energy-efficient, low-carbon economy*, (Recuperado online en diciembre de 2011, http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/other_policies/si0007_en.htm).
- European Commission (2009), *ICT for a Low-Carbon Economy. Smart Buildings*, Directorate-General Information Society and Media, DG-INFSO (Recuperado online en diciembre del 2011 de http://ec.europa.eu/information_society/activities/sustainable_growth/docs/sb_publications/smartbuildings-ld.pdf).
- European Commission (2007), *World Energy Technology Outlook to 2050*.

- European Foundation for the Improvement of Living & Working Conditions (1993), *Teletifestyles and the flexicity*, Londres: European Communities.
- Dobbbs, R. et. al. (2011), *Urban world: Mapping the economic power of cities*, McKinsey Global Institute.
- European Institute for Comparative Urban Research (2007), *National Policy responses to urban challenges in Europe* (2009) (recuperado online en diciembre de 2011 de http://www.eukn.org/E_library/Urban_Policy/National_policy_responses_to_urban_challenges_in_Europe)
- Fathy, T.A. (1991), *Telecity: information technology and its impact on city form*, Nueva York: Praeger Publishers.
- Florida, R. (2008), *Who's your City?. How the Creative Economy is Making Where to Live the Most Important Decision of Your Life*, Nueva York: Basic Books.
- Freire, J. (2009), "Urbanismo emergente: ciudad, tecnología e innovación social – Emerging urban planning: city, technology and social innovation", *Paisajes Domésticos / Domestic Landscapes*, Vol. 4 Redes de Borde / Edge Networks, pp. 18-27.
- Fundación de la Innovación Bankinter (2011), *El Internet de las Cosas*, (http://www.fundacionbankinter.org/system/documents/8168/original/XV_FTF_El_internet_de_las_cosas.pdf).
- Fundación Telefónica (2011), *Smart Cities: un primer paso hacia la Internet de las Cosas*, Madrid: Ariel (Recuperado online en diciembre de 2011, http://smartcity-telefonica.com/page-flip/informe_anual.pdf)
- Fundación Telefónica (2007), *Las TIC en la Administración Local del Futuro*, Colección Fundación Telefónica, Madrid: Ariel.
- Furlan, J.L. (2006), "Los desafíos de los gobiernos locales en el tránsito hacia la Sociedad de la Información", *VIII Congreso Iberoamericano de municipalistas*. (Recuperado online en diciembre de 2011, <http://www.voxlocalis.net/revistas/num24/doc/Furlan.pdf>).
- Giffinger, R et al. (2007), "Smart Cities – Ranking of European medium-sized cities", *Centre of Regional Science* (Vienna University of Technology; <http://www.smart-cities.eu>).

- Graham, S. (2002), "Bridging Urban Digital Divides? Urban Polarisation and Information and Communications Technologies (ICTs)", *Urban Studies*, 39(1), pp. 33-56.
- Goslee S. (1998), *Losing ground bit by bit: Low-income communities in the Information Age*. Washington DC: Benton Foundation.
- Hanna, N. (2010), *Transforming Government and Building the Information Society*, World Bank Institute.
- Hanna, N. y Qiang (2009), "National E-Government Institutions: Functions, Models, and Trends", *Information and Communications for Development 2009: Extending Reach and Increasing Impact*, World Bank Institute.
- Hanna, N. (2007), *eLeaderships Institutions for the Knowledge Economy*, World Bank Institute.
- Hanna, N. *Leadership for ICT-enabled Development*, (Recuperado online de UNPAN. United Nations Public Administration Network en diciembre de 2011 <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan046479.pdf>).
- Hanna, N. (2003), "Why National Strategies are needed for ICT Development?", *ISG Staff Working Papers*.
- Heyduck, S. (2011), "The City that thinks with you", *Fraunhofer magazine*, (<http://oper.fraunhofer.jp>).
- Horn, S. (1998), *Cyberville: clicks, culture and the creation on an online town*, Nueva York: Warner Books.
- Ishida, T. e Isbister, K. (2000), *Digital Cities: Experiences, Technologies and Future Perspectives*, Heidelberg: Springer-Verlag.
- Kew, Wei K. (2004), "Successful e-government in Singapore", *Communications of the ACM*, N° 47.
- Komninos, N. (2006), *The architecture of intelligent cities. Intelligent Environments 06*, Institution of Engineering and Technology.
- Lanvin, B. (2003), *Global Information Technology Report*, World Bank Institute.
- Lift Conference (2011), *Design Hybrid City Near Future*, (Recuperado online en diciembre de 2011 de <http://liftconference.com/design-hybrid-city-near-future>).

- Maloney, C. y DG INFSO (2011), *ICT for Sustainable Cities: The Green Digital Charter and other initiatives*. (Recuperado online en diciembre de 2011, http://ec.europa.eu/energy/technology/initiatives/doc/20110621/03_colette_maloney.pdf).
- Markoff, J. (2008), "Can't find a parking spot? Check Smartphone", *New York Times*, 12 Julio 2008.
- Martínez, J.A. y Lara, P. (2006), *Gestión de la información en los servicios de administración electrónica*, Barcelona: Universitat Pompeu Fabra.
- Mitchell, W.J. (2007), "Ciudades Inteligentes", *Revista sobre Sociedad del Conocimiento* (UOC Papers), Nº 5.
- NESTA, (2007), "Leading Innovation", National Endowment for Science, Technology and the Arts (NESTA-UK).
- NESTA, (2007), "Hidden Innovation", National Endowment for Science, Technology and the Arts (NESTA-UK).
- Net!works European Technology Platform (2011), *Smart Cities Applications and Requirements*.
- Mitchell, W.J. (2006), *Smart City 2020*, (MetropolisMag. <http://www.metropolis-mag.com>).
- Owen, D. (2009), *Green Metropolis: Why Living Smaller, Living Closer, and Driving Less are the Keys to Sustainability*, Riverhead Books (Penguin Group).
- Rifkins, J. (2007), "Homo Urbanus" ¿Celebración o lamento?", *Diario El País*, 6 de enero 2007.
- Roberts, G.K. (1999), *The American cities and technology reader: wilderness to wired city*, Londres-New York: Routledge.
- Rodríguez, J.R. et al. (2007), "Estudio europeo sobre e-gobierno en las ciudades", *Revista de Internet, Derecho y Política*, Nº 5.
- Rodríguez, J.R., Batlle, J. y Estebán, D. (2007), "Estudio europeo sobre e-gobierno en las ciudades", *Revista de los Estudios de Derecho y Ciencia Política de la UOC*, Nº 5.

- Rodríguez, R. y Cid, R. (2007), *Sistema de Información Urbano Transfronterizo del Eixo Atlántico. Proyecto SIUTEA*, Vigo: Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular.
- Schelmetic, T. (2011), *The Rise of the First Smart Cities* (Recuperado online en diciembre de 2011, http://news.thomasnet.com/green_clean/2011/09/20/the-rise-of-the-first-smart-cities).
- Schweiker, M. (2010), Conseil des Communes et Régions d'Europe / Council of European Municipalities and Regions (2010). *Aims and goals of smart city management - putting quality of citizens' lives first. Open Days workshop 05A34 "Smart Sustainable Cities and Regions"*
- Sinclair, N. (2011), "The Rise of the Smart City. The impact of the Smart Economy", *Bangkok Post*.
- SMART GROUP/EIS, *The 11th IEEE International Conference on Computer and Information Technology*.
- Tesoro, J.L. (2006), *Ciudades inteligentes y del conocimiento: alardes virtuales y atributos reales* (Recuperado online en diciembre de 2011, <http://www.gobier-noelectronico.org>).
- Topetta, D. (2011), *How Innovation and ICT can Build, Smart, "Liveable", Sustainable Cities*. Blog ICT4Green.
- UN/DESA (2010), "World Urbanization Prospect (2009 Revision)", *United Nations, Department of Economic and Social Affairs*, Nueva York: United Nations.
- UN/DESA (2007), "World Population Ageing 2007", *United Nations, Department of Economic and Social Affairs* (Recuperado online en diciembre de 2011 <http://www.un.org/esa/population/publications/WPA2007/wpp2007.htm>).
- URENIO (2011), "Intelligent Cities vs Smart Growth", *Urban and Regional Innovation. Research Unit* (Recuperado online en diciembre del 2011 del sitio web <http://www.urenio.org/2011/02/12/intelligent-cities-vs-smart-growth>).
- Wilthil, S. (2010), *Manual on e-Government: Implementing Strategies for local and regional eGovernment*, Council of European Municipalities and Regions (CEMR; <http://www.ccre.org>).
- WWF (2009), *A roadmap for a living planet*.

Zufiria, J.A. (2011), "Presidente de IBM España, Portugal, Grecia e Israel. Un planeta más inteligente, ciudad a ciudad", *Revista Computing*, (Recuperado en diciembre de 2011, <http://www.computing.es/Opinion/201103140019/INFRAESTRUCTURAS-Un-planeta-mas-inteligente-ciudad-a-ciudad.aspx>).

CIUDAD SOSTENIBLE



CAPÍTULO 5

CIDADE, SUSTENTABILIDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS

Paulo Pinho

Professor Catedrático de Planeamento do Território e Ambiente, Diretor do CITTA – Centro de Investigação do Território, Transportes e Ambiente, Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto.

ÍNDICE: 1. Introdução; 2. Revisão crítica do conceito de Desenvolvimento Urbano Sustentável; 3. As cidades de Baixo Carbono; 4. O conceito de Metabolismo Urbano; 5. O paradigma da Cidade Compacta; 6. A Cidade Resiliente; 7. Para uma Cidade Biocíclica; 8. A perspetiva biocíclica nas políticas urbanas; 8.1. O desenho dos grandes sistemas estruturantes; 8.2. A proteção de um recurso escasso: o solo urbano; 8.3. Multifuncionalidades feitas de complementaridades e proximidades; 8.4. Convivialidades inclusivas; 8.5. Prioridade ao planeamento e à gestão do espaço público; 9. Nota final. Referências bibliográficas

PALAVRAS-CHAVE: sustentabilidade, cidade resiliente, metabolismo urbano, cidade biocíclica.

1. INTRODUÇÃO

Neste capítulo procuraremos abordar e sistematizar a temática da sustentabilidade do ambiente urbano tendo como pano de fundo a evolução recente dos debates teórico e prático das respetivas políticas públicas. Teremos como quadro de referência espacial o conjunto dos países que integram a União Europeia, e como quadro de referência temporal o advento político e a rápida disseminação do incontornável, embora criticável, conceito de *desenvolvimento sustentável*, ocorrido na segunda metade dos anos 80.

Deixaremos portanto de parte as chamadas primeira e segunda gerações das políticas ambientais, a primeira geração desenvolvida em torno da proteção da natureza e a segunda em torno das políticas de controlo de poluição. Saltaremos, deste modo, para a terceira geração – a do desenvolvimento sustentável, como uma ponte para a quarta geração que, tudo indica, se anuncia para breve, estabilizado que esteja o debate em curso que aqui pretendemos ilustrar e sintetizar.

2. REVISÃO CRÍTICA DO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL

O conceito de desenvolvimento sustentável remonta ao início da década de 70 – tem portanto já cerca de 40 anos – vindo a público pela mão de Goldsmith e col (1972) no seu célebre livro *Blueprint for Survival*. A disseminação e popularização deste conceito deveu-se, como é sabido, ao Relatório Brundtland, *Our Common Future* (WCED, 1987) e, posteriormente, à *Agenda 21* da Cimeira do Rio de 1992 (UNCED, 1992).

Na sua formulação mais conhecida¹, o conceito de desenvolvimento sustentável parecia apenas invocar a dimensão temporal dos processos de desenvolvimento, relevando, em especial, a intergeracionalidade da compatibilização (ou convergência) dos objetivos de natureza económica, social e ambiental, os três pilares clássicos em que assentava o conceito. Posteriormente, a entrada de uma quarta dimensão associada para uns à governação e, para outros, aos aspetos culturais, em nada alterava o primado inicial da variável tempo, embora enriquecessem o conceito original.

1. Desenvolvimento Sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades.

Só em meados da década de 90 (Breheny, 1992) é que se começou a associar ao conceito de desenvolvimento sustentável uma visão complementar espacial, contrabalançando, por esta via, a sua dimensão temporal. Esta dimensão espacial (ou territorial, como a queiramos chamar) permitia pôr em evidência como as desigualdades de desenvolvimento económico e social entre territórios contíguos ou interrelacionados punham em causa o desenvolvimento global sustentável.

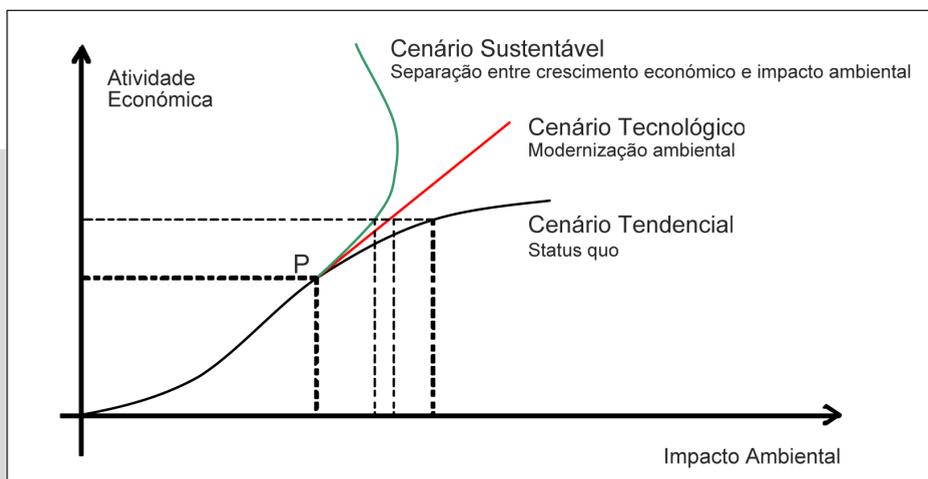
Com efeito, com frequência, essas desigualdades espaciais evidenciavam a ocorrência de fenómenos de congestionamento e, conseqüentemente, de deseconomias externas de aglomeração, nos centros urbanos e metropolitanos mais pujantes e, em contrapartida, a subutilização dos recursos naturais, técnicos e humanos em territórios em perda, à margem das redes mais dinâmicas de produção ou de trocas comerciais, ou afastados dos grandes centros económicos. Em Portugal, a clássica dicotomia litoral – interior, ilustra, ainda que de modo parcial, tal fenómeno de alegada falta de desenvolvimento sustentável, que se traduz em perdas económicas e sociais em ambos os territórios, embora com causas e manifestações simétricas mas de sinal contrário e que, portanto, no seu conjunto, nada têm de sustentável.

Justificada a importância da dimensão territorial (a par com a temporal) do conceito de desenvolvimento sustentável, importa agora distinguir entre este conceito e o de sustentabilidade, com o qual muitas vezes é confundido. Estamos claramente perante a confusão entre a qualidade do estádio que se pretende atingir – a sustentabilidade – e o percurso para lá chegar, o desenvolvimento sustentável.

Consideremos a figura abaixo que pretende evidenciar o carácter ambicioso do conceito de desenvolvimento sustentável, através da relação entre uma variável macroambiental (um índice que traduza o impacto na qualidade do ambiente e na quantidade dos recursos naturais disponíveis) com uma variável macroeconómica como, por exemplo, o produto interno bruto *per capita*.

O gráfico tenta reproduzir a nossa evolução até ao presente, o ponto P. A manutenção do status quo – *cenário tendencial* – irá revelar um rápido agravamento das condições ambientais atuais para ganhos cada vez mais reduzidos de atividade económica global.

Figura 1. Esquemática de três cenários evolutivos alternativos da relação entre atividade econômica e impacto ambiental



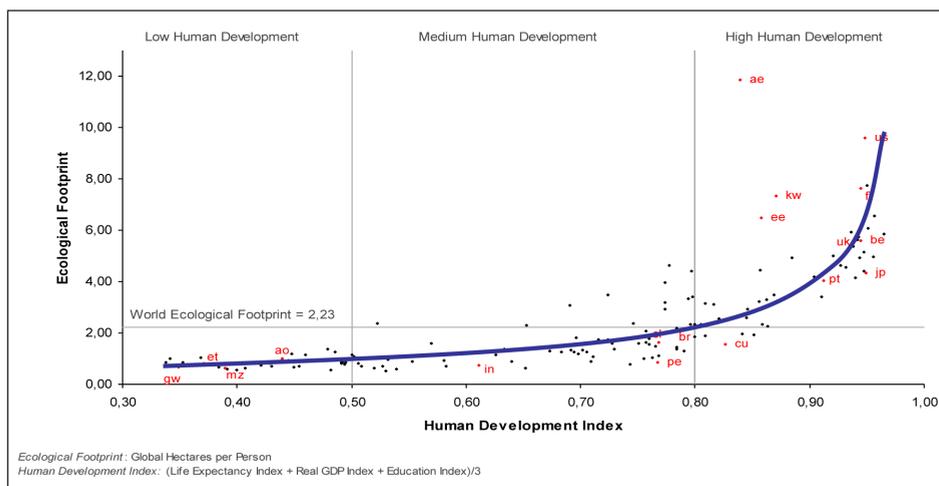
Se formos capazes de generalizar a aplicação das melhores tecnologias de controlo de poluição que se encontram ao nosso dispor, ou seja, se formos capazes de internalizar as externalidades ambientais e aplicarmos as boas práticas de gestão ambiental, encetaremos o percurso (a vermelho no gráfico) do chamado *cenário tecnológico*, que se aproxima da corrente filosófica da *modernização ambiental*. Note-se, porém, que este cenário não nos resolve o problema de fundo e a longo prazo e, no entanto, representa já um enorme esforço de intervenção. Mas mantemo-nos numa trajetória em que claramente o crescimento da atividade económica se continua a fazer à custa do impacto ambiental, embora com menor incidência.

Aquilo a que chamamos *desenvolvimento sustentável* corresponde à curva a verde. Provavelmente, numa fase inicial não se vai distinguir muito das outras duas trajetórias apresentadas no gráfico mas, a certa altura, vai permitir-nos ter crescimento económico com uma diminuição progressiva do impacto ambiental global, dissociando (*decoupling*, na gíria académica anglófona) definitivamente estes dois fenómenos. Estamos claramente perante um desafio ambicioso e nada fácil. Grande parte dos nossos esforços têm sido orientados para a correção da trajetória tendencial para a trajetória tecnológica. Mas o cenário verdadeiramente sustentável está bem para além daqueles.

E, no entanto, como se poderá constatar no gráfico seguinte, em que relacionamos o índice de desenvolvimento humano das Nações Unidas para diversos países

e a respetiva pegada ecológica calculada com base nas contas nacionais, o panorama global é extremamente preocupante com um fosso enorme entre o peso de um número restrito de países mais desenvolvidos e a esmagadora maioria dos restantes países menos desenvolvidos ou de desenvolvimento intermédio.

Figura 2. Posicionamento relativo dos processos de desenvolvimento de vários países cruzando as respetivas pegadas ecológicas com os índices de desenvolvimento humano das Nações Unidas.



Sem dúvida que o conceito de desenvolvimento sustentável contribuiu para o enriquecimento do debate sobre as questões ambientais e a problemática do desenvolvimento. Ao longo dos anos 90, foi capaz de influenciar positivamente os mais diversos métodos de análise empregues no planeamento e gestão de políticas públicas. Metodologias como a Avaliação Ambiental Estratégica, a Análise dos Ciclos de Vida, a Análise Ecosistémica ou a Avaliação da Pegada Ecológica, constituem exemplos de aproximações metodológicas que não só se baseiam nos princípios do desenvolvimento sustentável como lhe trazem uma acrescida capacidade de aplicação prática. Por outro lado, reforçam a própria inteligibilidade do conceito, por via da visão global, integrada e funcional das questões ambientais que aquelas metodologias propiciam.

No entanto, inversamente, também o conceito de desenvolvimento sustentável (DS) se tem emprestado a interpretações e utilizações abusivas, reciclando e florescendo discursos políticos claramente afastados das suas intenções iniciais. Nestes casos (a maioria, diga-se), por culpa alheia, em outros, porém, por culpa própria. E é esta última perspetiva que nos interessa desenvolver um pouco mais. Ao longo

das últimas três ou quatro décadas, o conceito de DS em vez de se fortalecer foi-se progressivamente desgastando e esboroando. Talvez traído pela sua grande ambição de tudo englobar. Um pouco como a notável definição de ambiente trazida pelo Einstein quando dizia que *o ambiente era tudo menos ele*. A definição é de facto de uma simplicidade brilhante, mas muito pouco operacional, na prática. E é esta mesma falta de operacionalidade que encontramos no conceito de DS, pese embora as novas metodologias que têm vindo a ser desenvolvidas. Na prática temos que ser capazes de reconhecer de entre as políticas públicas e os atos de gestão, quais os que efetivamente contribuem para a sustentabilidade do nosso planeta, do nosso país, região ou cidade, e quais os que o vão adiando, a cada dia que passa. Importa medir os progressos relativamente a este grande objetivo e para tal temos que ser capazes de desenvolver indicadores e instrumentos de medida adequados. E é bem verdade que o que não conseguimos medir dificilmente conseguiremos monitorizar e, portanto, gerir e controlar.

A par com esta dificuldade da medição temos ainda um problema maior associado ao conceito de desenvolvimento sustentável e que se prende com aquilo que costumo designar pela *quadratura do círculo* dos três pilares em que pretensamente assenta. É que na verdade procurar fazer convergir objetivos - económicos, sociais e ambientais - tão profundamente distintos e contraditórios por natureza, parece um desafio impossível.

Nada parece fazer crer que um objetivo como a competitividade de uma economia seja intrinsecamente compatível com a coesão social ou com a sustentabilidade ambiental. Da tensão entre eficiência económica e justiça social nos ensinam os mais elementares livros de texto sobre ciência economia. Nem a chamada qualidade ambiental, necessariamente definida enquanto conceito antropogénico, isto é, à imagem e semelhança humanas, é compatível com a sustentabilidade ambiental, esta última ditada por princípios da ecologia, aplicados aos grandes ecossistemas de cuja estabilidade global dependemos, mas cuja qualidade ambiental não teremos necessariamente garantida.

Um bom exemplo desta contradição é a invocação da qualidade ambiental de muitos dos subúrbios das cidades da América do Norte ou da Austrália, com inegável qualidade do ar, da água, da paisagem urbana e dos recursos biológicos, mas nem por isso sustentáveis, bem pelo contrário, fonte de enormes necessidades de energia e de infraestruturas para os fazerem funcionar devidamente, tal é a dispersão e a baixa densidade em que assentam. De modo semelhante poderíamos citar

os campos de golfe, particularmente em climas secos ou com escassas reservas de água disponível. Muitos são bons exemplos de uma inegável qualidade ambiental e paisagística, mas poucos serão exemplo de sustentabilidade.

Por último, fácil será perceber que entre os objetivos de competitividade econômica e de sustentabilidade ambiental grassa uma implacável divergência. Atenemos, por exemplo, nos objetivos da produção *just in time* que procura contornar a necessidade e os custos associados à gestão e ao armazenamento dos produtos. Na maioria dos casos, os resultantes sistemas produtivos funcionam condicionados pelos choques da procura, perdendo-se os ganhos ambientais da previsibilidade e continuidade do funcionamento dos sistemas produtivos, em particular quando se trata de sistemas sofisticados implicando a complexa calibragem das diversas fases em que se divide a linha de produção. Com frequência o que se ganha hipoteticamente na produção perde-se ambientalmente na forma de poluição e resíduos acrescidos.

Mas é inegável que o paradigma do desenvolvimento sustentável marcou e ainda continua a marcar o debate ambiental das últimas décadas, aquilo a que chamamos de terceira geração das políticas ambientais. E mesmo que o seu tempo de vida pareça estar a chegar ao fim, deixou-nos um conjunto de ensinamentos que irão perdurar, aliás à semelhança dos paradigmas que marcaram as gerações anteriores e cujos ensinamentos ainda aplicamos no dia a dia. Neste âmbito, permitimo-nos ressaltar a necessidade e a vantagem de se equacionarem os vários pilares da sustentabilidade nos diversos processos de tomada de decisão, em particular nos mais exigentes, mesmo reconhecendo que tais pilares não serão compatíveis entre si, como nos têm vindo a fazer crer, de um modo algo naive ou proposadamente superficial, mais próprio das campanhas publicitárias (ou políticas), do que de rigorosas reflexões suportadas na evidência técnica e/ou científica.

A argumentação anterior suscita a emergência de novos conceitos. No ar fica a ideia que estes novos conceitos deverão cruzar a coerência e a simplicidade com a operacionalidade. Com os pés bem assentes na terra (que há só uma!) devemos deixar as aproximações qualitativas e passar a privilegiar a quantificação, preocupando-nos em trabalhar com variáveis mensuráveis, sobre as quais possamos definir objetivos concretos e metas a atingir em períodos de tempo devidamente definidos. No fundo é a ideia de *benchmarking* aplicada à (nova) sustentabilidade.

3. AS CIDADES DE BAIXO CARBONO

A ideia das cidades de baixo teor em carbono, ou de modo mais simples, *cidades de baixo carbono*, surgiu em larga medida como resposta a umas das críticas mais pertinentes ao conceito de DS que assentava na dificuldade, se não impossibilidade de tal conceito ter indicadores fiáveis e exequíveis de medição, num contexto em que as crescentes emissões dos chamados Gases com Efeito de Estufa (GEE), com destaque para o dióxido de carbono, estariam, e na verdade estão, a alterar profunda e rapidamente os diversos equilíbrios biogeofísicos à superfície do nosso planeta, com destaque para o aquecimento global e as consequentes alterações climáticas, já largamente perceptíveis nos mais diversos pontos do globo.

Com efeito, na literatura científica podemos encontrar um número vastíssimo de contribuições sobre indicadores de sustentabilidade, seja aplicados aos espaços urbanos, seja a outros tipos de territórios e escalas, como a escala regional ou nacional. No entanto, teremos de reconhecer que todas estas contribuições se têm debatido com um problema de credibilidade, de comparabilidade e de generalização que se afiguram insuperáveis se atendermos às contradições do próprio conceito, algumas das quais ilustradas na secção anterior.

Assim, procurando favorecer o pragmatismo em detrimento das formulações mais ambiciosas e pretensamente holísticas, alguns investigadores procuraram no conceito de cidade de baixo carbono, exprimir uma ideia de sustentabilidade associada ao vetor energia enquanto variável agregadora e transversal às diversas atividades de produção e consumo.

Para além da facilidade de cálculo dos consumos energéticos, que está aliás na base do seu pagamento generalizado pelos consumidores institucionais, residenciais ou individuais, a tradução dos consumos em teores de carbono permite a introdução da problemática das formas de energia uma vez que estas são diversamente impactantes e predadoras de recursos. Deste modo, podemos contabilizar não apenas os esforços da redução dos consumos energéticos, como a evolução dos sistemas energéticos nacionais para a utilização das formas de energia menos intensivas em carbono, as chamadas energias renováveis.

Fica assim ultrapassado o problema da medição associado ao conceito de desenvolvimento sustentável, através de um indicador de fácil cálculo e comparação, designadamente entre bairros de uma mesma cidade, ou entre cidades ou regiões, por exemplo, sendo que num e noutro caso a utilização das emissões de carbono

per capita permite com maior rigor o estabelecimento de análises e comparações, ou a avaliação imediata do impacto de medidas ambientais. Permite ainda o *benchmarking*, isto é a caracterização dos trajetos evolutivos de uma dada realidade por ação de políticas específicas, na sua aproximação ou afastamento de objetivos e metas previamente fixados.

O conceito de cidades de baixo carbono, por vezes levado ao extremo, algo utópico, das cidades de carbono zero, a par com o de edifícios de baixo (ou zero) carbono ou o de sistemas de mobilidade de baixo carbono, tem influenciado de modo muito significativo o modo como concebemos, planeamos e gerimos as cidades do séc. XXI. O dióxido de carbono deixa de ser visto simplesmente como um output do metabolismo energético, isto é um resíduo, mas antes no seu ciclo próprio, enquanto recurso. Deste modo o desafio centra-se no fecho do ciclo do carbono, procurando formas alternativas da sua utilização, nomeadamente nos transportes, na indústria ou nos sectores de fornecimento de energia. Desta forma as emissões para a atmosfera seriam drasticamente reduzidas.

A chamada *Estratégia Europa 2020* aponta para o ano horizonte uma redução no espaço europeu de 20% dos GEE (tendo como referência de partida os valores registados em 1990), um aumento de 20% da incorporação das energias renováveis no consumo energético e um crescimento global da eficiência energética de, igualmente, 20% (EC, 2010).

O cumprimento destas metas passa necessariamente por uma visão integrada e holística dos diversos sectores e dimensões da vida urbana. Numa tradução literal das palavras de Meimei e Hong (2010) “cidades de baixo carbono implicam residentes de baixo carbono, vivências de baixo carbono, sociedades de baixo carbono e economias de baixo carbono”. Os grandes desafios colocam-se não apenas nos ganhos de eficiência energética mas também nas mudanças dos modos e estilos de vida.

Ora se o planeamento urbano terá certamente poucos meios de influenciar os modos e estilos de vida tem, certamente, um papel crucial e insubstituível no desempenho energético global das cidades. Desta faceta nos dá conta a publicação do *European Carbon Atlas* (Jones e col, 2009) que nos permite compreender o modo como diversas cidades europeias, através de iniciativas orientadas para o parque edificado ou para os respetivos sistemas de transportes tem vindo a dar passos decisivos na procura de cidades mais eficientes sem comprometerem a qualidade de vida urbana oferecida aos seus utentes e residentes.

4. O CONCEITO DE METABOLISMO URBANO

Se a energia é uma das variáveis chave para a compreensão do funcionamento de uma cidade não é menos verdade que as cidades não vivem apenas de energia, necessitando de um conjunto mais vasto de fatores como a água, o solo, os materiais ou os nutrientes. Ora o conceito de metabolismo urbano refere-se ao modo como as cidades processam e eliminam este conjunto mais vasto de fatores.

Trata-se de um conceito que já não é novo. Encontramos as suas origens numa conhecida publicação de um autor americano, Wolman (1965) que, curiosamente, com a sua formação em engenharia civil, foi o primeiro a preocupar-se com o modo diferenciado como as cidades metabolizam os recursos que lhes são colocados à disposição para garantir o seu normal funcionamento. Ficou célebre o seu ensaio sobre uma cidade hipotética de um milhão de habitantes cujas características pretendiam simular o metabolismo urbano da cidade típica dos Estados Unidos.

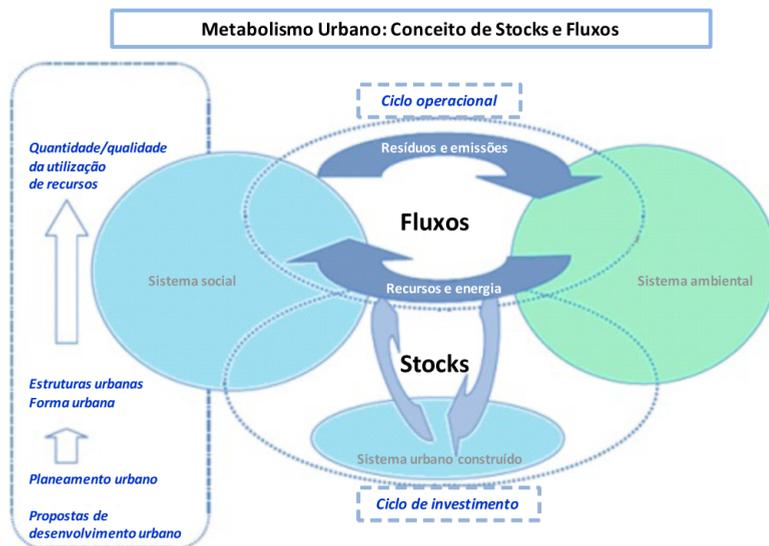
Muitos anos decorreram sobre este trabalho pioneiro de Wolman e só mais recentemente o conceito foi revisitado por investigadores e profissionais do planeamento urbano e é atualmente objeto de esforços significativos de investigação e desenvolvimento (vejam-se os projetos financiados pela UE no seu 7º Programa Quadro para a Investigação, designadamente o SUME (2011)² e o BRIDGE (2011)³, projetos estes recentemente concluídos, cujos outputs se encontram disponíveis nos respetivos sites).

De uma forma sintética, a construção de um modelo metabólico aplicado a uma cidade ou área metropolitana pressupõe que estas se constituem como verdadeiros sistemas impulsionados por um conjunto de inputs, a energia e os recursos naturais, água, solo, materiais e nutrientes que são processados no seu interior, dando origem a um conjunto de *throughputs* e, posteriormente eliminados, na forma de outputs. Da comparação entre *inputs* e outputs podemos retirar a noção de eficiência do metabolismo urbano. De alguma forma esta metodologia faz lembrar as teorias de input-output da ciência económica regional.

2. SUME (2011) consultar www.sume.at

3. BRIDGE (2011) consultar www.bridge-fp7.eu

Figura 3. Representação do conceito de metabolismo urbano.



Fonte: SUME, 2011.

O perigo destas aproximações é subestimarmos as fases internas ao sistema, de processamento e eliminação – enquanto verdadeira caixa negra –, retendo-nos apenas no balanço final entre *inputs* e *outputs*. Não admira portanto que parte dos esforços atuais de investigação sejam orientados para a abertura e descomplexificação da caixa negra.

São já várias as cidades europeias que possuem modelos de metabolismo urbano que são utilizados no ensaio e teste de políticas de planeamento urbano. No entanto, devemos reconhecer que a construção destes modelos é ainda bastante exigente em termos das bases de dados e dos recursos técnicos e financeiros. É provável porém que rapidamente a evolução metodológica e tecnológica tornem mais acessíveis tais modelos que são de uma inegável utilidade, porquanto permitem uma verdadeira e sugestiva simulação do funcionamento ambiental das nossas cidades.

5. O PARADIGMA DA CIDADE COMPACTA

No contexto da procura de cidades de baixo teor em carbono e de cidades metabolicamente eficientes surgiu o paradigma da chamada *cidade compacta*. Certamente que o contraste entre a cidade tradicional europeia e a cidade típica americana ou australiana não terá sido alheio à formulação deste conceito.

Com efeito, o conceito de cidade compacta evoca claramente a cidade europeia surgida da revolução industrial do séc. XIX, organizada sobre quarteirões de mediana dimensão, em que os edifícios se sucedem numa implantação perimétrica contínua possibilitando a obtenção de densidades relativamente elevadas com o recurso a cêrceas moderadas que, regra geral, cumprem o princípio dos 45 graus, isto é, alturas dos edifícios aproximadamente equivalentes à largura das respetivas ruas.

Para além destas características morfológicas gerais importa ressaltar que em termos de distribuição de funcionalidades se tratam de cidades que privilegiam a convivência próxima de funções distintas, remetendo seletivamente para ostensivas separações apenas as funções que se apresentem intrinsecamente incompatíveis entre si.

Esta estrutura física e organização funcional apresenta-se amplamente vantajosa de um ponto de vista ambiental. As distâncias casa – trabalho, casa – escola ou casa – compras, tendem a reduzir-se por comparação com as cidades mais distendidas, dispersas e de baixa densidade. Reduzem-se os consumos energéticos associados aos sistemas de transportes públicos ou individuais, bem como o comprimento das diversas redes de infraestruturas urbanas e, por essa via, os seus custos de dotação e, sobretudo, de manutenção.

As pequenas distâncias viabilizam as deslocações a pé ou de bicicleta enriquecendo a qualidade dos espaços públicos de circulação. As atividades repartem-se pelas várias horas do dia e da noite, atenuando os efeitos de pico das horas de ponta e proporcionando ainda um ambiente urbano mais variado, seguro e vibrante. As vantagens são assim múltiplas e, no plano teórico, aparentemente indiscutíveis.

No entanto, a excessiva compacidade torna-se um problema que importa não escamotear, não apenas para a qualidade de vida urbana oferecida, já que nestes casos as cidades tendem a evidenciar fenómenos de congestionamento e sobreocupação de espaços, equipamentos e serviços, como algumas cidades asiáticas, como de um ponto de vista ambiental, já que a referida compacidade impede ou prejudica gravemente o funcionamento dos suportes biofísicos garantes da qualidade ambiental e das funções naturais vitais.

Referimo-nos, por exemplo, ao abaixamento dos níveis freáticos por excessiva impermeabilização das superfícies, o que naturalmente prejudica a biodiversidade e, em particular, o normal crescimento de espécies arbóreas ou arbustivas, com repercussões negativas sobre a qualidade da paisagem urbana, ou à proximidade e

concentração de fontes emissoras de ruído ou poluentes atmosféricos a que se juntam as dificuldades acrescidas de dispersão pela constituição de estreitos corredores de dissipação deixados entre volumetrias edificatórias excessivas.

Igualmente, compacidade em demasia tende a potenciar os riscos em meio urbano, seja no caso do alastramento rápido de focos de incêndio, ou na propensão à ocorrência de inundações urbanas, como resultado do défice de absorção dos terrenos, associado aos excessivos níveis de impermeabilização dos solos.

6. A CIDADE RESILIENTE

O conceito de resiliência, originário da Ecologia e da Física, fez também recentemente a sua entrada no debate sobre as novas formas de encarar o planeamento e a gestão das cidades. Sabendo que as cidades são o reflexo e, mais do que isso, um palco ativo das transformações das nossas sociedades, o conceito de resiliência, normalmente evocado quando estamos perante rápidas e profundas transformações parece carregar em si uma pertinência inquestionável. Com efeito julga-se oportuno analisar e compreender a capacidade que as cidades possam evidenciar de resposta à mudança, e na verdade, estamos em tempos em que as mudanças se sucedem a um ritmo vertiginoso, ao ponto de questionarmos a utilidade, ou mesmo possibilidade, de se equacionarem exercícios de planeamento urbano a longo prazo, cortando desta forma com uma tradição e postura que pareciam enraizadas na cultura do planeamento.

Na literatura podemos encontrar duas definições de resiliência. A primeira diz respeito à capacidade de um sistema recuperar de um choque externo voltando ao mesmo estágio inicial em termos de estrutura e propriedades (Walker e Salt, 2006).

A segunda refere-se à capacidade de um sistema absorver um choque externo e ter capacidade para se reorganizar internamente e atingir um novo estágio de equilíbrio, não necessariamente igual ao estágio de partida (Brand e Jax, 2007). A primeira definição evoca a propriedade da elasticidade da física clássica enquanto a segunda se relaciona com a dinâmica dos sistemas e a sua natural tendência para procurar sucessivos estádios de equilíbrio, embora com diferentes características e estruturas. É esta segunda definição que mais interessa ao planeamento urbano.

Com efeito, as cidades são sistemas em contínua mudança, em resposta a fatores internos e externos, pelo que a resiliência das cidades não deverá ser vista como a capacidade de resistir à mudança ou a condições de *stress*, mas antes como a capacidade de se adaptarem a novas circunstâncias (Newmann e col, 2009).

Dito isto devemos reconhecer que na esmagadora maioria dos casos, a resiliência das cidades tem estado em perda contínua, devido a diversos fatores entre os quais a fragmentação dos habitats, a homogeneização da composição das espécies, a alteração dos sistemas hidrológicos urbanos, dos fluxos energéticos e dos ciclos de nutrientes.

Todos estes fatores, isoladamente e, sobretudo, em conjunto, contribuem para o aumento da vulnerabilidade e a perda dos mecanismos naturais de defesa (Alberti e Marzluff, 2004). No entanto, estas perdas generalizadas de resiliência variam com os padrões de desenvolvimento urbano, isto é, com a forma urbana, a distribuição espacial dos usos e funções do solo ou a conectividade das redes de circulação e comunicação.

Theis e col (2009) chamam a atenção para a importância da dotação das infraestruturas urbanas na promoção da resiliência e, em particular, para o desenho e o dimensionamento geral das redes, componentes e materiais utilizados, a sua capacidade de serem substituídos, reorganizados ou reconstruídos, a redundância ou descentralização da sua conceção geral e funcionamento, ou o modo e a extensão como os sistemas de infraestruturas se integram nos sistemas ecológicos existentes.

7. PARA UMA CIDADE BIOCÍCLICA

Cruzando as contribuições anteriormente apresentados, a Cidade Biocíclica (ver Pinho e col, 2011) propõe-se sintetizar conceitos e paradigmas propostos nas últimas décadas para ilustrar o modo de conceber, planear e gerir uma cidade no século XXI. Como esperamos poder revelar ao longo dos próximos parágrafos, trata-se de um conceito que pretende inspirar um conjunto de políticas e práticas urbanas ao alcance de qualquer município.

A cidade biocíclica combina as virtudes energéticas e da convivialidade normalmente associadas à compacidade dos tecidos urbanos que geram, por um lado, espaços tendencialmente mais dinâmicos, diversificados, acessíveis, vibrantes e socialmente inclusivos, com o respeito, pelo outro lado, pelos diversos ciclos naturais, em particular da água, dos nutrientes e do carbono, enquanto garantes da biodiversidade e fornecedores de importantes serviços ambientais que contribuem para o equilíbrio ecológico da cidade.

Nesta perspetiva, a cidade é vista como um complexo ecossistema em relação de profunda interdependência funcional com os seus diversos *hinterlands* naturais,

por definição de geometria variável, tal como constatamos, também, e em sentido semelhante, nas complexas e diversificadas relações sociais e económicas que nela se desenvolvem.

A capacidade da cidade respeitar os ciclos naturais, procurando fechá-los, referimo-nos nomeadamente aos ciclos da água, dos nutrientes ou do carbono, torna-a mais resiliente, nomeadamente tendo em mente os riscos de catástrofes naturais, como deslizamentos ou cheias torrenciais, mas também contribui para a redução da sua pegada ecológica, porquanto a manutenção e o fecho progressivo daqueles ciclos propicia a dotação de serviços ambientais mais eficientes a partir dos ecossistemas em presença, em quantidade e qualidade que permitirão reduzir a extensão da pegada ecológica, quer associada aos inputs - abastecimento das diversas cadeias alimentares; quer associada aos outputs - processamento e eliminação dos mais variados tipos de resíduos.

8. A PERSPETIVA BIOCÍCLICA NAS POLÍTICAS URBANAS

Nesta secção procuraremos desenvolver uma vertente mais aplicada e operacional do conceito de cidade biocíclica, propondo um conjunto de políticas urbanas, tendo em conta as especificidades da intervenção municipal e o quadro atual fortemente recessivo em que nos encontramos (para uma abordagem mais detalhada ver Pinho, Cruz, Oliveira, Barbosa e Silva, 2011).

8.1. O desenho dos grandes sistemas estruturantes

O planeamento da cidade biocíclica assenta na interação entre duas grandes redes ou sistemas infraestruturais:

- As clássicas redes de infraestruturas urbanas que dão suporte ao edificado e aos diversos modos de circulação de pessoas e de bens materiais e imateriais, que poderemos designar globalmente por superestrutura, e
- As chamadas redes de “infraestruturas verdes e azuis”, que compreendem os espaços verdes públicos e privados e os leitos e espelhos de água incluídos na componente (re)naturalizada do sistema hidrológico urbano⁴.

4. No sistema de planeamento urbano português estas redes têm uma aderência próxima ao conceito de Reserva Ecológica Nacional e, sobretudo, ao conceito de Estrutura Ecológica Municipal.

A primeira grande consequência desta concepção da cidade biocíclica, em termos de políticas urbanas, é que estas duas redes de infraestruturas, sendo obviamente complementares, deverão tocar-se o menos possível, em termos físicos e funcionais.

Embora a nossa perspectiva seja mais ampla, não deixamos de neste ponto revisitar a teoria de origem holandesa da chamada “rede dupla” (Tjallingii, 1994) que sugeria uma articulação ou encaixe das redes rodoviária e hidrográfica de preferência em justaposição paralela, e com grande probabilidade a cotas diferentes, e nunca numa justaposição perpendicular sobreposta, solução que maximizaria os pontos de contacto e cruzamento gerando necessariamente maiores impactos e interferências e, portanto, maiores necessidades de investimento na sucessiva transposição dos obstáculos que uma criaria sobre a outra. Tratando-se de uma recomendação quase intuitiva são poucos os tecidos urbanos gerados por planos de pormenor ou de urbanização que seguem esta simples regra de bom senso.

Ao darmos um âmbito mais alargado à teoria da rede dupla temos que ter em atenção que serão as redes de infraestruturas urbanas que se deverão ajustar às pré-existentes infraestruturas verdes e azuis. Naturalmente que em muitas das nossas cidades estas não foram as prioridades iniciais de intervenção pelo que agora temos de caminhar no sentido inverso de restaurar e renaturalizar as infraestruturas ambientais, reconquistando e requalificando espaços verdes, ou desentubando ou destapando cursos de água, outrora a céu-aberto. Em muitas destas operações descobrimos um lado da cidade até então desconhecido, com fiadas de edifícios a ganharem novas frentes, sobre novas frentes de água.

Note-se que esta preocupação com o redesenho das redes de infraestruturas urbanas parece esbarrar com a forte retração do investimento público a que se tem assistido nos últimos anos. Porém, não é menos verdade que muitas das nossas cidades apresentam um duplo problema de défice infraestrutural: por um lado, grande parte das suas infraestruturas básicas, por vezes centenárias, em particular nos domínios do abastecimento de água e coleta e tratamento de efluentes urbanos, encontra-se no limite da sua vida útil, em alguns casos em risco eminente de colapsar; por outro, novas infraestruturas em resposta a novos e sofisticados serviços, em particular no domínio dos transportes e das telecomunicações, não param de se desenvolver, tornando imperiosa a sua rápida dotação sob pena de se verificarem graves perdas de competitividade nas cidades em causa.

Neste quadro, poderemos assistir à entrada de novos *players* privados na construção da cidade, as grandes corporações multinacionais da engenharia, que já atuam à escala global e, para as quais, o conceito de *smart city* encaixa que nem uma luva. Escusado será dizer que com capacidades de investimento reduzidas e numa posição de inferioridade tecnológica, novos desafios se irão colocar ao poder autárquico enquanto garante do interesse público que deverá continuar a presidir à condução dos destinos das nossas cidades. A leitura estratégica dos princípios que deverão orientar esta reinfraestruturação poderá revelar-se de valor inestimável.

8.2. A proteção de um recurso escasso: o solo urbano

Sendo o solo, e o território em termos mais latos, bens manifestamente escassos, sobretudo quando devidamente equipados e infraestruturados, a contenção do espaço urbano terá forçosamente de aparecer à cabeça das prioridades das políticas municipais.

Nos atuais tempos de estagnação, senão mesmo de recessão, e de fracas perspectivas de crescimento demográfico – na verdade, na maioria dos casos, já nos contentaríamos que o declínio demográfico generalizado não nos batesse à porta – importa mesmo equacionar com frontalidade estratégias de contração dos perímetros urbanos. Em muitos casos estas estratégias podem, paradoxalmente, aumentar a qualidade de vida e a qualidade dos serviços urbanos postos à disposição dos cidadãos, através de ganhos de rentabilidade possíveis pela maior concentração da oferta e da procura, traduzida em mais elevados índices de utilização efetiva dos equipamentos e infraestruturas urbanas que, naturalmente, tendem a propiciar melhores condições de funcionamento.

8.3. Multifuncionalidades feitas de complementaridades e proximidades

Para além das estratégias de reabilitação do parque edificado e revitalização das zonas centrais ou periféricas em perda ao longo de sucessivas décadas, a qualificação das cidades no séc. XXI, não passará por profundas transformações e muito menos expansões no seu *hardware* superestrutural mas sobretudo no seu *software*, isto é, no modo como os diversos usos do solo e respetivas funcionalidades se misturam e reorganizam no seu seio, tirando partido da qualidade, resiliência e robustez do edificado existente, particularmente visível na herança que nos chegou do séc. XIX ou anteriores, até meados do séc. XX, qualidades aquelas que só mais recentemente foram retomadas em resposta aos crescentes níveis de exigência téc-

nica constantes da atual regulamentação comunitária da atividade de construção e, também, ao aumento dos níveis de exigência de uma procura mais instruída e qualificada.

Esta recomposição funcional, pensada à escala micro, do bairro ou da “unidade de vizinhança”, permitirá, no domínio das deslocações, a adoção de políticas de acessibilidade em detrimento das tradicionais políticas de mobilidade que tendem a olhar para a rede rodoviária como de uma simples rede de escoamento de águas se tratasse, cuja eficácia parecia medir-se pela facilidade e velocidade de circulação, sem atendermos aos modos de transporte, aos tempos médios de deslocação, às distâncias (crescentes) a vencer, e à energia total consumida.

Ora o segredo das políticas de transportes à escala local da cidade ou área metropolitana é reduzir as necessidades de deslocação e, sobretudo, as distâncias de deslocação, em particular para as deslocações rotineiras casa-trabalho, casa-escola ou casa-compras-lazer. Para tal a nossa atenção deverá redirecionar-se dos sistemas de transportes, por vezes vistos quase como o fim e não um simples meio, para o cidadão, esse sim o fim último das políticas de transportes.

8.4. Convivialidades inclusivas

A adoção desta mudança de postura permite normalmente descobrir uma outra cidade, muito pouco amiga do peão, da criança ou do idoso, para não falar no deficiente. Uma cidade com um défice de circulação a pé ou de bicicleta. Uma cidade que ignora 50% da sua população, feita à medida do automóvel e, quanto muito, de algum sistema público de transporte que lá conseguiu fazer o seu caminho e impor-se pelas suas vantagens de comodidade, segurança, rapidez ou economia.

O resultado são espaços públicos em perda generalizada de qualidade e de atratividade. Para isso também contribui um comércio em processo acelerado de reestruturação e concentração, com estratégias cada vez mais seletivas de localização.

E a sobrevalorização da segurança e exploração do medo. Os edifícios viram-se de costas para as ruas que generosamente os servem, sem reciprocidade alguma. E, no entanto, por mais que se vá fechando sobre si, a cidade é e será o seu espaço público, por natureza.

8.5. Prioridade ao planeamento e à gestão do espaço público

Mas a preocupação com o espaço público tem-se resumido ao projeto do espaço público, fonte de frequentes polémicas pela falta de correspondência entre as alegadas qualidades projetuais das intervenções, avaliadas por cânones arquitetónicos ou urbanísticos, e as reais necessidades e expectativas das populações. Esta divergência traduz-se num posterior divórcio ou desconforto dos utilizadores que, por vezes, parecem ter de servir projetos que se revelam incapazes de os servir. Por regra, sobreevalorizam-se os aspetos visuais em detrimento dos aspetos funcionais (PPS, 2001). Neste contexto importa aqui relevar o papel essencial da rede de espaços públicos – feita de espaços de circulação e de permanência – para o bom funcionamento da cidade. É sobre esta rede que se desenvolvem as interações sociais, muitas das relações económicas e grande parte dos fluxos indispensáveis às funções biogeofísicas, agora designadas por serviços ambientais.

Mas se o planeamento dos espaços públicos tem de abarcar estas diversas dimensões é sobretudo pela qualidade da sua gestão quotidiana que se enriquece a cidade. Ora na esmagadora maioria das autarquias, as intervenções nos espaços e vias públicas encontram-se segmentados por responsabilidades departamentais que tratam e fragmentam estes espaços de acordo com o âmbito restrito das suas responsabilidades e competências. Como se não bastasse, muitas outras entidades externas aos municípios, públicas e privadas, também ali intervêm, sendo por vezes difícil a articulação e o diálogo entre estas entidades, por vezes de âmbito nacional, e os poderes autárquicos.

O resultado está à vista. Dificilmente se encontra um responsável pela via pública, enquanto um todo, que responda perante o cidadão residente ou simples utente. Muito haveria para dizer sobre o desafio da gestão dos espaços públicos. Aqui fica apenas o alerta e a profunda convicção que, neste caso, com muito menos recursos se poderia fazer muito mais. Bastaria para tal deixar de olhar para o espaço público como mais uma oportunidade de projeto, que se faz e desfaz a cada passo, e que uma vez realizado se deixa ao abandono até que outro o substitua, para nos centrarmos na observação crítica dos detalhes do seu funcionamento, e sobre esta observação construirmos as bases da sua gestão quotidiana, atenta ao seu papel e sensível às necessidades dos seus utilizadores.

9. NOTA FINAL

A incursão proposta neste capítulo sobre o atual debate de ideias e conceitos em torno da sustentabilidade do ambiente urbano corresponde a uma visão assumidamente pessoal da discussão académica e profissional em que se insere, podendo aqui ou acolá ter deixado de lado, ou mesmo omitido, alguns contributos recentes que outros considerem igualmente pertinentes e/ou oportunos.

Naturalmente que, na parte final do capítulo, valorizamos a nossa própria visão da cidade biocíclica. No entanto, o objetivo último deste percurso seletivo, com um carácter aparentemente teórico foi contextualizar e justificar um conjunto de abordagens práticas e medidas concretas de planeamento e gestão territorial, especialmente orientadas para o âmbito urbano da intervenção municipal, isto é, visando características importantes do planeamento e da gestão das nossas cidades como a sua forma, a sua estrutura e as suas funções, e o quadro de relações com os seus espaços envolventes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alberti, M. e Marzluff, J.M. (2004), "Ecological resilience in urban ecosystems: Linking urban patterns to human and ecological functions", *Urban Ecosystems*, Vol. 7(3), pp. 241–265
- Brand, F.S. e Jax, K. (2007), "Focusing the meaning(s) of resilience: resilience as a descriptive concept and a boundary object", *Ecology and Society*, Vol. 12(1), 23.
- Breheny, M.J. (1992), *Sustainable Development and Urban Form*, Londres: Pion.
- E.C. (2010), *Europe 2020, A strategy for smart, sustainable and inclusive growth* Communication from the Commission, Bruxelas: European Commission.
- Goldsmith, E., Allen R., Allaby M., Davoll J., e Lawrence, S. (1972), "Blueprint for Survival", *The Ecologist*, Vol. 2 (1).
- Jones, P., Pinho, P., Patterson, J., Tweed, C. (2009), *Low Carbon Urban Built Environment*, Cardiff: European Science Foundation.
- Meimei, H. e Hong, L. (2010), "Low-Carbon Urban Planning from an Ecosystem Perspective", *Proceedings of 2010 International Symposium on Low-carbon Economy and Technology Science*.

- Newman, P., Beatley, T., Boyer, H. (2009), *Resilient Cities: Responding to peak oil and climate change*, Washington D.C.: Island Press.
- Pinho, P., Cruz, S., Oliveira, V., Barbosa, M., Silva, M. (2011), *Report on Models for Metabolically optimal urban forms and restructuring*, SUME Project, Porto: CITTA, FEUP.
- PPS Inc (2001), *How to turn a place around: handbook for creating successful public spaces*, New York: Project for Public Spaces Inc.
- Tjallingii, S. (1994), "Dual Network Strategy" em *Ecopolis – Strategies for Ecologically Sound Urban Development*, Institute for Forestry and Nature Research, Wageningen: The Netherlands.
- Theis, T.L, Zellner, M., Cabezas, H. (2009), "Sustainability and Resilience in the Urban Environment", Presented at *U.S.-Japan Workshop on Life-Cycle Assessment of Sustainable Infrastructure Materials*, Sapporo: Hokkaido University.
- W.C.E.D. (1987), *Our common future*, World Commission on Environment and Development, Oxford, U.K.: Oxford University Press.
- U.N.C.E.D. (1992), *Earth Summit Agenda 21 – the United Nations programme of action*, United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro.
- Walker, B., Salt, D. (2006), *Resilience Thinking: sustaining ecosystems and people in a changing world*, Washington D.C.: Island Press.
- Wolman, A. (1965), "The metabolism of cities", *Scientific American*, Vol. 213 (3), pp. 179-190.

CAPÍTULO 6

CIUDAD COMPACTA – CIUDAD EFICIENTE

Francisco Cárdenas Ropero

Desde su fundación, en junio de 2000 es Jefe de Programación y Planificación de la Agencia de Ecología Urbana de Barcelona.

ÍNDICE: Introducción; 1. Criterios para la construcción de la ciudad compacta y eficiente; 2. Una aproximación ecosistémica a la ciudad; 3. La ciudad inteligente; 4. Las grandes infraestructuras de movilidad estructuran y definen el modelo de ocupación del territorio. La recuperación de la proximidad como valor; 4.1. 2.1. La organización de la ciudad y el modelo de movilidad; 4.2. La habitabilidad del espacio público; 5. Los costes de la urbanización dispersa; 6. Desarrollo y aplicación de indicadores en los procesos de construcción de la ciudad; 7. Propuestas para gobernar y gestionar las ciudades del siglo XXI. Documentos de referencia.

PALABRAS CLAVE: Ecosistema, ciudad, “mixticidad”, proximidad, movilidad.

INTRODUCCIÓN

Cuando se analizan los modelos de hacer ciudad se suele hacer referencia a dos tendencias generales: la ciudad compacta y densa por una parte, y la ciudad difusa en el territorio. Hasta hace quince o veinte años, este último modelo se asociaba claramente a una mayor calidad de vida. Se podía disfrutar del verde, las aglomeraciones eran menores, y en general se visualizaba como un mejor modelo, que proporcionaba mayor calidad de vida frente a la ciudad excesivamente congestionada y contaminada. La progresiva toma de conciencia, a veces por la contundencia de los hechos, de que los recursos son finitos, ha obligado a repensar este extremo, y hoy en día la gran mayoría de planificadores están convencidos de que el modelo de ciudad compacta y diversa es el que se demuestra más sostenible. Así se empieza a plantear en diversos documentos estratégicos, donde aparecen principios como la contención del crecimiento difuso, o la idea de edificar a partir de lo ya edificado. La constatación de que los recursos (incluido el territorio) no son infinitos, y de que la presión sobre los sistemas de soporte no puede ser ilimitada, ha llevado a replantear un modelo que pivotaba, en buena parte, sobre estos principios.

Con todo, la explosión urbana bajo unos determinados parámetros (degradación urbana por la congestión asociada al tráfico, estrés ambiental, consumo de suelo, recursos y energía...) es causa de una serie de disfunciones ligadas a la degradación de la calidad de vida urbana, la pérdida de estabilidad y cohesión social o la explotación de los sistemas naturales por encima de su capacidad de carga, y todo ello en un contexto de fragilidad del sistema económico porque se basa en la creencia de la existencia ilimitada de recursos

Al analizar la dispersión en el territorio, y para ser rigurosos en la valoración de su impacto, deberíamos diferenciar entre aquellos asentamientos tradicionales, lo que se conoce como "asentamientos fundacionales" y los que forman parte de la expansión, conocidos como "asentamientos periféricos". Los primeros estaban perfectamente integrados en una matriz biofísica que aportaba recursos de forma renovable, sabiendo aprovechar las condiciones climáticas, geográficas o geológicas. Al pasar de una sociedad productora, donde los resultados de la agricultura, la ganadería o la pesca estaban próximos al punto de consumo, a una sociedad mucho más globalizada, no se establecieron los cambios estructurales ni sociales que esta transformación requería. En 1930 el sector primario representaba el 31% de la economía en Galicia, cuando ahora apenas llega al 5%.

El uso masivo del vehículo permitió ocupar prácticamente cualquier territorio que no superara una determinada pendiente, sin ninguna lógica relacionada con la matriz biofísica. El uso racional del suelo debería ser una de las primeras premisas de cualquier proceso planificador. Esta racionalidad pasa por el crecimiento conurbado, el fomento de la concentración urbana, la preservación del paisaje natural que no ve sus hábitats fragmentados, o el establecimiento de un modelo de movilidad eficiente energéticamente.

La huella que dejan las ciudades para mantener y aumentar su complejidad (y entrar así en la espiral de competitividad con otras ciudades) es cada vez mayor, porque se basa en el consumo ilimitado de recursos, energía y territorio (en algunas regiones se ha ocupado más espacio en los últimos 20 años que en los 2000 anteriores).

Frente al modelo de urbanización difusa en el territorio se propone el modelo de ciudad compacta, diversa, eficiente y cohesionada socialmente, que se encamina hacia la autosuficiencia en el consumo de energía, agua y materiales.

1. CRITERIOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDAD COMPACTA Y EFICIENTE

Se proponen a continuación algunos criterios que se deberían incorporar en cualquier proceso planificador que incida en las personas o en el territorio. El objetivo es acabar definiendo un modelo de desarrollo (urbano, rural, de la interface urbano-rural) que se posicione mejor ante los retos que la sostenibilidad plantea. Con frecuencia vemos parte de estos principios en documentos que, a pesar de su importancia, no han encontrado todavía su acomodación en los planes territoriales o planes generales de ordenación. Nos referimos a las agendas 21, las auditorías ambientales, o tantas buenas declaraciones de interés que no acaban teniendo una incidencia real en los procesos de toma de decisiones que afectan al modelo territorial. Entre estos principios, destacamos las siguientes ideas.

Integración y conectividad

Los nuevos desarrollos deberían crear continuos urbanos, integrarse en lo ya construido. Al mismo tiempo se deberían preservar los espacios necesarios para el mantenimiento de los ciclos naturales, buscando la creación y mantenimiento de una matriz verde interconectada de gran biodiversidad.

Resulta paradójico observar que frente a un parque de viviendas desocupadas muy importante, se sigue construyendo sin continuidad con el núcleo consolidado. Expandir la ciudad a partir de las áreas de centralidad existentes debería ser un criterio preponderante a la hora de autorizar nuevos desarrollos. Parte del éxito de un nuevo desarrollo viene condicionado, precisamente, por su grado de conexión en transporte público, caminando o en bicicleta con el núcleo central ya consolidado.

Búsqueda de densidad e intensidad edificatoria

La tipología edificatoria prioritaria debería ser el de la vivienda colectiva, con el objetivo de establecer las condiciones para la máxima diversidad y complejidad, tanto en la mezcla de personas diferentes, como de actividades de todo tipo. Los equipamientos, servicios y actividades básicas deberían estar lo más próximo posible, en cualquier caso siempre accesible a pie o en transporte no motorizado. Edificios de 5 alturas, con una relación en equilibrio con el espacio público próximo, crean estas condiciones que se plantean. La vivienda unifamiliar, no.

Esto no quiere decir renunciar, de una forma generalizada, a la vivienda aislada o de baja densidad, pero debería pensarse muy bien su ubicación. Por ejemplo, podrían jugar un importante papel en zonas de transición entre lo urbano y lo rural.

La tipología edificatoria constituida por edificios de varias alturas contribuye a crear ciudad. Lo contrario es urbanización.

La búsqueda de la compacidad urbana, así conseguida, debe matizarse. El volumen edificado debe estar en equilibrio con el espacio público próximo a dicha edificación. O mejor dicho, con el espacio de relación, que es aquel espacio público que ofrece las condiciones para la relación y el contacto (personal, comercial, festivo...) verdadera esencia de la ciudad. Más adelante se volverá a incidir en esta idea.

Observamos, por ejemplo, como en buena parte de nuestros municipios no es posible encontrar una célula de doscientos por doscientos metros que no tenga alguna edificación. Y si la encontramos es porque la pendiente del terreno es superior al 20% y de difícil edificación.

Un espacio público de calidad

La ciudad compacta será atractiva en la medida en que el espacio público sea habitable. Este es, hoy, el gran reto del urbanismo. Se trata, tal como se desarrolla más adelante, de introducir en la planificación del espacio público la idea de "con-

fort”, de la misma manera que se hace cuando se diseñan espacios privados, donde se busca la optimización de todas las variables que intervienen. Un espacio público de calidad está también en la base de la estabilidad y la cohesión social.

La compacidad en la ciudad se debe entender en relación al espacio de relación: a las aceras de una anchura tal que permiten el paso sin obstáculos y puede alojar diferentes usos y funciones, a las zonas verdes y espacios abiertos para uso ciudadano. Un exceso de compacidad va en detrimento del espacio de relación. Una compacidad muy baja crea desiertos urbanos. En el equilibrio entre lo edificado y el espacio público está la clave de la ciudad compacta.

Una movilidad basada en modos de transporte alternativos al vehículo privado

En el modelo de movilidad y de espacio público está una de las claves del modelo de ciudad.

Muchas experiencias en ciudades que han optado por un nuevo modelo de movilidad, demuestran que es posible alcanzar una distribución modal en la que el número de desplazamientos en vehículo privado no supera el 10% del total, o en las que el espacio público destinado a los desplazamientos motorizados no supera el 25%, reservando el 75% restante para uso prioritario del peatón. En la mayoría de nuestras ciudades estos porcentajes están, en la actualidad, invertidos. Sería un buen ejercicio en nuestras ciudades analizar cuánto espacio público hemos dado al vehículo motorizado y cuánto al resto de usos.

A nivel territorial, la irrupción del vehículo privado ha posibilitado la dispersión en todo el territorio y ha hecho que carreteras y autopistas se conviertan en los verdaderos estructuradores de estos territorios.

Máxima autocontención y autosuficiencia

La autocontención se define como el porcentaje de población ocupada que trabaja en el mismo municipio y autosuficiencia como el porcentaje de puestos de trabajo en el municipio ocupados por residentes. El equilibrio entre el espacio residencial y la actividad influye en la autocontención de la movilidad: si se dan las características físicas para que un tejido residencial pueda contener suficiente actividad, hay más posibilidades que la movilidad obligada por cuestiones de trabajo se reduzca, porque abre la puerta a que el ciudadano pueda localizar en un mismo ámbito su residencia y su lugar de trabajo.

Estos dos indicadores suelen plantearse siempre como caracterizadores del tipo de ciudad, a pesar de la poca capacidad de intervención desde el ámbito local en los factores que pueden mejorar estos indicadores, como son las políticas de vivienda (poca movilidad debido a la predominancia de la propiedad sobre el alquiler), o las políticas de empleo.

Una ciudad diversa y compleja

Al igual que en los sistemas naturales se mide la biodiversidad, en los sistemas urbanos se puede medir la diversidad urbana. El objetivo es que desde las soluciones urbanísticas se promueva la máxima complejidad, ya que ello está en la base de la eficiencia de los sistemas urbanos. Más complejidad supone más organización y más estabilidad. Es posible así que la estrategia de competitividad se base en la información y el conocimiento, y no tanto en el consumo de recursos materiales.

La "mixticidad" de usos y funciones ha caracterizado desde siempre la manera de producir ciudad en nuestro entorno. La excesiva zonificación que ubica a los universitarios en un extremo de la ciudad, las industrias en otro, los equipamientos en otra parte, las personas con determinados niveles de renta alejados de los que son diferentes... revierte en un empobrecimiento de las relaciones.

Una ciudad encaminada hacia la autosuficiencia funcional y metabólica

La idea de proximidad entre producción y consumo entronca directamente con el concepto de sostenibilidad. Por tanto la idea de encaminarnos hacia el mayor grado de autosuficiencia es uno de los ejes del modelo que se propone. La eficiencia energética se busca a partir de la generación de energías renovables o la adopción de medidas de eficiencia y ahorro. Cada vez está más asumida la idea de que la ciudad puede ser también una entidad productora de energía, no sólo un consumidor.

En relación al recurso agua, la eficiencia en el ciclo hidrológico a escala urbana responde básicamente a dos líneas: la primera es la optimización de la demanda de agua doméstica, comercial o pública. La segunda, a la sustitución de parte de la demanda por agua no potable proveniente del propio sistema urbano: aguas pluviales, aguas subterráneas y otras. Es posible pensar en nuevos desarrollos urbanos demandantes de unos 75 litros de agua por persona y día, cuando es fácil observar que se superan los 100-125 en la actualidad.

En relación a la eficiencia en la gestión de recursos, se trata de cerrar al máximo los ciclos de materiales, así como la reducción del consumo de recursos. También

a nivel urbano se puede plantear la producción agrícola, con la idea de acercarnos lo más posible a la autosuficiencia también en relación a la producción de alimentos. Si nos referimos a la gestión de residuos, la ciudad compacta posibilita, por ejemplo, la recogida puerta a puerta de las diferentes fracciones, sistema que se demuestra más eficiente frente al resto. Esta solución es impensable en desarrollos más dispersos, donde apenas se puede plantear la recogida selectiva ya muy extendida en los núcleos compactos de todas nuestras ciudades.

Una ciudad que promueve la cohesión social

La ciudad compacta y compleja ofrece las condiciones para la mezcla de personas con culturas, rentas, edades o profesiones diferentes. La probabilidad de contacto entre los diferentes está en la base de la cohesión social. La separación en grupos y la segregación social inherente a la ciudad difusa en el territorio genera sentimiento de desconfianza, lo que aboca en inseguridad y marginación por temor a lo desconocido. Por descontado, también en la ciudad compacta se puede dar la segregación de grupos, pero a priori el planificador dispone de más instrumentos para evitar la creación de guetos que pueden fácilmente devenir en conflictos sociales.

2. UNA APROXIMACIÓN ECOSISTÉMICA A LA CIUDAD

La necesidad de una aproximación integrada en la planificación y gestión de la ciudad está presente en muchas estrategias europeas.

Uno de los intentos más exitosos en este sentido lo representan las Agendas 21, una de las principales aportaciones de Aalborg, que han introducido ideas y maneras de actuar novedosas en muchos municipios. Pero con frecuencia se han limitado a interesantes trabajos que no han tenido luego su traslación al día a día del municipio: no han incidido en el cambio de un modelo que se manifestaba insostenible. Y ello es, a nuestro modo de ver, porque no han introducido los cambios organizativos que se requerían. No se ha modificado las estructuras organizativas del ayuntamiento, un sistema complejo que se sigue rigiendo por estructuras excesivamente lineales.

Así, la manera habitual de afrontar un problema en el ámbito de la planificación y gestión en nuestras ciudades responde a una lógica lineal, en la que a cada problema se le intenta buscar una solución. Esta manera de actuar tiene un claro reflejo en la organización de la administración pública, donde la compartimentación

de funciones y la delimitación clara de competencias, y por tanto la reclamación de responsabilidades, es una preocupación importante. Se pierde así la idea de sistema.

Ya en junio de 2004, en la conferencia Aalborg+10, cientos de gobiernos locales se comprometieron en la implementación de políticas de sostenibilidad, identificando hasta 50 acciones en 10 campos de actuación que debían ser mejorados, como la gobernanza, la mejora de la movilidad reduciendo el tráfico, o la equidad social.

A pesar de la importancia del proceso es evidente que no se ha conseguido subvertir un modelo de desarrollo que hace del consumo indiscriminado de suelo uno de sus ejes y que acaba pivotando sobre el vehículo privado, y las infraestructuras que necesita.

La aproximación sistémica requiere un nuevo marco conceptual, unos instrumentos para su análisis que han de ser desarrollados, y una nueva organización que de respuesta a estos retos.

Sólo abordando la ciudad como lo que es, un ecosistema, en relación abierta con su entorno será posible aproximarnos a la solución de las disfunciones que hoy se presentan en dichas ciudades.

3. LA CIUDAD INTELIGENTE

En los últimos años se ha extendido en muchos foros la idea de las “smart cities” o ciudades inteligentes. En Wikipedia leemos que “podemos considerar una ciudad como inteligente cuando las inversiones en capital humano y social, y en infraestructuras de comunicación tradicionales (transporte) y tradicionales (ICT), fomentan un desarrollo económico sostenible y una elevada calidad de vida, con una sabia gestión de los recursos naturales, a través de un gobierno participativo”. Como puede verse, una definición no muy alejada de la que podría hacerse de ciudad sostenible.

La inteligencia en la ciudad se asocia a la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y el conocimiento, sea en el ámbito de la gestión, el transporte, los servicios, el comercio... Y aunque es cierto que sostenibilidad y nuevas tecnologías forman un binomio indisoluble, quizás estemos cayendo en un cierto abuso de este concepto. Lo que parece claro que, en un futuro inmediato, todo aquello que no sea “smart” simplemente no será.

Para la Unión Europea, esta es una de las ideas importantes en este momento, incluida con fuerza, por ejemplo, en el Séptimo Programa Marco.

Entendemos aquí, como ciudad inteligente, aquella que sabe posicionarse y buscar estrategias ante los dos grandes retos que se dan en la actualidad:

- El primero, implica reducir las incertidumbres de carácter ecológico que la acción del hombre ha generado en el conjunto de ecosistemas de la Tierra. Es la idea de la resiliencia urbana, de la capacidad de anticipación. Es la estrategia que busca reducir el consumo de recursos naturales y el impacto contaminante y, con ello, la presión que ejercemos sobre los sistemas de soporte.
- El segundo, supone proyectar las ciudades en la sociedad de la información y el conocimiento con el fin de modificar la actual estrategia para competir entre territorios basada en el consumo de recursos por otra fundamentada en la información y el conocimiento.

Las redes sociales tienen, y tendrán cada vez más, un importante papel en las ciudades inteligentes. Los recientes acontecimientos, conocidos como primavera árabe, han demostrado el papel de internet y de la tecnología móvil como soporte para cambios importantísimos que han tenido su origen en los ciudadanos, verdaderos agentes del cambio.

Poco a poco las tecnologías de la comunicación están vertebrando unas grandes infraestructuras inteligentes en nuestras ciudades. Asistiremos sin duda a la generalización de bases de datos abiertas, portales de carácter local, a la extensión de sensores de todo tipo, y todo ello soportado sobre redes de telefonía y telecomunicación inalámbrica. Ahora, ya vamos casi todos provistos de dispositivos electrónicos que pueden actuar como sensores al servicio de un determinado objetivo.

El reto es poner toda esta tecnología al servicio de un modelo de ciudad más eficiente y que cumpla con el que es su objetivo: constituirse como lugar de encuentro y contacto de personas diferentes. Propiciar espacios de relación (comercial, personal...), la "mixticidad" de usos y funciones. En definitiva, la ciudad diversa.

Cuando se generalizó el uso del vehículo privado, dejamos en buena parte de ser ciudadanos para convertirnos en peatones o conductores, depende del momento. Con la generalización de las nuevas tecnologías de la información y la

comunicación no podemos perder de vista la esencia de la ciudad, que no es otra que el contacto entre sus ciudadanos.

4. LAS GRANDES INFRAESTRUCTURAS DE MOVILIDAD ESTRUCTURAN Y DEFINEN EL MODELO DE OCUPACIÓN DEL TERRITORIO. LA RECUPERACIÓN DE LA PROXIMIDAD COMO VALOR

En las grandes ciudades lo urbano y lo metropolitano están muy relacionados. Lo mismo ocurre en ciudades de tamaño medio, que actúan como polos de atracción de su entorno inmediato. La población que hace "uso" de la ciudad, en particular sus áreas centrales, es mucho mayor que la residente y en consecuencia las infraestructuras interurbanas se diseñan para garantizar estos flujos. Lo que se consigue es trasladar a los centros una importante presión durante buena parte del día, en forma de tráfico con todas las disfunciones que esto lleva asociado. A su vez, el centro (o centros) de la ciudad actúa como dinamizador de la vida urbana. El reto es garantizar la funcionalidad del sistema (actividad económica, servicios, turismo, ocio...) sin comprometer la calidad urbana. Esta excesiva presión sobre una parte pequeña de la ciudad, es algo que no está excesivamente contemplado en la planificación. Los estudios de impacto ambiental de grandes vías, por ejemplo, no incluyen el impacto sobre el centro de las ciudades en términos de modificación de la movilidad, en su dimensionamiento.

Ante un problema de congestión, la opción de ampliar la oferta (más carriles, más grandes vías...) es una acción que tiene un efecto positivo a corto plazo, pero en la medida en que el tráfico es adaptativo se saturan nuevamente con lo cual nos encontramos en una situación incluso peor que la que se quería evitar. Si los que quieren acceder a los centros urbanos lo hacen desde un territorio extenso, poco denso será muy difícil que se dé la masa crítica para que un transporte público sea una buena alternativa al vehículo privado.

Desde la planificación se puede incidir positivamente en el desarrollo de un urbanismo de proximidad: los equipamientos públicos y privados, comercios, servicios y empleos se localizan, en este modelo de urbanismo, en la proximidad de las viviendas con el objetivo de reducir la dependencia respecto al automóvil o el transporte motorizado. Es cierto que nuestra cultura predominante en relación a la vivienda, donde el alquiler es significativamente más bajo que la propiedad, no facilita la movilidad de las personas en función de los cambios laborales. Cualquier persona puede cambiar varias veces a lo largo de la vida la ubicación física de su puesto de trabajo,

pero no es tan fácil que lo haga con su vivienda de propiedad. Con todo, la ciudad (también las grandes) debería pensarse a escala del peatón, de las distancias que son asequibles caminando. Se necesitarán nuevos instrumentos de todo tipo (normativos, técnicos...) que aseguren la compacidad necesaria en el proceso urbanizador.

Se entiende aquí la compacidad, como se ha apuntado más arriba, como la medida que relaciona el espacio edificado y reservado a actividades privadas o restringidas, y el espacio público que asegura la relación y el contacto. La compacidad se asocia a proximidad, de manera que las actividades cotidianas pueden realizarse sin necesidad de recurrir al vehículo privado. Este indicador es una buena medida del equilibrio de un tejido urbano y permite detectar desajustes en la conformación de la ciudad, sean éstos debidos a un exceso de edificación o a una densidad baja. Cuando el espacio público es ocupado mayoritariamente por el vehículo privado, los valores excesivos de compacidad muestran una ciudad deficitaria en espacios de relación. Al contrario, cuando no se da una masa crítica suficiente y equilibrada de residencia, actividad, comercio..., la compacidad se resiente y parte del espacio público queda desierto muchas horas al día.

La compacidad está en estrecha relación con otro de los indicadores sintéticos fundamentales: la complejidad. La “mixticidad” de usos y funciones en un espacio determinado y accesible caminando, está en la base de un modelo de ciudad más sostenible, en especial en relación a la movilidad.

Pocas actividades (determinadas industrias, algunas grandes infraestructuras) son incompatibles con la vida ciudadana. Por tanto podemos pensar en un modelo de urbanismo en el que, a una distancia que el ciudadano puede hacer caminando, hay de todo. La planificación urbanística debería asegurar unos valores de diversidad y de compacidad establecidos a modo de referencia, lo que repercutiría en muchos aspectos directamente ligados a la movilidad: incremento de desplazamientos a pie o en bicicleta, transporte público de calidad, espacio público multifuncional.

En los apartados siguientes se comentan algunos aspectos estratégicos ligados a la movilidad y el espacio público, verdaderos definidores del modelo de ciudad y también del modelo de ocupación del territorio.

4.1. La organización de la ciudad y el modelo de movilidad

Uno de los principales retos que presentan nuestras ciudades es el de su organización de manera que se reduzca la dependencia del vehículo privado.

Los condicionantes que el transporte de personas o mercancías introducen en las ciudades son en estos momentos de tal dimensión, que limitan, en buena medida, la calidad de vida y el bienestar social de los residentes y acaban siendo uno de los principales definidores de la forma urbana. Por otra parte, las disfunciones asociadas a este modelo (ruido, contaminación, pérdida de tiempo, dificultades de aparcamiento, accidentes, condicionamiento del espacio público, coste económico...) son visualizadas como las más importantes en los diferentes estudios de percepción que se realizan.

Tanto es así, que hablar de modelo de movilidad es prácticamente hablar de modelo de ciudad.

Tampoco tenemos demasiada conciencia de la dimensión y los efectos de estas disfunciones. La contaminación atmosférica, por ejemplo, causa tres veces más muertes que los accidentes de tráfico.

Sin duda en un futuro muy próximo asistiremos a un cambio profundo en nuestra manera de movernos, muy dependiente ahora del petróleo. Todo parece indicar que ya se ha alcanzado la tasa máxima de extracción de crudo, lo que se conoce como "pico del petróleo". Las estimaciones más optimistas lo retrasan hasta el 2020, un plazo de todas formas inmediato. Cada vez será más difícil, y por tanto más caro, obtener petróleo. ¿Cómo nos moveremos entonces? ¿Cómo soportaremos un modelo que precisamente se ha basado en la creación de grandes infraestructuras de movilidad y en el uso masivo del vehículo privado? La ciudad que se anticipe a lo que se nos viene encima estará, sin duda, mejor posicionada para muchas otras cosas que su entorno competidor.

Si nos referimos a la escala urbana, el modelo adoptado ha llevado a dedicar la mayor parte del espacio público al vehículo motorizado, llegando en algunos casos hasta el 75% del total disponible. Se compromete así uno de los mayores valores que nuestras ciudades tienen. Efectivamente, el espacio público es el principal definidor del modelo de ciudad. Es donde se desarrolla la vida de la ciudad dando cuerpo a la esencia de la misma, es decir, al contacto, al intercambio y a la comunicación.

Además de su función como soporte a la movilidad, el espacio público puede cubrir otras funciones de la vida ciudadana: de estancia, de juego, de disfrute, de contacto con lo verde, etc. Estas funciones están en la base de la idea de bienestar social. Para ello se han de planificar, de una manera integral, cada una de las diferentes variables que se dan cita, estén ligadas al confort (térmico, acústico...), la

seguridad, la accesibilidad, etc. Se introduce así el concepto de “habitabilidad del espacio público”

4.2. La habitabilidad del espacio público

El espacio público de nuestras ciudades ve limitada su funcionalidad por la ocupación masiva del vehículo privado. Lo que se propone es una visión más integral del espacio público.

Más allá de visualizar el espacio público, simplificando, como un tapiz de aceras y calzadas, se propone identificar en él los espacios de relación. Es decir, aceras de una determinada anchura o espacios verdes de unas determinadas dimensiones tales que posibilitan la relación y el contacto. Un espacio público que tiene muchas más funciones que las estrictamente ligadas a las de ser soporte de la movilidad. Un espacio público, en definitiva, habitable.

La habitabilidad tiene varias dimensiones. En primer lugar está la ergonómica, que incide en los desplazamientos y movimientos de las personas en el espacio. En su análisis se deben considerar aspectos como el reparto de viario para conocer la proporción destinada al peatón y al vehículo, la accesibilidad o el grado de obertura de las vistas al cielo. Esta última mide la percepción de compacidad del peatón.

Una segunda dimensión la constituyen las variables psicológicas, que inciden sobre la capacidad de atracción de las personas. Desde la ordenación y la planificación se pueden regular la presencia de elementos “atractores”, sean actividades o la presencia de verde en la calle.

La tercera dimensión es la fisiológica, que incide directamente sobre el bienestar de las personas: nivel de ruido equivalente, calidad del aire, confort térmico. Se refieren a la interacción de un individuo con el entorno, y por tanto dependerán de la edad de la persona y de la actividad que realiza en el espacio público (paseo, estancia, deporte...).

Y por último encontramos unas variables de dimensión más amplia, a escala de barrio. Son las variables de proximidad, las que inciden en la facilidad para realizar las actividades cotidianas por la proximidad a los servicios urbanos básicos, tales como redes de transporte público, equipamientos, comercio de abastecimiento...

Se analizarán así todos los factores que tienen alguna repercusión en los desplazamientos, la atracción o el confort de las personas. Todos ellos tienen que ver con la facilidad de la que dispone el ciudadano de hacer un uso del espacio público, a nivel de barrio, de una manera más confortable y segura.

Desde esta perspectiva, defender la ciudad compacta y diversa quiere decir proteger los espacios libres y la biodiversidad, ampliar el verde urbano, y mejorar la movilidad haciendo de la calle un entorno acogedor.

5. LOS COSTES DE LA URBANIZACIÓN DISPERSA

Los diferentes modelos de urbanización, compactos o dispersos, entendidos como tendencias contrapuestas que se dan en el proceso urbanizador, tienen asociados unos costes muy diferentes, tanto a nivel económico, social o ambiental.

En particular, se ha evidenciado que una urbanización compacta es más sostenible desde el punto de vista económico y ambiental. A nivel económico se ha de considerar el menor coste en la provisión de servicios de carácter público tales como la sanidad, la educación, la protección policial, los bomberos, los sistemas de alcantarillado, las bibliotecas, los parques públicos, el transporte público... y un largo etcétera. Desde la perspectiva ambiental el consumo energético, hídrico, la recogida y tratamiento de residuos, los costes privados y sociales que comportan la movilidad obligada y la no obligada, son menores en entornos urbanos con una densidad elevada.

Todos estos costes ambientales y económicos se han de contabilizar a la hora de cuantificar el coste total de una urbanización estándar o de una que se base en criterios de sostenibilidad, para así poder evaluar el modelo urbano más deseable.

Al hablar de costes desde la perspectiva social se debe tener en cuenta todos los costes económicos privados, además de los costes provocados a agentes externos, lo que llamamos externalidades.

Si la ordenación urbana se plantea con criterios de sostenibilidad, es de esperar que ésta nos ofrezca unos costes inferiores tanto privados como públicos en cuanto a los patrones de vida que se generan vinculados al uso del vehículo privado. Encontramos algunos ejemplos sobre esta cuestión.

El gasto privado en carburante de los residentes asociado a una ocupación con criterios de sostenibilidad será menor porque la distribución modal será favorable al transporte público. También será inferior el consumo de tiempo invertido en los desplazamientos relacionados con la movilidad obligada. Cabe mencionar también

el ahorro en costes que proporciona una ordenación sostenible en términos de inversión en seguridad privada.

A escala social una mayor densidad residencial derivada de la ordenación sostenible del territorio implicaría una reducción en los costes asociados a la congestión en las carreteras y también una reducción de las emisiones contaminantes, pues sería económicamente viable la dotación de transporte público como alternativa al uso del vehículo privado.

6. DESARROLLO Y APLICACIÓN DE INDICADORES EN LOS PROCESOS DE CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDAD

Acordado socialmente y explicitado el modelo tendencial hacia el que se quiere orientar el desarrollo urbano, los indicadores son un buen instrumento de soporte para una planificación territorial más sostenible, en la medida en que permiten objetivar muchos procesos y evaluar el grado de aproximación al modelo de territorio más sostenible.

Si además, a estos indicadores se les incorpora la dimensión territorial, trabajando sobre sistemas de información geográfica, se constituyen en un buen instrumento de soporte a la planificación y toma de decisiones.

Estos indicadores deberían comprender, entre otros ámbitos, los siguientes.

A) La ocupación del suelo y el Modelo de crecimiento

El objetivo es la determinación de las zonas sobre las cuáles se podría prever un nuevo desarrollo con el mínimo impacto posible. Debe ser un indicador multivariable, que considere y de un valor específico al suelo combinando parámetros de diferente naturaleza: elementos urbanísticos, zonas de especial protección, usos y cubiertas del suelo, elementos patrimoniales de especial interés...

La conurbación debería ser una condición necesaria para las nuevas áreas de expansión.

Los indicadores que se establezcan deberán medir el grado de compatibilidad en la ocupación del territorio, teniendo en cuenta los condicionantes tanto del entorno como los de tipo normativo. Se deberá medir el grado de integración urbana y la conectividad de los nuevos desarrollos. Así mismo se han de preservar los espacios necesarios del territorio que son necesarios para mantener los ciclos naturales y mantener una matriz verde interconectada, jerarquizada según su funcionalidad.

La densidad e intensidad edificatoria son indicadores clásicos que se integran en este ámbito.

B) El espacio Público y la habitabilidad

Como se ha señalado anteriormente, una ciudad más habitable está en estrecha relación con los flujos de movilidad y el confort del espacio público.

Se debe cuantificar, para poderlo garantizar, el equilibrio entre los espacios destinados a la organización urbana y su funcionalidad, y aquellos espacios más dedicados al ciudadano, los espacios de estancia.

C) La movilidad

Es necesario avanzar hacia modos de transporte alternativo al vehículo privado. Es posible repensar nuestras ciudades de manera que sólo el 10% de los desplazamientos se realicen en vehículo privado, y el resto por otros medios alternativos. La ciudad compacta ofrece la masa crítica necesaria para que el transporte público sea rentable.

Un indicador fácil que permite visualizar rápidamente el modelo de movilidad de una ciudad es el que reúne los porcentajes de desplazamientos en cada medio, es decir, la distribución modal.

D) La complejidad urbana

La complejidad urbana mide el grado de organización de un territorio, su madurez. Al igual que ocurre en los sistemas naturales con la idea de biodiversidad, en los sistemas urbanos un aumento de este valor contribuye a la estabilidad y permanencia en el tiempo del sistema. Se deberá evaluar en qué medida la edificabilidad no destinada a uso residencial se distribuye homogéneamente, creando las condiciones para que actividades de todo tipo se puedan instalar.

E) Los espacios verdes y la biodiversidad

Se deberá evaluar la integración de la red verde urbana y la rural, para mejorar la calidad y funcionalidad de lo urbano y preservar a lo natural de procesos de fragmentación.

Para medir la calidad de una ciudad en términos de verde urbano se suele recurrir a un parámetro demasiado general, la dotación en m²/hab. Este primer indicador, excesivamente global, se deberá matizar calculando la población resi-

dente que tiene una zona verde de más de 1000 m², por ejemplo, a menos de 200 m de su domicilio. Se deberán acordar estos criterios de calidad. Algunos estudios de percepción en la ciudad demuestran que más allá de esta distancia, 200 m, el espacio ya no se identifica como propio. Ante preguntas como si se dispone de zonas verdes, de paradas de transporte público, comercios básicos... el ciudadano responde que sí si este equipamiento se encuentra en un círculo de radio 200 m alrededor de su domicilio.

En relación a los elementos estructurales ligados a la biodiversidad en la ciudad, un indicador interesante adoptado en algunas legislaciones europeas es el IBS, "Índice Biótico del Suelo". Indica la relación entre las superficies funcionalmente significativas en los ciclos naturales del suelo, en términos de permeabilidad, y la superficie total del área de estudio. Cualquier actuación debería garantizar que, como mínimo, este valor se mantiene antes y después de dicha intervención, definiendo los procesos de compensación (arbolado, cubiertas verdes...) en caso de que se pierda suelo por impermeabilización.

F) El metabolismo urbano

La idea de sostenibilidad está relacionada con la autosuficiencia en los ciclos de materiales, agua y energía. Siendo conscientes de que es muy difícil en tejidos muy consolidados conseguir la autosuficiencia, por ejemplo energética en cada edificio, se deberá evaluar el grado de aproximación a este objetivo. Nuevamente la ciudad compacta ofrece los mecanismos de compensación para conseguir estos objetivos.

Si cogemos como ejemplo el ciclo hidrológico, se deberá evaluar el grado de aproximación a lo que desde diversos foros se conoce como la nueva cultura del agua, abordando la gestión de la demanda y no sólo de la oferta.

G) La cohesión social

La mezcla de personas diferentes se ha planteado desde los comienzos del urbanismo, como uno de los factores claves de la ciudad más habitable. Efectivamente, ya Ildefonso Cerdà lo explicitaba así cuando diseñó el ensanche de Barcelona, cuando ubicaba en el mismo edificio a personas de diferentes condiciones sociales. Las ciudades y sus entornos metropolitanos que se han ido conformando como una suma de guetos presentan, tarde o temprano, conflictos de difícil solución.

La mezcla de vivienda protegida y vivienda libre, la ubicación de equipamientos, la promoción del comercio local... son instrumentos de los que deben disponer los planificadores urbanos para crear las condiciones que propicien esta diversidad que se postula.

7. PROPUESTAS PARA GOBERNAR Y GESTIONAR LAS CIUDADES DEL SIGLO XXI

Los retos a los que se enfrentan nuestras ciudades exigen la conjunción de instrumentos técnicos, organizativos, económicos, normativos y de participación, que permitan orientarnos hacia un desarrollo urbano más sostenible, con una visión ecosistémica.

Se señalan a continuación algunas propuestas que ya han comenzado a ser integradas en procesos de planificación en varios municipios.

A) Instrumentos técnicos:

- Elaboración de un Plan de Indicadores de sostenibilidad. Este plan debería incorporarse en las diferentes figuras de planificación y actuar a modo de certificación cuantificada de que una determinada actuación, o un proceso más amplio de planificación como puede ser la revisión de un plan general, se ajusta a los criterios de sostenibilidad acordados.
- El Plan de Indicadores ha de ser intencional, respondiendo a un determinado modelo, y ha de posibilitar medir cuánto nos acercamos o no a dicho modelo. Es una apuesta estratégica porque el Plan debería abarcar todos los aspectos de la vida urbana: metabolismo urbano, ámbito social, urbanismo...
- Introducir el concepto de máxima eficiencia y reciclaje en el uso del parque residencial existente. Buena parte de este parque está vacío o infrautilizado. Los tejidos urbanos también se pueden "reciclar"
- Pasar de una planificación condicionada por las infraestructuras de movilidad a un territorio planificado con otros criterios, como el de continuidad con el núcleo compacto. Este debería ser un criterio clave en nuevos desarrollos, la continuidad con el núcleo consolidado, la garantía de conexión (en transporte público, bicicleta o a pié) con las áreas centrales existentes.
- Nuevas tecnologías de la información y el conocimiento al servicio de la toma de decisiones. Si hace algunos años era prohibitivo disponer de, por

ejemplo, un Sistema de Información Geográfica en el municipio, en la actualidad son herramientas mucho más accesibles. La introducción de estas herramientas puede topar con el desconocimiento de los técnicos municipales, para lo cual habrá que arbitrar los recursos formativos necesarios.

- Buena parte de la información municipal sigue siendo “no estructurada”, lo que dificulta su uso. Avanzar en la cultura de la gestión de la información y su puesta al servicio de la planificación urbana, no sólo la recaudación de impuestos o otras actividades con un trasfondo económico inmediato. Los países más avanzados son también los que más información usable ponen al servicio de ciudadanos, técnicos...
- Transformar el modelo energético. En la ciudad, el principal gasto energético está relacionado con la movilidad de personas y mercancías. En segundo lugar, pero a bastante distancia, está la energía relacionada con la edificación. Además de acciones más o menos puntuales (coches eléctricos...) desde el urbanismo se deben crear las condiciones para que el consumo de energía para movernos sea cada vez menor, como se ha desarrollado más arriba. Se pueden plantear nuevos modelos de movilidad que se traducen en reducciones importantes de la factura energética. El transporte público de superficie en las ciudades se puede abordar pensándolo en términos de “red” y tanto en la suma de líneas.
- En el ámbito de la edificación la rehabilitación será el gran reto, teniendo en cuenta que en España el 80 % de los edificios tienen más de 20 años de antigüedad y no fueron diseñados con criterios de eficiencia energética.
- Especialmente importante en la nueva directiva comunitaria sobre eficiencia en los edificios, aprobada en el 2010, es el reto planteado de que en el 2019 todos los edificios públicos construidos en Europa (un año más tarde para los edificios privados) deben tener un consumo “casi cero”

B) Instrumentos económicos:

- Más allá de la actual situación de colapso financiero que estamos atravesando será necesario mejorar el sistema de financiación local, superando el desequilibrio entre ingresos y servicios a prestar que tienen las administraciones locales. Para ello se propone:

- Mejorar el sistema de financiación municipal para no hacerlo tan dependiente de la promoción urbanística como fuente de ingresos.
- Introducir medidas fiscales que penalicen las viviendas vacías.
- Fomentar el alquiler frente a la tenencia en propiedad.
- Potenciar la rehabilitación de viviendas.
- Los instrumentos disuasorios de tipo económico están siendo utilizados en muchas ciudades. Un ejemplo son los peajes por circular por el centro de la ciudad, en aplicación en muchas urbes. Son medidas discriminatorias que sólo deberían aplicarse cuando se han agotado otras. Está demostrado, por ejemplo, que un incremento substancial en el precio del aparcamiento es más eficaz en la reducción del tráfico en el centro de las ciudades que una campaña de concienciación al respecto.

C) Instrumentos normativos:

- En un contexto de fuerte internacionalización de las grandes decisiones, las administraciones locales tienen limitada su capacidad de generar normas que impulsen la consecución de sus objetivos.
- En cualquier caso, queda bastante margen de actuación para encontrar las ordenanzas y normas de carácter local, que condicionen políticas que se encaminen hacia la sostenibilidad.. Normas que regulan los usos comerciales en planta baja, potenciando unos frente a otros, regulación del aparcamiento, ordenanzas de captación solar... son algunos ejemplos

D) Instrumentos organizativos:

- Para introducir en la organización la visión ecosistémica de la ciudad que se propone es necesario superar las actuales estructuras organizativas excesivamente lineales.
- La ciudad puede concebirse como una entidad gestora de sus propios recursos. En el ámbito de la energía, las ciudades pueden dejar de ser meros receptores y consumidores de energía para, además de gestionar la que reciben, convertirse en productores, incluso en exportadores, de energía. La microgeneración es posible a través de un amplio catálogo de opciones

tecnológicas, que al ser de carácter local evitan las pérdidas propias de la distribución. Si la ciudad gestiona su propia energía, la relación oferta-demanda es más fácil de encajar. Para ello se necesita nueva organización.

E) Instrumentos de participación:

- Estamos entrando, sin duda, en una nueva cultura de la gestión en las ciudades. En particular en relación a la planificación estratégica. Una cultura que se conformará por la integración de experiencias locales e intereses comunes. Las nuevas tecnologías, por ejemplo lo que se conoce como web 2.0 suministran instrumentos para ello. Se asienta la idea de la colaboración, de la creación conjunta de contenidos. Las redes sociales, como ya se demuestra en otros procesos, pueden ser un poderoso instrumento para avanzar, tal como se ha comentado más arriba. Pronto iremos todos dotados de instrumentos que nos permitirán, por ejemplo, optimizar nuestro consumo energético, facilitar información sobre el estado del tráfico, o acceder a los servicios con mayor eficacia. La ciudad interconectada puede mejorar los procesos de formación y participación.

Documentos de referencia

De entre los múltiples documentos e iniciativas de ámbito europeo que abordan, de una manera u otra, el modelo territorial podemos destacar las siguientes:

1. *La Declaración de Toledo*¹, aprobada en reunión informal de Ministros de Desarrollo Urbano en junio de 2010, bajo la presidencia española de la Unión Europea. El documento habla de procesos de regeneración urbana y destaca que “la calidad urbana general, determinada por la calidad de los espacios públicos así como de los paisajes modelados por el hombre y de la arquitectura, es un requerimiento esencial para el establecimiento de un entorno agradable para la población urbana, y también para el atractivo y la competitividad global de la ciudad”. También plantea “considerar la idoneidad del reciclaje urbano y/o del planeamiento urbano compacto, donde sean apropiados, como estrategias para minimizar el consumo de suelo, previniendo la transformación innecesaria de suelo virgen o de zonas naturales en suelo urbanizado, y por tanto controlando y limitando la dispersión urbana.”

1. Declaración de Toledo, aprobada en reunión informal de Ministros de Desarrollo Urbano. Toledo, 22 de Junio de 2010

2. *La Agenda Territorial de la Unión Europea*² Es un documento elaborado por la Unión Europea en mayo de 2007 en Leipzig, con el objetivo de crear una Europa más competitiva y sostenible compuesta de regiones diversas. Expone la necesidad de reforzar la cohesión del territorio y las identidades regionales, explica las prioridades territoriales para el desarrollo de la UE, e indica cómo poner en práctica la Agenda Territorial. El documento plantea la necesidad de nuevas formas de gobernanza territorial y lo que denominan el partenariado urbano-rural.
3. *Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio*³ Resoluciones de la conferencia "Redes para el desarrollo territorial sostenible del continente europeo: Puentes a través de Europa". El documento hace una opción clara por un modelo de desarrollo policéntrico, todo y reconocer las dificultades en la definición e interpretaciones de este concepto. Plantea la necesidad de introducir nuevos instrumentos de desarrollo y mejor movilización de recursos endógenos, y apunta que "Los instrumentos tradicionales de ordenación del territorio combinan los "palos" del control y la regulación del desarrollo con las "zanahorias" de los subsidios, incentivos y otras herramientas de estimulación de mercado. La eficacia económica es a menudo perjudicial para la equidad socio-espacial. Los instrumentos tradicionales "duros" de gestión territorial están excesivamente centrados en la inversión en infraestructuras."

Otros documentos de referencia que se pueden consultar son:

- La estrategia "Europa 2020", aprobada por el Consejo Europeo de 17 de junio de 2010 tras la Comunicación de la Comisión "EUROPA 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador" de 3 de marzo de 2010 (COM(2010) 2020)⁴, y la "Estrategia Revisada de la Unión Europea para un Desarrollo Sostenible"⁵, adoptada por el Consejo Europeo de 15/16 de junio de 2006.

2. *Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas*. Acordada con ocasión de la reunión informal de ministros sobre desarrollo urbano y cohesión territorial en Leipzig, 24-25 de mayo de 2007.

3. Conferencia Europea de Ministros responsables de la Ordenación del Territorio (CEMAT) Resoluciones: "Redes para el desarrollo territorial sostenible del continente europeo: Puentes a través de Europa". Strasbourg, 27 Octubre 2006 14 CEMAT (2006) 14.

4. http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/documents/pdf/20100303_1_es.pdf

5. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/06/st10/st10117.es06.pdf>

- La Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social Europeo titulada *“Libro Verde sobre la cohesión territorial: Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte”* de 6 de octubre de 2008 (COM (2008) 0616)⁶.

Todos estos documentos antes referenciados tienen un importante calado conceptual y estratégico. Su traslación a la planificación territorial o urbana es todavía tímida.

Un buen ejemplo de un plan territorial valiente es el Plan de Ordenación del Litoral⁷, aprobado recientemente por la Xunta de Galicia. Entre sus objetivos explicita el de la ocupación racional del suelo a partir de los procesos históricos de organización del territorio, priorizando la consolidación de los núcleos existentes y la contención-compactación de lo construido. Y para ello se dota de instrumentos de análisis y seguimiento para evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos planteados.

El Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Medio Marino español (Legislatura anterior) y la Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible, promueven un portal de buenas prácticas de alto valor añadido (<http://www.ecourbano.es>) que se configura como un repositorio de experiencias aplicables a otras realidades ofreciendo los recursos para ello.

6. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0616:FIN:ES:PDF>

7. <http://www.xunta.es/litoral>

CAPÍTULO 7

CIDADE E ENERGIA

Joaquim Borges Gouveia

Professor Catedrático da Universidade de Aveiro, Presidente do Departamento de Economia, Gestão e Engenharia Industrial.

Luís Castanheira

Administrador-Delegado da ENERGAIA, Agência de Energia do município de Vila Nova de Gaia.

ÍNDICE: 1. Introdução; 2. Vertentes de intervenção; 2.1. Mobilidade; 2.2. Ambiente construído; 2.3. Eficiência Energética e Fontes Renováveis de Energia; 2.4. Recursos alimentícios; 3. Boas práticas; 3.1. Smart Cities; 3.2. Modelos de governação para a Utilização Racional de Energia; 4. Conclusão. Referências bibliográficas.

PALAVRAS-CHAVE: Emissões de GEE, pegada ecológica, utilização racional de energia, eficiência energética, economia de baixo carbono.

1. INTRODUÇÃO

“The battle to prevent catastrophic climate change will be won or lost in our cities...”

C40 Cities Initiative

A espécie humana encontra-se hoje numa fase marcante do seu percurso evolutivo no que diz respeito à vida em ambiente urbano, pois mais de metade da poluição mundial vive hoje em cidades. Esta é uma tendência que se vem acentuando, esperando-se que esta percentagem suba para 60% em 2030 e 70% em 2050, com este crescimento a dar-se essencialmente nos países menos desenvolvidos. Note-se que, em 1800 e 1900, a população urbana era de apenas 3% e 14%, respetivamente¹.

Por outro lado, as cidades contribuem fortemente para a emissão de Gases de Efeito de Estufa (GEE) a nível global, estimando-se um valor de cerca de 80% do total de emissões mundiais², conhecendo-se as relações estabelecidas entre este facto e suas consequências como a degradação do meio ambiente e as alterações climáticas.

De facto, as atividades desenvolvidas ao nível urbano, acarretam impactes económicos, ambientais e sociais significativos, em íntima relação com questões como a qualidade de vida que proporcionam, a capacidade de atração de novos habitantes e atividades, e a sua própria sustentabilidade.

Para que possam sustentar as atividades humanas no seu interior, as cidades dependem hoje do fornecimento de um vastíssimo conjunto de recursos, assim como do tratamento dos subprodutos das referidas atividades, sendo que, em ambos os casos, já não é possível sustentar estas funções dentro dos seus limites geográficos.

A título de exemplo, a Pegada Ecológica de Londres é de aproximadamente 19,7 Mha, ou seja, cerca de 125 vezes a sua área geográfica, e a do habitante

1. *Population Reference Bureau Online* <http://www.prb.org/Educators/TeachersGuides/HumanPopulation/Urbanization.aspx> [Acedido em Fevereiro 2012]; *Low-Carbon Cities of the Future: Resilient Cities [Online]* <http://www.triplepundit.com/2011/06/hold-28th-low-carbon-cities-future-resilient-cities/> [Acedido em Fevereiro 2012].

2. *City Limits Online* <http://www.citylimitslondon.com/> [Acedido em Fevereiro 2012].

médio é de 6,63 hectares, cerca de três vezes o valor de 2,18 hectares³ globais, valor que se estima como o atualmente disponível por habitante no planeta.

Acresce que toda a atividade humana, incluindo aquela que se desenrola no cenário urbano, comporta em si um dispêndio de recursos, nomeadamente energéticos. No contexto das cidades, este consumo de energia está relacionado com o conjunto de serviços/funções desempenhadas pela cidade, ao serviço dos seus habitantes, fundamentalmente os associados às questões da mobilidade, alimentação e ambiente construído.

Sendo verdade que os recursos energéticos que têm vindo a provir estes serviços são na sua maioria fósseis, esgotáveis e de elevado impacte ambiental, a redução do consumo energético deve ser uma prioridade estratégica de qualquer cidade. Por outro lado, o exercício de minimização dos consumos de recursos energéticos está normalmente associado a uma reorganização da cidade, em diversas dimensões, que no final se corporizam numa melhor qualidade de vida, maior atratividade e sustentabilidade da mesma. Em particular, algumas obras recentes, mostram exemplos de cidades que estão a capitalizar os diversos benefícios da transição para uma economia de baixo carbono, ao mesmo tempo que se demonstra que existe uma relação direta entre o tempo de concretização do processo de transição e o custo do processo de adaptação⁴. Toda esta nova filosofia de dar às cidades uma capacidade de adaptação aos possíveis futuros impactes das alterações climáticas, degradação ambiental e escassez de recursos, em contexto de crescimento global da população, deu origem a um novo conceito de cidade, o de Cidade Resiliente⁵. Este capítulo tem como objetivo fundamental abordar a questão particular da Utilização Racional de Energia (URE) nas cidades, com vista ao Desenvolvimento Sustentável (DS) das mesmas. Na prossecução desse objetivo será contextualizado o quadro de ação genérico de intervenção, complementado pela apresentação de alguns casos de estudo exemplares, finalizando com uma reflexão acerca dos modelos de governação necessários para sustentar estes processos.

Neste ponto, é relevante esclarecer que tratar a questão da utilização racional de energia no quadro da sustentabilidade das cidades, de forma relati-

3. *City Mayors Environment Online* <http://www.citymayors.com/environment/footprint.html> [Acedido em Fevereiro 2012].

4. *Global Ranking of Top 10 Resilient Cities Online* <http://www.triplepundit.com/2011/06/top-10-globally-resilient-cities/> [Acedido em Fevereiro 2012].

5. *Resilient City.Org Online* <http://www.resilientcity.org/> [Acedido em Fevereiro 2012].

vamente compartimentada, tal como aqui é feito, comporta sempre limitações, na medida em que, no que diz respeito à sustentabilidade, há sempre relações causa-efeito transversais a várias matérias cruciais na gestão da cidade, tais como a segurança, a inclusão social, a equidade, a inovação e o empreendedorismo, apenas para nomear algumas.

No entanto, por razão de uma maior facilidade de exposição e compreensão, neste capítulo abordam-se cada uma das vertentes referidas de forma independente, concretizando-se o necessário e adequado raciocínio de integração, no capítulo dedicado à governação municipal.

Um resultado parece inexorável: as cidades do futuro serão aquelas com melhor qualidade de vida, mais inovadoras, empreendedoras e competitivas, capazes de atrair uma população qualificada, que por sua vez sustentará a criação de mais e melhores atividades geradoras de maior valor acrescentado, garantindo assim o financiamento próprio das mesmas.

2. VERTENTES DE INTERVENÇÃO

A sustentabilidade energética das cidades tem necessariamente que resultar de uma intervenção integrada, com base em métricas de performance globais que incorporem o desenvolvimento de ações em diferentes vertentes. Exemplos típicos destas métricas serão os consumos globais de energia, ou as emissões de GEE devidas à utilização de energia, entre outras.

Se bem que as vertentes de intervenção aqui apresentadas resultem da compilação do saber atual sobre o tema, vertido em inúmeras fontes das mais diversas proveniências, não será difícil perceber a relação entre estas e todas as ações que os habitantes de zonas urbanas levam a cabo nas suas vidas quotidianas.

2.1. Mobilidade

Em matéria de mobilidade, o setor dos transportes é responsável por mais de 30% do consumo total de energia na Europa⁶, dadas as elevadas necessidades de deslocação de pessoas e bens, situação que tem um dos seus expoentes em meio urbano.

6. *EU Energy and Transport in Figures* http://ec.europa.eu/energy/publications/statistics/doc/2010_energy_transport_figures.pdf [Acedido em Fevereiro 2012].

A minimização dos consumos de energia associados à função mobilidade em contexto urbano implica uma abordagem integrada a um conjunto de estratégias, entre as quais se destacam as seguintes:

2.1.1. Planeamento urbano

A área geográfica de desenvolvimento da cidade, o mix de serviços e atividades e as correspondentes necessidades de deslocações por parte da população, ou as escolhas políticas de oferta/procura de serviços no sector da mobilidade, influenciam de forma decisiva os consumos de energia. A opção estratégica por um planeamento que privilegie o investimento em redes de transportes públicos eficientes e de baixo impacto ambiental, com elevada qualidade de serviço, em contraposição ao modelo adotado em muitas cidades, de criação de infraestruturas para a utilização do automóvel privado, é disso um excelente exemplo.

Esta é uma questão que exige uma visão estratégica de médio a longo prazo, na medida em que a maioria das cidades não se encontra em situação de serem desenvolvidas de raiz, havendo abordagens e ferramentas que se adaptam a estes diferentes contextos, permitindo um planeamento que vá ao encontro da sustentabilidade energética⁷.

2.1.2. Políticas e tecnologias de gestão do tráfego urbano

Num nível subsequente ao do planeamento urbano, as políticas e tecnologias para a gestão do tráfego urbano desempenham um papel relevante na minimização dos consumos de energia e das emissões de GEE. Alguns exemplos de medidas neste quadro de atuação seriam:

- *Congestion charging*, onde se taxa de forma diferenciada a circulação de tráfego automóvel em função do nível de congestionamento de uma determinada zona, podendo-se igualmente implementar em função do nível de performance ambiental dos veículos.
- *Informação de tráfego*, recorrendo a diversas tecnologias e aplicações tais como *smartphones*, sistemas de GPS integrados nos automóveis ou informação nas próprias vias, informando sobre possibilidades de par-

7. O Planeamento Energético Urbano e o Desenvolvimento Sustentável, Dissertação de Mestrado, FEUP, 2002; <http://hdl.handle.net/10216/11632> [Acedido em Fevereiro 2012].

queamento, situações de congestionamento, desenho do percurso mais eficiente, etc.

- *Semaforização inteligente*, onde o sistema de semáforos da cidade tem capacidade de adaptação à informação sobre os fluxos de tráfego, nomeadamente estabelecendo linhas de prioridade para zonas de maior afluência.
- *Sistemas Park & Ride*, onde se combinam a criação de zonas de estacionamento gratuito ou de baixo custo, normalmente na periferia, com intermodalidade com sistemas de transportes públicos ou outras soluções de baixo impacto como, por exemplo, bicicletas.
- *Prioridade aos sistemas de transportes públicos*, nomeadamente através da criação de corredores exclusivos para a circulação.

2.1.3. Novas tecnologias de transporte⁸

Complementarmente às estratégias anteriormente enunciadas, a adoção de novas tecnologias de transporte de menor impacte ambiental, quer individuais quer coletivas, são igualmente uma prioridade no quadro da mobilidade sustentável.

Apenas a título de exemplo, e porque se trata de um caso particular que permite ilustrar a relevância do processo de tomada de decisão no que a esta matéria diz respeito, concentremos a nossa atenção sobre o caso específico do veículo elétrico. Esta forma de transporte tem sido objeto de grandes programas de investimento a nível global, incluindo Portugal através do programa MOBI-E. Muitas vezes referido como um meio de transporte “emissões zero”, a verdade é que os benefícios da implementação em escala desta tecnologia dependerão muito de particularidades do contexto de aplicação, tais como *mix* energético do sistema eletroprodutor, taxa de penetração de fontes renováveis de energia como a eólica, possibilidade ou não da implementação de estratégias *Vehicle to Grid – V2G*, etc.

Na realidade, nenhuma opção por uma determinada tecnologia de mobilidade deve ser realizada sem os devidos elementos de suporte em termos de estudos de análise de ciclo de vida e de contextualização da zona de implementação. Outras

8. Encontra-se um extenso referencial de boas práticas, ao nível global, na área da Mobilidade Sustentável, em: *Sustainable Cities Online* <http://sustainablecities.dk/> [Acedido em Fevereiro 2012]; *ELTIS – The Urban Mobility Portal Online* <http://www.eltis.org/> [Acedido em Fevereiro 2012].

estratégias complementares podem ainda ser seguidas, tais como a política de preços dos combustíveis, mas estas estão normalmente fora do âmbito de atuação local, e dos respectivos executivos municipais.

2.2. Ambiente construído

Os edifícios são responsáveis pelo consumo de cerca de 40% do consumo total de energia na União Europeia.

Uma grande parte das atividades desenvolvidas ao nível urbano está associada à utilização de edifícios, normalmente acompanhada de elevada utilização de recursos vários, o que vem justificar a importância da sustentabilidade do Ambiente Construído.

A minimização do elevado impacte ambiental usualmente associado à utilização dos edifícios, está hoje devidamente sustentada em conhecimento, quer ao nível dos processos de conceção, como das práticas de exploração. Por outro lado, a implementação de práticas de edificação sustentável tem demonstrado que são múltiplas e de elevado interesse as mais-valias decorrentes dessa prática, destacando-se aqui, a título de exemplo:

- Menor impacte ambiental;
- Menores custos de exploração;
- Melhor qualidade de vida dos ocupantes;
- Maior produtividade dos ocupantes, no caso de edifícios empresariais;
- Maior valorização do edificado;
- Maior atratividade dos territórios.

Como resultado da transposição da *European Performance Building Directive* (EPBD), desde 2006 que está em vigor em Portugal regulamentação que obriga à certificação energética de edifícios. Este sistema, cuja regulamentação que resulta da transposição da referida diretiva tem especificidades em cada país, tem como resultado fundamental da sua aplicação a caracterização da performance energética dos edifícios, sobre a forma de um certificado energético.

De referir que a EPBD foi objeto de revisão no ano de 2010, e esta mesma revisão prevê que a partir de 31 de Dezembro de 2020, todos os novos edifícios

sejam *nearly zero energy buildings*. Apesar da definição deste conceito ainda não estar completamente estabelecida, a diretiva apresenta uma aproximação qualitativa à mesma, dizendo que se trata de um edifício de elevada performance energética, em que as necessidades energéticas devem ser supridas, numa fração muito elevada, por fontes renováveis de energia, nomeadamente produzidas localmente.

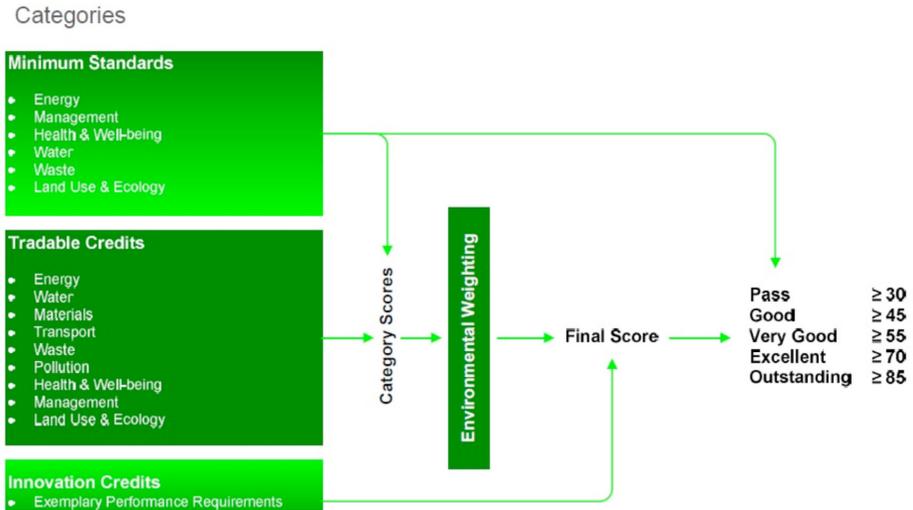
Não obstante a bondade da existência e aplicação do referido sistema, o mesmo centra-se apenas do desempenho energético esperado para um determinado edifício, com base na utilização de modelos físicos de caracterização do mesmo. Como tal, a performance energética real do edifício pode ser bastante diferente da esperada na fase de exploração, dependendo precisamente da utilização que se faça do mesmo. Por outro lado, elementos fundamentais que se relacionam com o consumo de energia induzido pelo edificado não são, neste caso, considerados, referindo-se, a título de exemplo, a distância dos edifícios aos principais serviços necessários pelos seus ocupantes, ou os sistemas de utilização da água, a proveniência dos materiais de construção, entre muitos outros.

Numa abordagem de caráter voluntário surgem os Sistemas de Certificação de Sustentabilidade do edificado, cuja profusão a nível mundial é cada vez maior, e que têm nos sistemas BREEAM (*Building Research Establishment Environmental Assessment Method*) e LEED (*Leadership in Energy and Environmental Design*) dois dos seus expoentes mais evoluídos e mais aplicados a nível global. Estes sistemas vão mais além do que os sistemas de certificação energética, realizando de facto uma análise multidimensional dos processos de conceção dos edifícios, considerando todos os pilares chave da Sustentabilidade, numa perspetiva de análise de ciclo de vida.

Na figura, pode-se ver, de forma muito sintetizada, aqueles que são os temas considerados no âmbito de um processo de certificação BREEAM, assim como a sua ponderação respetiva em termos globais.

Figura 1: Sistema de scoring do sistema BREEAM.

Scoring



Fonte: BREEAM.

Valerá a pena fazer nesta altura uma ressalva particular à circunstância em que muitas cidades se encontram, de possuírem uma parte assinalável do seu edificado em fase final do seu ciclo de vida e, em muitos casos, em situação de desocupação. Este contexto propicia uma estratégia, vista por muitas cidades como uma das mais fundamentais oportunidades de regeneração e requalificação das mesmas, centrada na reabilitação do edificado. Também aqui os sistemas anteriormente enunciados podem representar um fator diferenciador, de maior valor acrescentado para todos os envolvidos no processo de utilização do edifício, assim como, e com particular destaque, para a cidade?

9. *Brussels, Sustainable City* [Online] www.sustainablecity.be [Acedido em Fevereiro 2012].

Brussels: from eco-buildings to sustainable city

Bruxelas é uma das cidades mundiais, com um plano de ação para a sustentabilidade energética em curso, que já conseguiu a relevante façanha de, com o número de habitantes em crescendo, ter diminuído os seus consumos de energia e emissões de CO₂. Isto deve-se a uma estratégia plurifacetada e integrada, mas para a qual contribuiu de forma assinalável uma ação na área do edificado.

Entre 2007 e 2009, passou de 0m² para 80.000m² de construção de edifícios passivos, standard construtivo que reduz as necessidades de aquecimento para cerca de 15W/m².ano, por comparação com o valor de referência de uma construção standard que é 10 vezes superior, deixando de ser necessária a presença de sistemas ativos de climatização.

Para este efeito a cidade lançou três concursos públicos, em que assegurava um financiamento aos diversos agentes de promoção de investimento imobiliário, encorajando abordagens integradas ao eco-design. Neste contexto definiu quatro objectivos para as equipas de projeto que se candidatavam ao esquema: Performance Energética, Medidas de Eco-construção, Qualidade Arquitetónica e Replicabilidade Técnica e Económica.

Este esquema permitiu não só os objetivos atrás expostos, como também a promoção de um novo cluster de negócio, tendo por base a Inovação e o Empreendedorismo para a Construção Sustentável.

2.3. Eficiência Energética e Fontes Renováveis de Energia

Os temas da Eficiência Energética (EE) e das Fontes Renováveis de Energia (FRE) monopolizam hoje muito do discurso político, pela relevância estratégica e pertinência que assumem, em vertentes tão diversas como a diminuição dos impactos ambientais, escassez de recursos e custos associados, até questões de cariz mais social como a criação de emprego.

Ao nível urbano estas são atuações essenciais, quer ao nível das opções pessoais de cada um dos cidadãos, como das estratégias de governação dos executivos municipais.

Numa época em que o acesso à informação e as estratégias participativas por parte dos cidadãos estão extremamente facilitadas pelo advento da WEB 2.0,

está criado um contexto de oportunidade de intervenção em espaço urbano, nomeadamente também através da criação de novos negócios, que permitam a redução efetiva dos consumos de energia per capita.

Apenas a título de exemplo, o caso específico da infraestrutura de iluminação pública, no caso português responsável por cerca de 3% do consumo total de energia elétrica, representando, em alguns casos, mais de 50% do total das despesas com energia dos municípios¹⁰, constitui um dos melhores exemplos de potencial de aplicação destas estratégias em ambiente urbano. De facto a panóplia de tecnologias que permitem reduções dos consumos de energia superiores a 40% é muito elevada, permitindo igualmente uma monitorização e controlo permanentes.

De igual forma, a aplicação devidamente validada de algumas FRE a equipamentos municipais, permitem a redução considerável de impactes ambientais e custos associados à utilização de recursos energéticos.

Por outro lado, algumas tecnologias baseadas na utilização de FRE, encontram-se hoje num estado de maturidade que permite e recomenda a ponderação da sua utilização em meio urbano, como é o caso das tecnologias solares (com prioridade para a térmica), mas também outras como por exemplo as da fileira da biomassa, ou até, em certos casos muito específicos, os sistemas eólicos. No conjunto de referências aqui fornecidas encontram-se inúmeros casos concretos de aplicação de tecnologias baseadas em FRE em meio urbano, ressaltando-se aqui, uma vez mais, a necessidade imperativa de uma avaliação casuística de cada projeto em potencial, num quadro de análise de ciclo de vida do mesmo. Não respeitar este último considerando redonda numa situação que ocorre mais do que o desejável, de se promoverem projetos que aparentam ser em prol das soluções mais sustentáveis, não o sendo de facto.

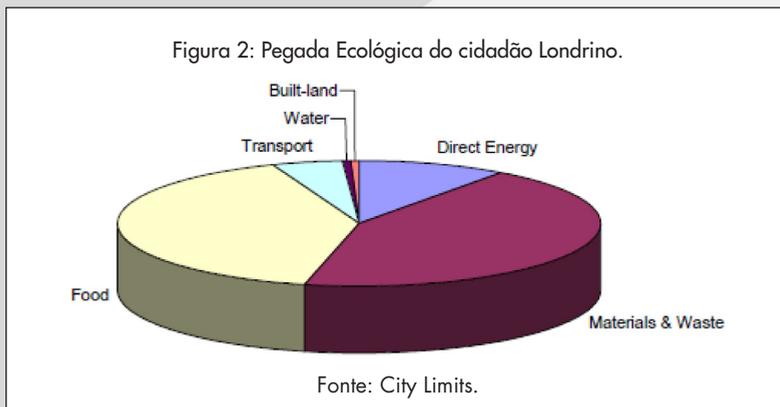
2.4. Recursos alimentícios

A produção, transporte e distribuição de recursos alimentícios estão associados a consumos energéticos e impactes ambientais muito significativos, muitas vezes não apercebidos pela população em geral. De facto, a componente da pegada ecológica individual associada à alimentação de cada um de nós é muito elevada, em

10. *Eficiência Energética na Iluminação Pública, ADENE [Online]*
<http://www.adene.pt/pt-pt/NavegacaoDeTopo/EnergiaNoEstado/Iluminacao-publica/Paginas/Eficiencia-Energetica.aspx> [Acedido em Fevereiro 2012]

particular nos países ditos desenvolvidos, sendo particularmente acentuada nas suas zonas urbanas.

Na figura 2, apresenta-se um gráfico da pegada ecológica do habitante de Londres, onde se pode ver que o impacto associado a esta função é, por exemplo, bastante maior que aquele associado ao dos consumos diretos de energia.



Neste quadro, para além da óbvia solução de reduzir e selecionar o consumo (dado que há alimentos com um maior contributo carbónico do que outros), e que perversamente se relaciona com um dos maiores problemas das sociedades contemporâneas, que é o da obesidade, existe outro tipo de soluções para a diminuição deste impacto.

O aprovisionamento local, ou seja, a produção de alimentos dentro do perímetro urbano onde se pressupõe o seu consumo, tem impactes significativos no seu conteúdo carbónico, por via da diminuição das distâncias viajadas pelos mesmos. Para além disso, externalidades relevantes como a independência no aprovisionamento ou a resolução de algumas situações de carência social (que tem justificado o recente aparecimento de alguns movimentos de dimensão, de criação de hortas comunitárias) são também tratadas por esta via.

As ações para implementação destas estratégias assumem muitas configurações distintas, tais como a criação de *green roofs*, hortas verticais, ou outras, encontrando-se nas referências de final de capítulo apontadores para vários casos de boas práticas a nível global.

3. BOAS PRÁTICAS

3.1. Smart Cities

No momento presente é impossível dissociar as práticas de URE nas cidades, dos conceitos e tendência recentes de investimento naquilo que se chamam Cidades Inteligentes. Apesar de não haver uma definição unívoca sobre a matéria, em termos genéricos poder-se-á associar o conceito de Cidade Inteligente à utilização das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) de forma a utilizar os recursos de forma mais eficiente, com as consequentes reduções de custos e consumos energéticos, melhores qualidade de serviço e qualidade de vida, e menor pegada ecológica. Tudo isto num quadro de suporte à inovação e à economia de baixo carbono.

A União Europeia lançou recentemente o seu programa “Smart Cities and Communities Initiative”¹¹, que, com um envelope financeiro de 80 M€, pretende demonstrar a integração de tecnologias energéticas em meio urbano em cidades piloto, com vista também ao desenvolvimento de novos *clusters* de mercado para a economia Europeia.

Esta é uma abordagem muito recente, que terá uma filosofia de aplicabilidade transversal a todas as vertentes de intervenção aqui tratadas, e cujo desenvolvimento é extremamente rápido exigindo assim uma permanente atenção aos mais recentes desenvolvimentos.

Paredes Smart City Project

A cidade Portuguesa de Paredes é palco de uma das mais recentes iniciativas no contexto das cidades inteligentes, tendo sido reconhecida como um dos *World Economic Forum’s Technology Pioneers of 2012*.

O projecto chamado de Living PlanIT, que tem por trás um ex-executivo da Microsoft, pretende dotar esta parte da cidade de elementos sensoriais inteligentes em cada elemento constituinte da mesma – caso por exemplo dos seus edifícios que usam a inteligência computacional para monitorizar e ajustar permanentemente o seu comportamento, de forma a maximizar a eficiência.

Todos os sensores comunicarão de forma integrada, e serão controlados por uma plataforma única, que permitirá a gestão em tempo real de recursos, desde água e energia a sistemas de gestão de tráfego, melhorando a qualidade de vida dos cidadãos ao mesmo tempo que se reduz a utilização de recursos naturais.

11. *Smart Cities and Communities Initiative*, European Commission [Online]; http://ec.europa.eu/energy/technology/initiatives/20110621_smart_cities_conference_en.htm [Acedido em Fevereiro 2012].

3.2. Modelos de governação para a Utilização Racional de Energia

“Vienna’s planners are incorporating stakeholder consultation processes into building and executing carbon reduction, transportation and land-use planning changes in the hopes of making the city a major European player in smart city technologies” [14].

“The challenges for urban growth is whether or not human creativity can keep innovating fast enough to sustain ever growing urban populations while decreasing our per capita consumption of resources and our negative impacts on the Earth Mother. For now, it seems that we create new innovations because we have to sustain the ever growing population of the city we are creating. If this trend of innovation out of necessity can continue, cities will grow larger and larger and will lead to the predictable future of a much more creative and prosperous humanity. There are a several mathematical ‘laws’ that scientists have discovered that tell us that concentrating humans together increases economic activity, return on infrastructure investment and social vitality. It’s pretty amazing to find that the largest cities in America produce the lowest carbon dioxide emissions, per capita, and this is true with all cities around the world”¹².

Os níveis de investimento que muitas das grandes cidades do planeta hoje concretizam em prol da sustentabilidade das mesmas sustentam a ideia de que só dessa forma será possível garantir a sua sobrevivência.

Por outro lado, esta realidade só se poderá corporizar por via de novos modelos de governação, em que os cidadãos, as empresas e as cidades beneficiem de uma transição para uma economia de baixo carbono, sendo que quanto maior for o lapso temporal para a concretização desta transição, maior será o custo de adaptação. Os modelos de governação/ação para a Utilização Racional de

12. *The Top 10 Smart Cities on the Planet*, Co. EXIST Online <http://www.fastcoexist.com/1679127/the-top-10-smart-cities-on-the-planet> [Acedido em Fevereiro 2012].

Energia nas cidades são fatores estratégicos fundamentais para que as linhas de atuação até aqui apresentadas possam de facto ser corporizadas de forma a permitir a sustentabilidade e a competitividade dos territórios.

Ainda muito recentemente o papel das cidades no que diz respeito às políticas para a Utilização Racional de Energia, era visto como desenvolvendo-se nas seguintes funções principais (Castanheira e Gouveia, 2004a)¹³:

- *Consumidor*: enquanto consumidores os municípios desempenham um papel fundamental, na medida em que implementem estratégias que lhes permitam minimizar a utilização de recursos energéticos, e consequentemente os respetivos custos e impactes ambientais. Por outro lado, ao proceder desta forma estabelecem um *benchmark* de referência comportamental, liderando pelo exemplo os diversos stakeholders que em conjunto constroem o ambiente urbano.
- *Produtor*: enquanto produtores, os municípios devem corporizar aquele que é um dos princípios chave de uma política energética sustentável, pela redução da sua dependência energética. Para isso devem obviamente integrar as suas opções estratégicas no quadro global do problema de aprovisionamento energético do território.
- *Regulador*: na sua atividade de gestão do desenvolvimento territorial, os executivos municipais dispõem de instrumentos de regulação importantes, tais como normativos, regulamentos e políticas fiscais. Neste cenário, a utilização de tais instrumentos deve ser considerada como uma oportunidade de promover todas as linhas de intervenção estratégica para a URE em meio urbano.
- *Motivador*: este é um papel fundamental do município enquanto entidade que é também consumidora, produtora e reguladora. Neste contexto exige-se uma postura de liderança pelo exemplo, ou seja, só uma cidade que tenha as suas próprias infra-estruturas e os seus planos de desenvolvimento alinhados pelas melhores práticas de sustentabilidade energética, estará assim em condições de exercer uma função de motivação dos restantes intervenientes do meio urbano.

13. We CAN Achieve A Sustainable Development, *The Zeitgeist Official Movement Blog* [Online]; <http://blog.thezeitgeistmovement.com/blog/bryan-lee-day/we-can-achieve-sustainable-development> [Acedido em Fevereiro 2012].

Atualmente a complexidade dos aglomerados urbanos e a capacidade de intervenção e adaptação dos diversos stakeholders que partilham o ambiente urbano, exigem que o modelo de governação autárquico de hoje se afaste um pouco do seu papel de regulação. É necessário que assuma funções de facilitador, indutor e cooperante relativamente às iniciativas (Castanheira e Gouveia, 2004b).

A atratividade de uma cidade, a sua capacidade de gerar novas atividades criadoras de valor, que motivem a fixação de uma população diferenciada, está ligada à possibilidade que ela tem de oferecer um ambiente de qualidade de vida, onde a segurança e a oferta de serviços de valor ocorrem num contexto de respeito pelo ambiente. De outra forma, poder-se-á afirmar que a sobrevivência da cidade, nomeadamente também o seu financiamento próprio, estará cada vez mais dependente da sua capacidade de promover e implementar verdadeiras políticas de sustentabilidade, incluindo obviamente a componente energética da mesma.

Estes mesmos factos têm sustentado o aparecimento de iniciativas várias, a nível global, no sentido de promover uma governação que vá ao encontro destes mesmos objetivos¹⁴. Apenas a título de exemplo destacam-se aqui duas das mais relevantes:

*C40 Cities – Climate Leadership Group*¹⁵

Esta iniciativa, criada em 2005, pelo anterior Mayor de Londres, Ken Livingstone, estabeleceu uma parceria em 2006 com o programa para as cidades da Clinton Climate Initiative (CCI), para apoiar cidades na produção e consumo de energia de forma mais sustentável, concomitantemente reduzindo custos e criando oportunidades económicas. Às cidades é fornecida assistência técnica e de projeto, tais como estudos de estimacão de redução da emissão de GEE, consultoria financeira e assistência à aquisição, incluindo descontos em equipamentos negociados pela CCI. Para além disto é facilitado o acesso em rede a outras cidades, assim como ferramentas analíticas para avaliação de projetos.

14. *The Future of Cities: Three Scenarios for Urban Futures*, Oxford Programme for the Future of Cities Online <http://www.slideshare.net/noahraford/oxford-future-of-cities-the-harvard-gsd-4504549> [Acedido em Fevereiro 2012].

15. *C40 Cities – Climate Leadership Group* [Online]; <http://live.c40cities.org/> [Acedido em Fevereiro 2012].

*Pacto de Autarcas*¹⁶

O Pacto de Autarcas (*Covenant of Mayors*) é um movimento europeu, de adesão voluntária, através do qual as autarquias se comprometem com o aumento da EE e a utilização de FRE nos respetivos territórios. Através desse compromisso, que hoje tem cerca de 3500 signatários, os mesmos pretendem atingir e ultrapassar o objetivo da União Europeia de reduzir as emissões de CO₂ em 20% até 2020.

Esta iniciativa é suportada por um conjunto de instrumentos de financiamento, com o objetivo de ajudar as cidades a implementar os seus Planos de Ação para a Sustentabilidade Energética, planos esses que são uma condição essencial de permanência no esquema.

Alguns trabalhos sobre casos de estudo de cidades sustentáveis, como melhores práticas na implementação de projetos de EE e FRE¹⁷, revelam-nos que estes programas gozam de um elevadíssimo reconhecimento positivo por parte dos cidadãos, sendo possível reconhecer alguns elementos comuns a todos estes casos, tais como:

- *Liderança*: Na maioria dos casos estes movimentos partem dos responsáveis máximos dos executivos municipais. De facto, sem o devido compromisso político e envolvimento por parte destes agentes, não é possível levar a bom termo iniciativas desta índole e magnitude.
- *Plano de Ação*: Sem a existência de um plano de ação, com as correspondentes medidas e metas a atingir, não é possível validar se, e como, se chega ou não aos objetivos pretendidos. Todas as cidades do estudo referido anteriormente têm o seu plano de ação para a sustentabilidade energética, algo que, como já referido anteriormente, é um imperativo da participação na iniciativa Pacto de Autarcas.
- *Financiamento*: Este é obviamente um fator preponderante na capacidade de implementação de uma estratégia para a sustentabilidade energética. Para além da capacidade de financiamento próprio das cidades, e de eventuais programas de apoio financeiro, existem outros modelos de fi-

16. *Pacto de Autarcas, Comissão Europeia [Online]; http://www.pactodeautarcas.eu/index_pt.html; [Acedido em Fevereiro 2012].*

17. *Sustainable Cities – Best Practices for Renewable Energy and Energy Efficiency, Five Star Consultants, 2005; <http://rmc.sierraclub.org/energy/library/sustainablecities.pdf> [Acedido em Fevereiro 2012].*

nanciamento que permitem alavancar investimentos que de outra forma estariam comprometidos, nomeadamente pela falta de capacidade própria e pela incapacidade de contrair financiamento.

Modelo ESCO/ESE

O modelo de *Energy Service Company (ESCO)*, traduzido para português como ESE (Empresa de Serviços de Energia), assenta no pressuposto do financiamento por uma terceira parte, suportado numa estratégia de partilha do valor criado com base nos ganhos de eficiência promovidos.

Tratando-se de um esquema que usualmente envolve relações contractuais de longo prazo, em que a ESE assume os riscos da operação, e é remunerada em função das performances obtidas, o estabelecimento inicial deste tipo de contrato é bastante exigente. No entanto permite obviar a um dos maiores problemas com que algumas cidades se debatem, que é a de falta de acesso ao financiamento.

- *Comunicação*: A existência de um programa de comunicação profissional e integrado, que transmita de forma eficiente para todos os agentes de intervenção no espaço urbano, aquelas que são as metas para a sustentabilidade energética, é condição essencial para a participação ativa de toda a comunidade em prol das referidas metas.

4. CONCLUSÃO

As grandes metrópoles do futuro deverão ser cidades com melhor qualidade de vida, mais atrativas, com um ambiente propício à inovação, ao empreendedorismo e à criação de atividades de maior valor acrescentado, que por sua vez serão o suporte do próprio financiamento da cidade.

Prestarão os seus serviços a custos mais reduzidos, transferirão benefícios económicos para a sua população, ao mesmo tempo que reduzem os riscos associados à subida dos custos ou à depleção de recursos.

O caminho para este destino exige uma abordagem integrada e multidimensional a todos os fatores de competitividade, entre os quais o da energia.

Neste capítulo, apresentaram-se algumas das linhas de força fundamentais desta abordagem, assim como um conjunto de referência significativo que, de alguma forma, representa o estado do conhecimento atual sobre esta matéria.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Castanheira, Luís e Gouveia, Joaquim (2004a), *Energia Ambiente e Desenvolvimento Sustentável*, Sociedade Portuguesa de Inovação, (Acedido em Fevereiro 2012, http://www2.spi.pt/inovaut/docs/Manual_IX.pdf).
- Castanheira, Luís e Gouveia, Joaquim (2004b), "Energy Sustainable Development for Cities – An Integrated Approach", *Proceedings 19th World Energy Congress, Sidney – Australia* (Acedido em Fevereiro 2012, <http://www.worldenergy.org/documents/congresspapers/castanheiral0904.pdf>).

CIUDAD INCLUSIVA



CAPÍTULO 8

A CIDADE INCLUSIVA

Paula Guerra

Socióloga. Professora Auxiliar do Departamento de Sociologia da Faculdade de Letras da Universidade do Porto. Investigadora do Instituto de Sociologia da Faculdade de Letras da Universidade do Porto.

ÍNDICE: 1. A exclusão social como resposta à cidade fragmentada; 2. Da cidade exclusiva à cidade inclusiva: imperativos de uma narrativa de mudança paradigmática; 3. A cidade inclusiva matizada pela inovação social em prol da justiça espacial; 4. Desafios, contextos, práticas e ações em prol de uma cidade inclusiva; 5. Intervenção, governance e gestão do social para a inclusão. Referências bibliográficas.

PALAVRAS-CHAVE: Exclusão social, inclusão social, inovação social, redes, participação e justiça social.

Era uma vez um pintor que tinha um aquário com um peixe vermelho. Vivia o peixe tranquilamente acompanhado pela sua cor vermelha até que principiou a tornar-se negro a partir de dentro, um nó preto atrás da cor encarnada. O nó desenvolvia-se alastrando e tomando conta de todo o peixe. Por fora do aquário o pintor assistia surpreendido ao aparecimento do novo peixe. O problema do artista era que, obrigado a interromper o quadro onde estava a chegar o vermelho do peixe, não sabia que fazer da cor preta que ele agora lhe ensinava.

Herberto Helder (2009) - *Teoria das Cores. Os passos em volta.*

1. A EXCLUSÃO SOCIAL COMO RESPOSTA À CIDADE FRAGMENTADA

O conceito de exclusão social representou para o mundo ocidental, no alvor dos anos 1980, uma resposta face ao crescendo de divisões, fraturas e desigualdades sociais, e que tinham expressão e visibilidade acrescidas na cidade (Hayes *et all.*, 2008; Béland, 2007; Bradshaw, 2003). Segundo Gilles Lamarque, a exclusão social não é mais do que o prolongamento do conceito de nova pobreza engendrado no início da década de 1980 para designar todos os indivíduos que são vítimas da crise económica e que estão sujeitos a múltiplas dificuldades resultantes do processo de desqualificação social (Lamarque, 1995). Esse termo designa não só a degradação do mercado de emprego e a decadência/regressão das solidariedades sócio-comunitárias, mas sobretudo a sobrevivência (im)possível de uma população localizada à margem do progresso económico e da partilha dos benefícios daí resultantes (Paugam, 1996: 6).

Assim, na sua forma original, o termo exclusão social foi usado para descrever processos de desintegração social (Clavel, 1998), isto é, as variadas fragmentações e erosões dos laços entre o indivíduo, a sociedade e o Estado (Paugam 1991, 1996; Castel, 1995). A exclusão resulta de processos pertencentes à desinserção social (ruptura de laços de solidariedade e risco de marginalização), à desintegração do sistema de atividade económica ou de emprego (perda de competências socioprofissionais, perda de emprego, rendimento insuficiente) e à desinserção das relações sociais e familiares (fragilização das relações interpessoais e dos sentimentos de pertença sócio-comunitários) (Costa, 1998; Xiberras, 1996; Hills *et all.*, 2002).

A abordagem da exclusão marcou também uma primeira aproximação à analítica do capital social. Max Weber ao referir as estratégias de fechamento estava já a identificar as estratégias das classes sociais dotadas de maiores recursos económicos e profissionais que queriam conservar o monopólio de acesso a esses mesmos recursos (Capucha, 2010). Os excluídos serão, em última instância, os que não têm direito a um rendimento, a um trabalho, a uma atividade económica, à educação, à formação, à saúde, à habitação e à igualdade de oportunidades. As representações da exclusão social assentam em dois eixos de análise específicos. O primeiro situa as estruturas e os processos a um nível macro que determinam as oportunidades inscritas nos sistemas sociais e o outro eixo, a um nível das práticas e dos quadros de interação, que se prende com as capacidades das pessoas para aproveitarem as oportunidades (Capucha, 2010).

A exclusão social difere do termo hegemónico de pobreza em três sustentáculos distintos. O primeiro move-se de uma análise estática para uma análise dinâmica, apreendendo os processos pelos quais os indivíduos e grupos se tornam excluídos. O segundo compreende a privação como multidimensional, envolvendo habitação, educação, rendimentos, emprego, saúde, fragmentação identitária, etc. O terceiro interpreta a privação e a pobreza como estando imbricadas com as relações sociais, rejeitando uma perspetiva atomística. Em muitas perspetivas, a exclusão social não se refere primordialmente à privação material, mas ao acesso e ao uso de um conjunto de serviços e participação societal. A maior parte das aproximações à exclusão social dão particular ênfase às inter-relações à exclusão social, económica e política (Geddes, 2000).

Não é despidendo lembrar aqui que o debate político em torno do fenómeno da exclusão social é algo recente em Portugal. No início dos anos 1980, a pobreza e a exclusão social constituíam assuntos não muito abordados nem pelos políticos nem pelos *mass media* (Guerra, 2002). No início da década de 1990, o Governo toma consciência que apesar do significativo crescimento económico, continuam a persistir casos de pobreza em alguns segmentos sociais. Simultaneamente, implementam-se alguns programas destinados a combater a pobreza a nível nacional e local, sob impulso político e financeiro da Comunidade Económica Europeia (Pereirinha, 1993). A exclusão social tornou-se uma dominante no discurso político relacionada com a privação e a regeneração na Europa ocidental. A exclusão funciona assim como um *catch-all* que envolve pobreza, desemprego, marginalização, guetização, etc. Isto é, uma mistura entre os problemas sociais e económicos que acompanharam a reestruturação industrial das sociedades ocidentais desde o início dos anos 1980 (Seyfang, 2004).

A cidade é palco por excelência da emergência, visibilidade e uso da exclusão. O que não quer dizer que estas questões não se possam colocar nos campos, mas perante uma generalização do urbano, é inevitável a sua associação à cidade. No meio urbano, por conseguinte, tal como refere Serge Paugam, far-se-á sentir de forma mais acutilante, o que este autor apelida de «sociedade produtivista», em que “a integração assenta, em grande parte, sobre a atividade profissional que assegura paralelamente a segurança material e financeira, as relações sociais, a organização do tempo quotidiano, dos espaços e da identidade” (Paugam, 1991: 215).

Desta feita, nas últimas décadas a exclusão social nas áreas urbanas tornou-se persistente, mostrando que o problema se agudizou com a globalização e com a mudança tecnológica. As cidades europeias têm uma larga tradição de combate à exclusão social (Dubet & Lapeyronnie, 1992). Durante décadas, os governos urbanos desenvolveram estratégias e políticas de combate à pobreza e à exclusão, muitas delas derivadas de políticas de desenvolvimento económico, de educação e habitação, etc. Existe uma considerável variação na forma como os problemas têm sido tratados, cada país europeu tem a sua própria tradição no combate à pobreza e à exclusão (Duprez e Hedli, 1992). Nos anos 1990, existiu alguma convergência na abordagem: a integração política e a parceria local foram os conceitos chave (Geddes, 2000). Nos anos recentes, emergiu um novo otimismo tecnológico relacionado com as novas possibilidades de novas tecnologias de informação e conhecimento têm para combater a exclusão social (Durieux, 2003).

Estamos perante uma mescla conceptual derivada de uma *praxis* política e social, e ainda investigativa. Com o início dos anos 1990, ampliou-se o uso do termo exclusão social. A sua utilização tornou-se generalizada e contribuiu para modificar a representação tradicional de pobreza. Isto não significa que as desigualdades desapareceram; antes reconfiguraram-se e complexificaram-se, dada a heterogeneidade das situações, o seu cariz instável, persistente, dinâmico e evolutivo, atestando fenómenos de precarização, de rutura, de individuação e de crise de identidade, ou mesmo, de vazio social. A abordagem em termos de exclusão foi determinante para um alargamento de horizontes políticos e analíticos, mas acabou por não trazer grandes bálsamos para os males que queria atacar. Aliás, o uso excessivo da retórica da exclusão social tem levado à sua vulgarização e esvaziamento, motivando a sua reconfiguração e reorientação para novas derivas conceptuais e empíricas.

Inseriram-se nesta abordagem algumas intervenções relevantes no quadro das cidades portuguesas e referentes ao Programa URBAN. Aqui, e porque estu-

damos de perto o Bairro Cerco do Porto no quadro do URBAN Vale de Campanha, importa especificar alguns atributos da estratégica levada a cabo que acabaram por estar na origem da própria necessidade de reconfiguração paradigmática para a inclusão social que abordamos no ponto seguinte (Guerra, 2002a). A estratégia de requalificação estética e funcional do Bairro procurou, não só uma requalificação física, como uma mudança de atitude dos residentes face ao espaço habitado, implicando-os na conceção e desenvolvimento das melhorias operadas no Bairro. Em termos metodológicos, a intervenção assentou numa aposta em soluções de qualidade arquitetónica que restituíssem a dignidade ao espaço e que marcassem uma rutura com anteriores conceitos e atitudes estéticas. Uma reabilitação em extensão e profundidade que integrasse a requalificação exterior dos blocos habitacionais, uma renovação e reorganização dos espaços públicos e das estruturas de apoio à animação. Uma intervenção que se concretizou, também, com o lançamento de ações de animação do espaço público do Bairro através do incremento de um programa lúdico e cultural para a «praça central» deste espaço e da criação de um esquema de manutenção dos espaços e jardins, responsabilidade de uma empresa de inserção de jardins e ofícios criada no seio das ações da Fundação para o Desenvolvimento do Vale de Campanhã.

Obviamente que a inclusão de metodologias de participação no urbanismo em particular, e no planeamento em geral poderão revelar potencialidades de envolvimento de uma população historicamente excluída de qualquer tipo de decisão. Contudo, é importante, e dadas as conclusões apuradas no decorrer da nossa investigação, que se tenha em linha de conta a pluralidade e heterogeneidade de situações de exclusão e de estigmatização, diferenciadamente vividas e sentidas nos quotidianos. Admite-se que “a regra é a da heterogeneidade das situações de exclusão, recuperáveis umas, inelutáveis no curto prazo outras, criadoras de ruturas de identidade por perda de laços e sociabilidades comunitárias algumas, deslizantes e conformadas outras ainda” (Almeida, 1993: 833).

Configura-se, então, como pressuposto orientador de qualquer intervenção a efetuar, a auscultação das aspirações, gostos, motivações e interesses de toda a população residente do Bairro, de forma a evitar processos de distanciamento da população face aos poderes estabelecidos. Também parece importante referir que qualquer estratégia de requalificação deverá assumir as condições sociais estruturantes da população em presença, dando particular enfoque à sua persistência enquanto matizadoras da apropriação e vivência social do território. Neste campo, não será difícil observar, no momento presente, o Bairro do Cerco enquanto espaço

esteticamente renovado, mas onde se evidenciam as condições plurais de exclusão e de estigmatização sociais, herdadas e reproduzidas.

2. DA CIDADE EXCLUSIVA À CIDADE INCLUSIVA: IMPERATIVOS DE UMA NARRATIVA DE MUDANÇA PARADIGMÁTICA

Numa época que se supõe de *mudança próxima*, como classifica Tony Judt (2011), numa sociedade em que o medo ressurgiu com uma diversidade de faces; da perda de emprego, da perda de terreno para os outros numa distribuição de recursos cada vez mais desigual, da perda do controlo das circunstâncias e rotinas da vida quotidiana, dos imigrantes, do outro, das fronteiras abertas e das comunicações livres, da rapidez incontável da mudança, impõe-se uma necessidade reflexiva sobre os caminhos da coesão social. O novo milénio trouxe consigo a inclusão social enquanto resposta e não alternativa à exclusão. A inclusão social reflete uma aproximação dinâmica (proactiva) ao bem-estar (Sandell, 1998), implicando muito mais do que quebrar barreiras, pois requer investimentos e *capabilities* para potenciar e desenhar condições para a inclusão, num esforço holístico por parte dos atores sociais e sociedades. Esta mudança paradigmática compagina a importância do conhecimento em sentido amplo e tem inerente um reconhecimento do conhecimento implícito e tácito imanente das práticas dos atores sociais, das comunidades e das instituições (Gertler, 2001). É assim que este conhecimento passa a ser um diferencial básico de desenvolvimento e competitividade. Os processos e estratégias de inclusão social encontram-se indissociáveis das dinâmicas de informação, conhecimento e inovação da nossa sociedade (Winden, 2001).

Entramos, então, na mudança paradigmática para a inclusão. Aqui tem particular força a abordagem anglo-saxónica da inclusão, conhecida como *new labour's thinking* (Lister, 1998), que se tem vindo a centrar na análise da política social no âmbito de domínios como: o trabalho, o emprego, os rendimentos e a integração comunitária (Seyfang, 2004). São ilustrativas algumas iniciativas sociais comunitárias com o papel de condição complementar para a ativação de suportes informais nas comunidades. Estas iniciativas, habitualmente combinam objetivos sociais, comunitários e económicos, sendo uma das suas fórmulas mais interessantes no Reino Unido, o *Local Exchange Trading Schemes* (LETS). O *Time Banks* é um outro tipo de comunidade, também aí estabelecida que tem como objetivo a economia social, especialmente para fortalecer as relações de vizinhança através de redes de suporte num esquema para além da economia nacional, dando valor às atividades voluntárias na comunidade. Estas iniciativas foram desenhadas para

construir capital social (Seyfang, 2004): questão decisiva nesta nova axiomática da inclusão.

Neste entendimento confiasse que estes caminhos só são possíveis de percorrer, escorados na compreensão da pluralidade das diferenças dos indivíduos em sociedade. Exclusão, segregação, integração e, atualmente, inclusão, entendida como educação/cidadania inclusiva, são marcas de um caminho longo, de investigação, de *praxis*, de questionamento constante de concepções e práticas, que refletem um afinamento do trilho de acordo com as características económicas, sociais e culturais de cada época. A consciencialização da sociedade pelos seus direitos – direito à educação, à igualdade de oportunidades, à participação ativa nas políticas que conduzem as suas vidas – e a luta empreendida com o sentido de justiça e equidade, transformaram a abordagem à cidade. Um outro olhar, tentando ultrapassar a exclusão e a segregação, abriu assim caminho para a integração, respeitando a individualidade e a diferenciação de ator social. A este respeito é importante a mudança de perspetiva acerca dos processos e mecanismos de segregação sócio-espaciais em meio urbano, admitindo-se que não existem determinismos, na medida em que muitas das perspetivas acerca da concentração e da segregação descuram as oportunidades oferecidas pela presença de redes de solidariedade local em muitos destes contextos e que têm demonstrado um papel de coesão integradora (Bolt *et al.*, 1998). À escala portuense, basta enunciar o recente exemplo da demolição da torre 5 do Bairro do Aleixo e o que essa ocorrência desvendou em termos de *social intensive networks*.

Nas sociedades atuais, o crescimento económico e a competitividade industrial estão dependentes de altos níveis de educação e de uma força de trabalho qualificada (Furlong *et al.*, 2003). Concomitantemente, surge a defesa de uma educação inclusiva que implica uma filosofia de ativação que é dos cidadãos tendo em vista a sua autonomia e participação, e simultaneamente das instituições, propiciando-lhe condições para a capacitação dos cidadãos (McWilliams, 2004). Estamos aqui diante um duplo movimento de inclusão que tem a ver com a capacitação das pessoas e das próprias instituições sociais (Furlong *et al.*, 2003). A educação inclusiva centra-se na ideia de que todos os que estão na escola aí permanecem para aprender, para participar e interagir nesse quadro sociabilitário, não obstante as diferenças e dificuldades de cada um. Estes são desafios de adaptação por parte da sociedade, promovendo assim novas situações de aprendizagem e de vivência comunitária plena (Furlong *et al.*, 2003; Donnelly e Coakley, 2002).

E é este o postulado supremo da inclusão. À integração subsistiu o princípio da normalização. Por normalizar entende-se reconhecer aos indivíduos os mesmos direitos, em aceitá-los de acordo com as suas especificidades, proporcionando-lhes os serviços da comunidade que contribuísssem para desenvolver as suas potencialidades. Existe um reconhecimento valorizado que passa pelo aceitar das diferenças na doença, na cultura, na religião, no emprego, nos modos de vida. Implica o desenvolvimento humano, dependendo dos talentos, das competências, das capacidades e escolhas e o envolvimento e *engagement* na vida comunitária. Cabe aqui fazer referência à importância da recreação pela música, pelas artes e pelos espetáculos enquanto formas importantes de inclusão social, integrando modalidades desportivas, práticas reiteradas de exercício físico e de fruição lúdica do espaço público (Bailey, 2007; Secker *et all.*, 2007). A estratégia de abordagem parece ser a da proximidade, partilhando espaços sociais e físicos para alcançar as oportunidades de interação e reduzir as distâncias sociais entre as pessoas. Importante é ainda o reconhecimento da urgência da utilização sincrónica de procedimentos formais e informais de integração, não deixando de fora nenhum caminho ou possibilidade de percorrer a mudança.

A inclusão ilustra uma nova etapa assente na aceitação e valorização da diversidade, na cooperação entre diferentes e na aprendizagem da multiplicidade; um processo através do qual a sociedade, nas suas mais diversas dimensões, se adapta de forma a poder incluir todos os indivíduos que, por sua vez, se preparam para desempenhar um papel nessa sociedade. Assume-se, neste quadro, a importância da vivência numa sociedade multicultural (Omdvar & Richmond, 2003). Entende-se que a imigração contribui de forma acumulada para o capital humano de uma cidade, assumindo uma essencialidade irresistível dentro de uma nova economia e numa lógica de multiplicação de capital cultural (Papillon, 2002). Diversas cidades, distintas culturas, variadas linguagens, diferentes visões do mundo encontram espaços de mescla do ponto de vista cultural, social e económico no contexto urbano, possibilitando criatividade e inovação.

É de sublinhar ainda que a narrativa da inclusão social reedifica a cultura na charneira da integração social (Bianchini, 2006). Na transição do século XX para o século XXI, a evidência e a eminência de alguns dados propiciou uma maior atenção à cultura como fator e contexto de integração social. Alguns desses dados radicam no aumento da criação de emprego e no crescimento do rendimento provenientes do turismo, no crescimento do mercado internacional de bens e serviços produtos culturais e no forte crescimento da procura de bens culturais. Todos

os produtos e serviços que combinam uma dimensão cultural com o seu aspeto utilitário são reconhecidos como geradores de valor acrescentado e motores de desenvolvimento (Sandell, 2003). As abordagens baseadas em projetos, parcerias, contratos, capital social, etc. demonstraram que o desenvolvimento local depende também da capacidade dos *stakeholders* locais de identificar estrangulamentos e potencialidades do seu território, de planear projetos e de gerir em comum os seus recursos disseminando pontos de referência que estimulam o estabelecimento de sinergias entre os atores e o prosseguimento de projetos comuns, criando um contexto atrativo para os habitantes de um território e como alavanca de criação de produtos que associam as dimensões estética e utilitária (Scott, 2000; Storper e Scott, 2009).

É consensual hoje a ideia de que a coesão social beneficia da existência de redes culturais – a exposição dos indivíduos perante o mesmo sistema de valores leva-os a perceber e a concordar com certas prioridades. Ora, a utilização das práticas culturais tem efeitos diretos e indiretos em termos de integração social pois contribuem de forma positiva para o seu bem-estar psicológico e social (Kinder e Harland, 2004) e aumentam a sensibilidade criativa e empreendedora. Também, dão razão e consistência a uma memória coletiva da comunidade (Sharp *et al.*, 2005) e servem como reservatório de ideias criativas e intelectuais para as gerações futuras (Reeves, 2002).

Não poderíamos deixar de referir nesta mudança paradigmática, a teoria da qualidade social emergente na *European Foundation on Social Quality* em finais dos anos 1990 (Beck *et al.*, 1997, 2001). Esta teoria considera que o mundo social se operacionaliza pela interação e interdependência entre o bem-estar pessoal e a identidade social (Beck *et al.*, 1997). Este dualismo, não dualidade, implica quatro condições básicas para o seu desenvolvimento: os atores sociais devem ter possibilidades de interação o que lhes permitirá o *empowerment* pessoal (Friedman, 1996); os contextos organizacionais e sociais devem ser marcados pela acessibilidade aos diferentes atores, propiciando a inclusão social; as ações humanas devem estar munidas de recursos materiais e sociais facilitadores da interação, fomentando a segurança socioeconómica; e, *last, but not the least*, deve existir um consenso e partilha de valores e normas possibilitando a coesão social (Beck *et al.*, 2001). Assim, a qualidade social define-se pela envolvente que permite às pessoas a participação na vida social e económica e o desenvolvimento comunitário num quadro de bem-estar e de potencial individual.

Assim, podemos dizer com Luís Capucha que “a qualidade social não decorre da natureza das próprias coisas, antes só pode ser resultado da mobilização de poder e, em particular, das políticas públicas” (Capucha, 2010: 31). Nesta linha, as políticas públicas ativas são as que são capazes de dar competências às pessoas e, conjuntamente, as que têm capacidade para facultar a sua inserção no mercado de trabalho, nos serviços e cuidados de saúde, nos sistemas de educação e formação, no mercado de habitação, nos sistemas de proteção e segurança, em famílias, em comunidades arreigadas... A aplicação destes princípios leva à necessária combinação de políticas universais com políticas de diferenciação numa complementaridade e interface colaborativo (Capucha, 2010: 31).

Esta operacionalização tem tido eco recente na iniciativa *Cidade para tod@s* (Sugranyes e Mathivet, 2010) que defende que uma cidade para todos concede a palavra a todos os atores que lutam pelo direito a essa cidade, apropriando-se dele como proposta de mudança; há quem defina tamanho objetivo de quimera ou ilusão, neste projeto chamam-lhe *utopia indispensável para outro mundo possível*. Assim sendo, uma política pública tendo como horizonte a felicidade deve ser avaliada em termos de eficiência em proporcionar aos indivíduos e às suas famílias capacidades para concretizar atos valiosos para si e para o seu coletivo, integrando a suas ações individuais, as condições territoriais e a avaliação que concretizam dos seus próprios atos (Sugranyes e Mathivet, 2010).

A análise da cidade de hoje, onde se representam as cidades do Eixo Atlântico, deve tomar em consideração algumas dimensões chave da diversidade sustentável e da inclusão (Andersen e Kempen, 2001): acesso ao mercado de trabalho, reconhecimento do capital humano e cultural das populações, acesso a competências e programas educativos, acesso cultural aos serviços sociais, comunidade forte baseada nas redes de vizinhança, espaços públicos inclusivos para lazer e expressão de diferenças, acesso à qualidade dos serviços de habitação, reconhecimento das diferenças culturais no planeamento e no *policy making*, medidas antidiscriminação no emprego e na habitação. Enfim, a inclusão social é “um processo que garante que as pessoas em situação de pobreza e de exclusão social acedam às oportunidades e aos recursos necessários para participarem plenamente nas esferas económica, social e cultural e para beneficiarem de um nível de vida e bem estar considerado normal na sociedade em que vivem” (Comunidade Europeia, 2005: 9). É neste quadro de um processo plural de inclusão, porque situado em diferentes escalas da sociedade e da esfera de realização das populações e dos seus quadros de vida, que iremos equacionar o contexto e situação da possibilidade de condições de coesão social nas cidades do Eixo Atlântico.

3. A CIDADE INCLUSIVA MATIZADA PELA INOVAÇÃO SOCIAL EM PROL DA JUSTIÇA ESPACIAL

A inovação social é a proposta de uma via efetiva e criativa para a resolução de problemas sociais, no sentido de melhorar o bem-estar social e assim promover o desenvolvimento. Esta proposta ativa de forma dinâmica a relação entre estrutura e agência, através da afirmação do papel do indivíduo na sociedade, do poder de agência de indivíduos e organizações, e da incessante capacidade humana para a reinvenção (Westley, 2008: 1, 2).

A mudança social processa-se em ciclos de longa duração, de acordo com as dinâmicas de resiliência dos sistemas sócio-ecológicos, no constante (re)equilíbrio das suas forças. Atualmente, assistimos a fortes desequilíbrios, na qualidade ambiental, na estabilidade das economias e dos sistemas políticos e na justiça social que comprovam a necessidade de mudança. Ora, a inovação social vem propor uma mudança que restaura a capacidade de resiliência dos sistemas, a partir da capacitação das populações, potenciando o seu capital humano e social. Nesse processo de capacitação, as organizações do terceiro setor assumem um papel central, porém as suas iniciativas só serão efetivas na promoção de desenvolvimento, se, em primeiro lugar, se centrarem nas pessoas com quem trabalham – ou seja, a adoção da máxima – “trabalhar com e não para” – e, em segundo lugar, cooperarem ativa e produtivamente entre si, e com as entidades do setor público e do setor privado – praticar o trabalho em rede.

Segundo Nilsson, a significância de um processo de inovação social mede-se não só pela escala que atinge – “número de pessoas, área geográfica, como pelo seu alcance – capacidade de agitar diversas dimensões sociais, e, ainda pela ressonância que provoca – a intensidade com que capta a imaginação das pessoas” (2003: 3). O alcance implica uma abordagem integrada dos problemas sociais, percebendo que as suas causas são tão complexas como as formas que assumem, estando frequentemente interligadas diferentes dimensões da exclusão (ex: habitação degradada/insucesso escolar). A ressonância é a capacidade de uma determinada iniciativa social captar a imaginação dos indivíduos, de forma a integrar-se nas suas estruturas mentais, nas suas práticas sociais, promovendo uma reinterpretação e uma apropriação da mensagem que favoreça a sua reprodução. Estes três critérios são fundamentais na análise de qualquer dinâmica de inovação social, visto que abrangem o seu potencial de difusão. O leitor reconhecerá aqui a importância da referência ao projeto Es.Col.A. – Espaço Coletivo Autogestionado

do Alto da Fontinha no Porto. Trata-se de um sítio auto gerido que funciona num espaço ocupado à autarquia e tem como propósito fomentar o desenvolvimento da comunidade local (lugar de convívio, com cozinha comunitária, cicloficina, biblioteca, acesso à internet, teatro, cinema) com a ajuda de voluntários ao serviço da dinamização cultural e social da população local. Este projeto desenvolve-se à margem e mesmo em oposição à autarquia. Está associado a um espaço de cultura libertária de divulgação musical e cultural, a Casa Viva.

A ideia mais recorrente é que a inovação social decorre da sociedade civil. Mas importa reconhecer que para além da sociedade civil, dos movimentos sociais e das organizações do terceiro setor, também o Governo, as instituições religiosas, as universidades, as empresas, assim como indivíduos com particular influência social e política se podem assumir como agentes de inovação social ao dinamizar processos que impliquem uma mudança significativa na resolução de problemas sociais (Mulgan, 2007). Ora, cabe aqui o projeto “Sonópolis” da Casa da Música no Porto iniciado em 2008. Este projeto pretende ser uma plataforma de abertura, troca e diálogo com a comunidade. O resultado final foi um *puzzle* de peças compostas por cada um dos grupos numa grande diversidade espacial, social e musical, sendo esta a matriz deste projeto de música nas comunidades. Posteriormente, e dentro do plano de trabalho do Curso de Formação de Animadores Musicais e inscrito no Sonópolis da Casa da Música, surgiu o Coro de S. Tomé associado às crianças do Bairro de S. Tomé no Porto. Orientado por formadores do Serviço Educativo, este coletivo mantém um vínculo estreito com o projeto escolar da EB1/JI de S. Tomé, e envolve mais 100 crianças entre os 3 e os 11 anos do Bairro, contando com a cooperação dos professores e demais funcionários da escola e as famílias, tem vindo a desenvolver atuações regulares na Casa da Música e não só. Também o projeto Som da Rua - *Sonic Street Ensemble* - é um grande *ensemble* de inclusão social. O projeto começou em 2009 quando se criou um grupo musical constituído por pessoas com percursos de vida difíceis, socialmente fragilizadas. Desta motivação nasceu um repertório próprio, emocionalmente intenso, que depressa conquistou o reconhecimento público. Hoje o Som da Rua é uma formação com uma identidade singular e em permanente evolução. Este é um dos projetos mais representativos da intervenção social do Serviço Educativo da Casa da Música, desenvolvido em parceria com várias instituições de solidariedade da Grande Área Metropolitana do Porto.

A Casa vai a Casa é um serviço ao domicílio concebido para comunidades que não se podem deslocar à Casa da Música: este projeto pressupõe a visita de

formadores do Serviço Educativo a instituições. Tem como objetivo propiciar uma vivência musical positiva em hospitais, centros de apoio à terceira idade, à infância e a cidadãos com necessidades especiais, unidades de reclusão e instituições de solidariedade social. Trata-se de um projeto que procura combater a exclusão e o estigma, restaurando um sentido de comunidade e ativando a autoestima de cada um dos participantes.

O caso dos serviços públicos prende-se em grande medida com a capacidade de interação efetiva entre a entidade estatal que os gere e as dinâmicas da sociedade civil nas comunidades que deles usufruem. A chave para a melhoria da qualidade de serviços públicos está na capacidade de desenvolver soluções locais e baseadas em relações sociais funcionais. Grande parte dos problemas sociais atuais resultam da disfuncionalidade das relações que sustentam as comunidades onde o envelhecimento e a solidão associada são paradigmáticos. As soluções de *peer-to-peer* têm-se demonstrado valiosas, justamente, porque “um dos motivos que leva as pessoas a mudarem os seus hábitos e comportamentos, seja deixar de fumar, ter uma alimentação mais saudável ou fazer reciclagem, é o facto de respeitarem pessoas que conseguiram fazer o mesmo” (Leadbeater, 2009: 5). A aposta neste tipo de solução impõe uma flexibilização dos sistemas públicos, atualmente marcados por uma forte centralização, racionalização e burocratização. Para tal, é necessário encarar os serviços públicos, ao mesmo tempo, como prolongamento e como alicerce, das relações sociais que sustentam o dia a dia das populações.

Consideremos aqui a Escola de Segunda Oportunidade (resultante de uma parceria entre a Associação para a Educação de Segunda Oportunidade, Direção Regional de Educação do Norte e Câmara Municipal de Matosinhos). É preciso sublinhar que os resultados desta Escola de Segunda Oportunidade são muito positivos, pois a quase totalidade dos seus alunos chegam ao fim do ano letivo com competências adquiridas numa das quatro áreas vocacionais (artes, apoio ao lar, cozinha e informática) e vão regressar ao ensino regular com um certificado que lhes dará equivalência do 6.º, 7.º, 9.º ano, conforme o caso. Mas mais do que estas competências adquiridas, importa sublinhar a nova perspetiva com que partem estes alunos; a da diversidade de caminhos, não confinados ao mundo pequeno do bairro. E mais, salientar que a via de saída foi o *hip hop* e que através dele se combateu o insucesso escolar desbravando os medos dos alunos, valorizando os seus saberes e práticas, sabendo os porquês das suas falhas e das suas ausências, conhecendo as suas histórias de vida.

A inovação social no cruzamento da justiça espacial é a senda última do debate acerca da inclusão. Se observarmos a realidade da grande maioria dos países, vemos facilmente que a maximização dos mínimos sociais não é eficiente, as desigualdades sociais estão longe de aumentar as possibilidades dos mais desfavorecidos. É sobre esta realidade, nomeadamente sobre as desigualdades em níveis de desenvolvimento, que importa agir no sentido da mudança, respeitando princípios universais de justiça. O conceito de justiça incorpora assim uma dimensão de agência, uma componente prática de projeto em construção que segundo Brawley passa pela denúncia das desigualdades espaciais e sociais e do uso ilegítimo do poder estatal e económico em variados aspetos da vida coletiva como – a segregação crescente, a vigilância urbana, a aquisição privada de infraestruturas públicas, a crescente militarização de fronteiras nacionais e municipais (Bret, 2009; Brawley, 2009: 27).

A noção de justiça espacial é entendida como a perspetiva integrada da justiça social e política numa determinada área geográfica. A aceção espacial permite-nos avaliar tanto os resultados dos sistemas de redistribuição, como os graus de acesso e participação nos processos de tomada de decisão, quer a nível quantitativo, quer qualitativo. Permite-nos ainda transpor barreiras disciplinares e propor metodologias de promoção da justiça e da democracia. Analisando as realidades multiescalares a que vivemos, percebe-se claramente a causalidade espacial da justiça, nomeadamente na face do desenvolvimento e do subdesenvolvimento (Soja, 2009: 32-33).

Assim, se as principais questões a respeito do desenvolvimento se referem à distribuição dos recursos e à organização das atividades socioeconómicas de acordo com critérios de eficácia (capacidade de atingir objetivos) e eficiência (capacidade de rentabilizar meios na prossecução de fins), a articulação entre estes critérios deve adequar-se ao ideal de justiça como equidade (maximização das oportunidades de todos, privilegiando os mais desfavorecidos, no sentido de garantir a igualdade de oportunidades). A justiça assume-se como condição e, ao mesmo tempo, como objetivo central do desenvolvimento, dando propósito aos processos de decisão e planeamento público. Como aliás o enuncia Marcuse, a respeito do planeamento urbano: “a justiça (a cidade justa) é o objetivo último do planeamento, não um objetivo entre objetivos, e não apenas de vários planos, mas do planeamento em geral” (Marcuse, 2009: 49). Esta visão da justiça como o garante da liberdade económica, social e política dos cidadãos e, da satisfação das mesmas como a realização plena do objetivo último do desenvolvimento - o bem-estar social, é fundamental para o processo de mudança sistémica que a inovação social preconiza.

4. DESAFIOS, CONTEXTOS, PRÁTICAS E AÇÕES EM PROL DE UMA CIDADE INCLUSIVA

Não obstante a diversidade que trespassa os territórios e cidades do Eixo Atlântico, é possível, se quisermos tomar como referência a narrativa e conceptualização da inclusão anteriormente traçada, a identificação de um conjunto de tendências evolutivas inerentes aos contextos e modos de vida das populações e que configuram uma procura sistemática por patamares mais sólidos de inclusão, e inerentemente inovação social e justiça espacial. Será esta a altura adequada para salientar que os grupos particularmente propensos à exclusão social (Guerra, 2010; Pinto, 2010; Castro, 2010) são os grupos com *handicaps* específicos (pessoas com deficiência, imigrantes), os grupos desqualificados (desempregados de longa duração, trabalhadores com qualificações baixas ou obsoletas, os idosos, famílias monoparentais) e os grupos à margem (pessoas sem-abrigo, toxicodependentes e ex-toxicodependentes, jovens em risco e reclusos e ex-reclusos). Esta propensão é válida à escala das cidades do Eixo Atlântico, como é igualmente válida para o território nacional e europeu. Este exercício será feito dentro de certos limites, pois não procuramos exaustividade, mas relevo e saliência a dimensões fundamentais da desigualdade atual.

Importará reter primeiramente que a desigualdade social inerente às condições de bem-estar e de qualidade de vida, tendo em linha de conta as vulnerabilidades e riscos de não-saúde/doença (física e mental) relacionados aos seus determinantes – modos de viver, condições de trabalho, habitação, ambiente, educação, lazer, cultura, acesso a bens e serviços essenciais – tem vindo a tomar uma maior expressão em virtude das condicionantes demográficas de aumento da longevidade e da vivência de uma velhice mais desprotegida. Tomadas na sua amplitude, as consequências de uma velhice desprotegida também se alastram um pouco por todas as cidades, quer nas mais litorais, quer nas mais interiores, dando saliência a um contexto de solidão e anomia. Assim, estamos perante vulnerabilidades e limites de inclusão com incidência intensa na realidade metropolitana (Porto, Vila Nova de Gaia, Vila do Conde, Matosinhos) e interior (Mirandela, Peso da Régua, Lamego, Macedo de Cavaleiros, Vila Real e Bragança, Chaves), mas que desponta já com toda a premência no Cávado e no Ave (Barcelos, Famalicão, Braga, Guimarães).

Continuando a focalizar-nos nas tendências que limitam e obstaculizam a inclusão social, não podemos deixar de referir um crescendo do sentimento de insegurança insito aos contextos urbanos em presença e com grande ênfase nas

zonas mais interiores (Vila Real, Bragança, Mirandela, Macedo de Cavaleiros, Lamego, Régua), segundo uma espécie de lastro que começou na década de 1990 na Grande área Metropolitana. A existência de uma percepção/sentimento de maior ou menor segurança é também uma determinante de desigualdade social. A segurança constitui um valor fundamental e a sua associação a uma grande diversidade de fatores exige a adoção de uma abordagem holística, com grande ênfase nas intervenções sociais, económicas e familiares, numa perspetiva de médio/longo prazo. São fundamentais a este nível, as possibilidades de intervenção ao nível da gestão/mediação da conflitualidade entre vizinhos e ao nível intrafamiliar e comunitário, promovendo o envolvimento da comunidade na resolução dos problemas de segurança.

Reconhecendo as limitações destas tendências, que por certo o leitor também identificará, não podemos deixar de referir que as desigualdades passam também, no plano das representações simbólicas, pelo enraizamento identitário e pela existência de uma tessitura intensa de memórias e de representações do mundo, quer seja do espaço habitado, do vivido quotidiano, da relação com a cidade, da relação com a escola ou da relação com os poderes, entre outras. Assim, a crescente fragmentação dos modos de vida ocasionada pela mudança de paradigmas culturais e canis de interação decorrentes da globalização e da sociedade em rede têm ditado inúmeras fragmentações. E isto é tão mais verdadeiro, quando reconhecemos a presença de mobilidades intensas para estas cidades e concelhos ao longo da derradeira década. Portanto, a presença de minorias étnicas e de imigrantes em muitos destes contextos, deverá levar a um combate sistemático de determinadas formas de etnocentrismo fortemente enraizadas nas populações, nos técnicos e nos poderes políticos. Esse desenraizamento começou por ser mais intenso e visível nos grandes centros e zona metropolitana tendo vindo espalhar-se crescentemente pelas cidades médias e pequenas. Fator determinante tem vindo a ser a crescente retração da «sociedade providência» que funcionou durante décadas como válvula amortecedora de fragilidades económicas e sociais e que atualmente se encontra em franca regressão mesmo em contextos urbanos de pequena dimensão.

O modelo de desenvolvimento social e económico (sobretudo no Ave e no Cávado) que assentou (e com êxito) nas baixas qualificações, na economia subterrânea e nas baixas remunerações, tem levado a intensos, renovados e inesperados processos de exclusão social. Assim, das desigualdades (subjetivas e objetivas) decorrem intensos, renovados e inesperados processos de exclusão social. Importa acentuar a pluralidade de vivências face à exclusão, designadamente num conjuntura atual

onde o discurso e a conjuntura de crise económica (por exemplo, a inevitabilidade dos cortes salariais, o crescendo de desemprego...) têm entrado de forma acutilante no quotidiano de toda a população. Assim, e numa encruzilhada complexa, a crise de ajustamento estrutural para o modelo de desenvolvimento com incorporação de emprego qualificado e baseado no conhecimento, o deficit de setores exportadores, a tradicional situação de baixos salários mas altos níveis de emprego até ao século XXI, o endividamento e pobreza «tradicional» e a grande polarização social ao nível de rendimentos, têm vindo a lançar um número crescente de pessoas em situação de exclusão e conseqüentemente não incluídas na sociedade e isto é mais premente no Vales do Ave e Baixo Tâmega.

As desigualdades face à escola e aos recursos e competências escolares continuam também a ser fundamentais para a configuração de percursos mais ou menos acentuados de exclusão. Importava avaliar se o conjunto de medidas recentes, designadamente sob o mote das *novas oportunidades* (acompanhados de iniciativas em prol da promoção da qualidade de processos e práticas educativas; o aperfeiçoamento de programas de aprendizagem em geral e desenvolvimento interpessoal; a promoção e desenvolvimento da competência de educadores; o desenvolvimento de programas de formação de recursos humanos para a promoção de habilidades sociais em crianças, adolescentes e jovens; a melhoria das competências sociais e profissionais das crianças, jovens e adolescentes; o incremento das estratégias de gestão e de competências parentais) têm vindo a ter impactos positivos na atenuação das desigualdades e na efetivação real de um conjunto de *habilidades vendáveis* para a sociedade configurando uma escola inclusiva.

É por demais evidente a importância do rompimento da relação entre a competitividade e a coesão social. Esta fratura leva à própria fragmentação e ineficácia do Estado Providência e conseqüentemente terá de levar a uma nova discussão em torno da conciliação de dois vetores que parecem estar cada vez mais inconciliáveis, sendo fulcral repensar estratégias de aproximação entre ambos. Crescentemente, tem vindo a desenhar-se um quadro de partilha de responsabilidades entre as autoridades públicas centrais e locais no tocante à intervenção em matéria de coesão social. Esta partilha crescente de responsabilidades e de competências deriva da necessidade de intervir de forma mais eficaz em processos de exclusão social de carácter complexo, diverso e variável no espaço e no tempo. Assim, uma nova exigência em termos de política social, tem vindo a fomentar o aparecimento de redes de apoio social integrado ao nível local que possam contribuir para ativar os meios e agentes de resposta, conjugar esforços de diferentes entidades com intervenção

social, otimizar as respostas existentes a nível local e inovar a concretização das medidas de política social. É por isso considerada a necessidade de estabelecimento de um fórum de congregação e de articulação de esforços (recursos e ações do âmbito social - Rede Social), baseado na adesão livre das autarquias e das entidades públicas e privadas sem fins lucrativos que nela queiram participar.

Para este plano de abordagem, outras duas questões se tornam essenciais. O aumento do desemprego e do «mau emprego» (ligado a baixas remunerações, vínculos contratuais instáveis, baixas qualificações...) tem vindo a ter um papel importante no apelidado agudizar das desigualdades, pois o modelo económico anterior falhou (modelo que gerou, sustentou e instigou muitos desses fenómenos de «mau emprego»). Por um lado, importa refletir acerca do desemprego persistente em grupos desfavorecidos e suas consequências, tais como, a relevância do desemprego feminino (baixas qualificações e fraca motivação para a reentrada no mercado de trabalho); o desajustamento entre as competências dos desempregados e as necessidades do mercado; o recuo da economia informal com impacto no rendimento; o apoio social sobrepõe-se aos baixos salários e ao custo do acesso ao mercado de trabalho. Por outro lado, o emprego vulnerável e economicamente pouco rentável tem levado à predominância dos baixos salários, ao recuo da economia informal com impacto no rendimento, à precariedade dos novos empregos, nomeadamente nos serviços, às crescentes ameaças de desemprego e a um perfil de baixas qualificações dos ativos empregados. Importa pois, perceber e refletir acerca das consequências destas duas modalidades de (des)inserção no mercado de trabalho e seus impactos nos processos de exclusão e de pobreza.

Se formos, designadamente, capazes de combinar estas tendências numa só matriz interpretativa rapidamente chegamos ao desenho de um quadro de cidade inclusiva que para já é exclusiva ainda em muitas das suas dimensões. A demonstração desta asserção revela-se pelo facto de existirem dimensões do desenvolvimento que não estão a ser cumpridas e que se sustêm muito para além dos condicionamentos económicos. Estamos a falar da urgência da promoção da participação da população como atores do seu próprio desenvolvimento, envolvida na determinação dos seus próprios problemas; da defesa e *praxis* de um trabalho em rede e em parceria – articulação com outros atores e sua corresponsabilização (Estado, autoridades locais, empresas, organizações diversas); da ativação de capacidades locais – potencialidades e recursos endógenos, individuais e coletivos (*empowerment*); da referência a um território, a uma identidade e uma memória; da qualidade social da comunidade; de uma visão e metodologia holística intersectorial e multidisciplinar;

da abertura à mudança e da procura da diversidade de caminhos, de processos e resultados.

Importa notar que na última década estas tendências têm teimado em persistir não obstante os esforços feitos a nível local, envolvendo parcerias Estado, autarquias, terceiro setor, para combater e contrariar os conteúdos das tendências. Não chegaríamos ao ponto de lhes chamar «boas práticas», mas tão simplesmente estratégias de enfrentamento dos problemas e de ativação de uma lógica de desenvolvimento sustentada nos concelhos.

Passando agora para a interpretação das interações entre estruturas/condicionantes de exclusão/inclusão e práticas, vamos referenciar algumas experiências, mostrando que as intervenções em prol da inclusão estão em curso, não obstante a sua ainda ineficácia na resolução plena dos problemas sociais que têm atravessado na última década de forma intensiva e extensiva as cidades e seus concelhos. Barcelos detém uma relativa vitalidade demográfica de Barcelos no quadro da Região Norte e no Cávado. A existência de uma estrutura demográfica juvenilizada à escala europeia compele a desafios relevantes do ponto de vista de um tecido urbano criativo e empreendedor. A ainda presença de uma dicotomia de modos de vida assentes na tradição *versus* modernidade apresenta-se como um fator de estrangulamento na fixação e atratividade do concelho. Essa mesma configuração impele a existência de atividades importantes no domínio da olaria e do figurado mas também nas movimentações juvenis associadas à música rock; reside na integração destes dois mundos a possível saída para um território mais inclusivo. A Rede Social tem levado a cabo um importante trabalho de integração sectorial e territorial, mas é importante investir em iniciativas de cruzamento e complementaridade essencialmente radicadas na inovação social capazes de terem valor social, mas simultaneamente sustentabilidade económica.

Interessa também relevar que o concelho de Viana do Castelo confirma um perfil de onde a qualidade de vida se pode ancorar às vivências populacionais, quer nos situemos em meio urbano, quer em meio rural. Recentemente, este concelho tem vindo a afirmar-se crescentemente como espaço de multiculturalidade, isto é, como espaço de convivência de diferentes culturas no seio de um mesmo território, acionadas pela existência de diversas comunidades étnicas geradas pela imigração voluntária ou forçada. Estas comunidades étnicas são marcadas pela diferença em termos de língua e/ou religião e/ou usos e costumes e essa diversidade tem caracterizado Viana do Castelo na atualidade.

Desta feita, a presença de populações imigrantes (brasileira, ucraniana, africana e chinesa), embora com dimensões ainda relativamente contidas se comparadas com outras realidades locais ou regionais, tem levado a uma nova plataforma de integração, sendo de salientar que estas comunidades estão de forma genérica bem integradas na sociedade vianense. Em termos de fatores críticos, podemos considerar a falta de informação sistemática acerca desta população, também de caráter bastante volátil, a existência de situações de desemprego que aumenta a sua fragilização em termos de integração, a sua dependência face aos serviços locais de Segurança Social, no tocante a subsídios, a existência por parte da população residente de um sentimento de fechamento e de desconfiança face a esta população e a necessidade de respostas mais assentes na parceria e colaboração entre as diversas instituições de intervenção. Também a implantação da Rede Social e das parcerias para o desenvolvimento social tem vindo a revelar-se uma plataforma de intervenção viável face a problemáticas sociais de pendor mais complexo e diversificado geograficamente. O processo de implementação da Rede Social tem sido lento, mas assume, neste momento, uma dinâmica acrescida, havendo por parte da sua liderança e parceiros uma consciência clara da sua importância. Neste momento, o programa encontra-se numa fase de revivificação por via da atualização de instrumentos, metodologias e diagnósticos, sendo este um patamar determinante para a sua matização enquanto plataforma de entendimento, de ativação e de envolvimento para o desenvolvimento social do concelho.

O modelo social de desenvolvimento do Baixo Tâmega apresenta algumas características importantes, a saber: a importância dos mecanismos da economia subterrânea no papel de combate à pobreza e exclusão – mecanismos compensatórios (em regressão nos últimos anos); o aumento das situações de pobreza, sobretudo de “novos pobres”; a importância do consumo naturalizado e intergeracional de álcool e permeabilidade a modalidades de consumo de substâncias psicoativas em franco crescimento; a relevância de um contexto de vivência ainda rural mas permeável a consumos urbanos e a situações de (sobre)vivência ligadas à economia informal; a presença de alguns contextos de vivência marcada por uma certa desintegração e desenraizamento juvenil e presença de manifestações urbanas muito forçadas; o aumento da precarização das famílias (endividamento) e aumento da dependência face às prestações sociais; o crescendo da sinalização de comportamentos de risco associados ao alcoolismo e à toxicodependência; a presença de uma estruturação familiar de perfil tradicional mas crescentemente confrontada pela transição entre um quadro de filiação tradicional e um quadro de

desafiliação marcado designadamente pelo aumento do número de idosos isolados e das famílias monoparentais; a importância dos mecanismos de proteção social e das concretizações no terreno do Estado Providência e consequente fragilização social por via da dependência e diminuição da importância dos mecanismos da sociedade providência. Aqui se situa Penafiel que tem vindo a operar na atenuação destes traços justamente pelo reforço e/ou reativação da intervenção Rede Social e da sua Plataforma supra concelhia; o incremento/ valorização de outros espaços de parcerias e trabalho em rede existentes; o reforço da inserção das problemáticas da inclusão socioeconómica na agenda das organizações locais; o desenvolvimento de organizações e/ ou serviços especializados de proximidade às famílias; a adoção de metodologias/ práticas de inserção que contemplem a diversidade de problemas face ao mercado de trabalho; a rentabilização dos instrumentos de apoio disponíveis; a disponibilização de instrumentos de orientação estratégica para a intervenção das organizações; e a capacitação institucional (recursos materiais e humanos). Estas linhas de ação derivam e fundam-se no trabalho de terreno desenvolvido e na consideração de todo um conjunto de opiniões e de perceções dos atores locais envolvidos na realização deste Estudo.

Vila Nova de Famalicão tem vindo a destacar-se em termos nacionais pela experiência que o município tem vindo realizar em termos de políticas de intervenção social, designadamente orientada para um modelo de qualificação /certificação dessa intervenção marca decisivamente este domínio da ação municipal. A Rede Social, existente desde o projeto-piloto de 1996, é utilizada não como um fim ou como uma instituição, mas como um instrumento para a análise e diagnóstico de problemas e dinâmicas sociais do concelho, para o planeamento da intervenção, para a organização concertada das instituições e associações envolvidas e para a intervenção mais local. A panorâmica da ação social concelhia permite elencar áreas de excelência da intervenção: saúde escolar, aprendizagem ao longo da vida, Rede Social, qualidade dos serviços sociais e o atendimento e acompanhamento social integrado. Este modelo de intervenção social de referência é aliás também a pedra de toque do concelho de Matosinhos que sendo pioneiro na ativação de uma estratégia de desenvolvimento social que remonta já aos inícios dos anos 1990, tem marcado ponto a nível nacional no tocante à habitação, ao associativismo, à escola e ao atendimento social integrado. Com todas as cautelas exigidas por uma enunciação não exaustiva também poderemos referir Braga. Braga tem sido desafiada crescentemente por uma localização de populações de baixos recursos em habitação social que tem desembocado em desafios de natureza quase metro-

politana a esse nível, mas tem ativado uma política de ação social de integração e desenvolvimento em torno do combate aos efeitos de gueto contidos pelas grandes concentrações habitacionais. Também a crescente presença de população imigrante tem levado a uma intervenção voltada para a vivência intercultural marcante.

5. INTERVENÇÃO, GOVERNANCE E GESTÃO DO SOCIAL PARA A INCLUSÃO

Os elementos do problema constituíam-se na observação dos factos e punham-se por esta ordem: peixe, vermelho, pintor – sendo o vermelho o nexo entre o peixe e o quadro através do pintor. O preto formava a insídia do real e abria um abismo na primitiva fidelidade do pintor. Ao meditar sobre as razões da mudança exatamente quando assentava na sua fidelidade, o pintor supôs que o peixe, efetuando um número de mágica, mostrava que existia apenas uma lei abrangendo tanto o mundo das coisas como o da imaginação. Era a lei da metamorfose. Compreendida esta espécie de fidelidade, o artista pintou um peixe amarelo.

Herberto Hélder (2009) - *Teoria das Cores. Os passos em volta.*

Fazendo uma deriva até ao Estado Providência português, podemos referir que assenta num modelo que pode ser apelidado de quase ou semi-Estado Providência porque não se compagina com os quatro elementos centrais de estruturação de um Estado Providência: o pacto entre capital e trabalho e a conciliação do capitalismo com a democracia; a consonância entre acumulação e legitimação; o nível elevado das despesas sociais; e a incorporação dos direitos sociais enquanto direitos de cidadania e não enquanto fruto de benevolência estatal (Mozzicafredo, 1992). Ora, esta configuração teve, tem e terá impactos inelutáveis nos processos de intervenção para a inclusão social. Reconhecemos, desta forma, alguns traços distintivos do Estado Providência português: o carácter dual, fragmentado e corporativo das prestações sociais, o hibridismo e mescla entre o setor público e privado; as lógicas clientelistas e particularistas fruto de um Estado fraco em termos de autonomia face aos interesses partidários; a postura dependente e assistida presente nos padrões culturais da população (Guerra, 2002b).

Neste ponto, e como pedra de toque, ao falarmos de elementos de contexto ao Estado Providência português, não podemos deixar de referir a presença por todo o território nacional, de políticas fiscais sem função redistributiva e a existência de sistemas de proteção com baixos níveis de desempenho geral. Também a alteração de dinâmicas demográficas e familiares é importante e tem contextualmente uma causalidade relevante designadamente no aumento do envelhecimento desprotegido e no aumento da monoparentalidade. É de destacar ainda, enquanto fatores explicativos do contexto, o desajustamento entre a dinâmica de apostas nas qualificações (individuais e institucionais) e o ritmo de mudança pouco acelerado do modelo de desenvolvimento económico presente, assim como o desenho de políticas ativas de emprego com dificuldades em atuar na ativação e capacitação dos públicos mais desfavorecidos. No âmbito dos valores e representações sociais, o facto de se estar perante um modelo social em mudança mas que ainda assenta nas baixas *capabilities* para enfrentar o mercado de trabalho é um elemento de fundamental consideração explicativa (Quaternaire Portugal, 2008). Ora bem: configuração do Estado e estruturas e práticas sociais com baixa capacidade de reivindicação da inclusão e inovação social.

Assim, uma conclusão deste capítulo assenta na difícil resolução do dilema entre as fragilidades do Estado Providência e as crescentes exigências em termos de respostas sociais tendentes a processos de inclusão, inovação e justiça sociais. Um dos principais desafios de *governance* sugere uma nova exigência em termos de política social, fomentando o aparecimento de redes de apoio social integrado ao nível local que possam contribuir para ativar os meios e agentes de resposta, conjugar esforços de diferentes entidades com intervenção social, otimizar as respostas existentes a nível local e inovar a concretização das medidas de política social. É por isso considerada a necessidade de estabelecimento de um fórum de congregação e de articulação de esforços (recursos e ações do âmbito social), baseado na adesão livre das autarquias e das entidades públicas e privadas sem fins lucrativos que nela queiram participar. Em parte este desafio está conseguido por via da implantação a partir de 1996 no território português do Programa Rede Social.

No entanto, e apesar de reconhecermos as suas imensas potencialidades enquanto plataforma de planeamento estratégico de política social a uma escala local e regional, importa relembrar por um lado, as ainda intensas dificuldades da interiorização dos seus processos, mas também por outro, o seu crescente esvaziamento político e económico. Continuamos a defender que os seus princípios de atuação são os mais ajustados para a resolução do dilema supraenunciado, mas também devemos declarar a sua ainda frágil condição de plataforma de intervenção.

Esta questão remete para a enunciação do que consideramos serem os princípios de intervenção em matéria social e que são exatamente os mesmos que pautam a Rede Social: integração, articulação, subsidiariedade, inovação e participação. O princípio de integração assenta nas seguintes bases: convergência das medidas económicas, sociais e ambientais, entre outras, com vista à promoção das comunidades locais, através de ações planificadas, executadas e avaliadas de uma forma conjunta; convergência de ajustamentos recíprocos das pessoas, grupos sociais e da própria sociedade; incremento de projetos locais de desenvolvimento, fazendo apelo à participação de todos os intervenientes locais e à congregação dos recursos de todos, para resolução dos problemas sociais. Os seus pressupostos são a competência social e a adaptação social; competência social é a capacidade que a sociedade deve ter de integrar todos os seus membros, investindo em ações que visam as mudanças necessárias, adaptação social é a capacidade que cada um tem de utilizar os mecanismos facilitadores dessa adaptação, com vista à sua autonomia pessoal. O princípio da integração implica a conjugação das políticas sociais, da saúde, emprego, educação, habitação e outras, uma conceção de desenvolvimento do território com visão global e a participação dos cidadãos.

O princípio de articulação refere-se à necessidade de articular numa parceria efetiva e dinâmica a intervenção social dos diferentes parceiros com atividade num determinado território (articulação dos parceiros). Por tudo isto, a atividade dos municípios nesta matéria deve ser um suporte para a ação, criar sinergias entre os recursos existentes e potenciar as competências existentes na comunidade, fornecendo uma logística comum aos diversos parceiros e promovendo projetos sem substituir a ação dos departamentos e/ou entidades parceiras.

A parceria, construída na base de um objetivo comum, pressupõe: definir o objeto da cooperação e equacionar, em conjunto, o contributo de cada parceiro; organizar a parceria de acordo com modelos operacionais e eficazes, através de um esquema participativo mais reduzido ou mais alargado de parceiros, consoante os momentos e o tipo de ações a desenvolver; traduzir concretamente a parceria através de ações que permitam ajustar os diferentes modos de intervenção e proporcionar uma aprendizagem da cooperação; corresponsabilizar os parceiros envolvidos no desenvolvimento e sucesso do conjunto das ações, pressupondo que os vários agentes definam, para além dos interesses respetivos e até das suas divergências, uma estratégia comum.

Através do princípio de subsidiariedade pretende-se ativar uma lógica de resolução dos problemas nas instâncias de âmbito mais reduzido (micro), evitando a

sua transferência para instâncias de âmbito mais amplo, garantindo, assim, o apoio destas às primeiras, quando necessário. Assume-se, deste modo, que é no local que os problemas terão que se resolver, próximo das populações, de uma forma concertada, articulada e preventiva, garantindo uma lógica de planeamento descendente.

As vantagens da subsidiariedade na intervenção local são as seguintes: possibilitar identificar necessidades, recursos e capacidades dos agentes de mudança; conhecer os efeitos reais das políticas sectoriais e globais; visualizar novas oportunidades e iniciativas, pela implicação dos diferentes agentes locais no desenvolvimento de projetos próprios; ensaiar, inovar, enraizar e integrar as ações; criar espaços de autonomia, organizá-los e geri-los; possibilitar a criação de condições de exercício de solidariedade e de intervenção coletiva, estrategicamente participada, planeada e avaliada; adquirir condições efetivas para o ressurgimento de processos de crescimento harmoniosos e controlados, onde as dimensões económicas, culturais, sociais e ambientais se cruzam numa finalidade comum, a melhoria de vida e realização das pessoas, famílias e comunidade em geral.

Incontestavelmente, o espaço privilegiado de desenvolvimento de processos participativos é o local, no exercício da democracia participada e de formas de regulação social, em que o Estado, sociedade civil organizada e cidadãos se juntam afim de criarem fatores de mudança propiciadores da inserção dos mais desfavorecidos.

O princípio de participação assenta na perspectiva de que o combate à pobreza e à exclusão social é tanto mais efetivo quanto mais resulte de um processo amplamente participado pelas populações, onde as organizações de base associativa constituam instrumentos de reforço dos elos sociais. Este mesmo princípio parece caracterizar a própria estratégia de planeamento para o desenvolvimento no seu todo, na medida em que se vê surgir um novo contexto mais alargado, sistémico e integrado, que constitui hoje o terreno das políticas públicas - desenvolvimento local, luta contra a segregação e exclusão, promoção identitária, garante de patrimónios identitários, etc.. As autoridades locais ampliam o seu campo de ação e alimentam novas iniciativas no domínio do urbanismo, da organização urbana, das políticas sociais, da cultura, da ação económica, etc.. Este desenvolvimento das responsabilidades locais é resultado quer de transferências institucionais de competências, quer da difusão de novas práticas acionadas pelos novos problemas, procedimentos por vezes experimentais de início, mas progressivamente estabilizados.

Estas experiências têm em comum alguns procedimentos de parceria e de negociação que caracterizam o início do processo: discussão inicial do desenho do

projeto, acordo sobre o programa de ação e um calendário de realizações, cofinanciamento pelos destinatários, etc. As políticas contratuais colocam em contacto o Estado, as coletividades locais e a sociedade civil sem relações tutelares (embora não necessariamente igualitárias) previstas, ou não, pela lei. Entram na cena uma pluralidade de atores, de configuração e legitimidade social diversa - públicos e privados; centrais, regionais, locais; económicos, sociais, culturais, etc. - e as negociações adquirem nova visibilidade e legitimidade.

Por fim, o princípio de inovação impõe-se, uma vez que, ao surgirem novas problemáticas e mutações sociais a um ritmo acelerado, é urgente uma mudança de mentalidades e de atitudes e a aquisição de novos saberes. É imprescindível inovar nos processos de trabalho, descentralizar os serviços, desburocratizar, visando uma informação ativa através de um sistema de comunicação fácil e acessível entre os serviços e os cidadãos, possibilitando a partilha de informação.

Os desafios atuais no campo inclusão social são influenciados quer pelas grandes alterações em curso nos sistemas de bem estar, quer pelo perfil de extensão e de severidade que ganharam em tempos recentes os problemas sociais, designadamente no campo das fragmentações e fraturas sociais. Uma primeira questão central de *governance* e de gestão a este nível, como referimos, indica a urgência da territorialização da política social enquanto forma mais adequada de resposta à diversidade e complexidade dos problemas sociais, sua extensão e severidade. A territorialização tem vindo a acentuar dinâmicas distintas (mas que se apresentam como contributos complementares) seja pela via da descentralização e/ou desconcentração, seja pelo trabalho em parcerias locais e por via de iniciativas de desenvolvimento local. E este é um processo que apesar de ter velocidades diferentes, vai acontecendo por via das autarquias e do seu entendimento do Programa Rede Social.

Uma segunda questão remete necessariamente para a importância de provisões sociais que garantam a realização dos direitos sociais civilizacionais alcançados e com particular realce para a contribuição dos serviços públicos, estando claramente aqui em causa entre outras medidas, o Rendimento Social de Inserção. Seria importante a este nível, percebermos o claro alcance do ainda opaco Plano de Emergência Social. A garantia de provisões sociais adequadas e justas tem levado a reconhecer as modalidades de esperado impacto na vida dos cidadãos designadamente através dos equipamentos sociais e da elevação das taxas de cobertura dos equipamentos sócias, designadamente ao nível da infância e da terceira idade.

Correlativamente, importa afirmar a relevância de iniciativas de carácter experimental e apostadas na procura e consolidação de inovação ao nível da inclusão social e que remetem para procedimentos de inovação social envolvendo a diversidade de atores em presença. O desenvolvimento de um processo de inovação social assenta em três pilares estruturantes: a procura efetiva, a oferta efetiva e as estratégias efetivas. A procura efetiva é o reconhecimento da necessidade social abordada por promotores diretos – consumidores de produtos, serviços, ou voluntários, e, promotores indiretos – patrocinadores, fundações. A oferta efetiva é a nova ideia gerada para responder a essa necessidade ou necessidades, e as formas de a operacionalizar e expandir que lhe são associadas. As estratégias efetivas correspondem aos financiamentos, aos agentes envolvidos e às metodologias de aplicação que favorecem a absorção da inovação social pelos mercados. Este é habitualmente o pilar menos estável, dado o número limitado de organizações e redes, assim como de profissionais de gestão na área, que permita estabelecer comunidades de prática, o que provoca a escassez de métodos e técnicas apropriados. Cabe aqui fazer referência ao papel do *system entrepreneur* que define os agentes com a capacidade de trabalhar os contextos institucionais de forma a obter maior aceitação e alargar os impactos de uma iniciativa.

Na sua aplicação à inclusão social, convém referir os elementos cruciais de estruturação de uma iniciativa: um modelo de negócio que acompanhe a missão da organização e que a torne sustentável; um modelo de *governance* que forneça um mapa claro do controle das operações permitindo a comunicação de resultados; um conjunto de fontes de financiamento; um esquema de rede de cooperação (parceiros) e comunicação (o capital relacional da iniciativa); um modelo de *staff* (pessoal) que inclua o papel dos voluntários; e um plano de desenvolvimento de sistemas de investigação, sistemas tecnológicos e de gestão da informação, de sistemas financeiros e de prestação de contas, de sistemas de distribuição (logística, controlo de qualidade, transparência) e de gestão do risco (Mulgan, 2007). Por todas as especificidades e protocolo, será importante investir num largo processo de aprendizagem face à inovação social, pois sabemos que o seu *modus operandi* em muito se distancia desta perspetiva.

Outro ponto de ancoragem para a *governance* e gestão da inclusão social prende-se com o que consideramos as condições estruturais de ação para a inclusão: a necessidade de um conhecimento aprofundado sobre os problemas e a sua natureza, de molde a alcançar uma compreensão simultaneamente específica e de relação com o contexto nacional e global:

- A necessidade de trabalhar a sensibilidade pública e política para a urgência e vantagens de intervenções no campo dos problemas sociais; a necessidade de desenvolver ações seja de pendor reparador, seja de orientação incidentemente preventiva;
- A necessidade de antecipação estratégica de riscos sociais e animação pró-ativa da adaptação necessária nos dispositivos de captação da realidade;
- A necessidade de ações urgentes, o que não pode nem adiar a definição de iniciativas a mais médio e longo prazo, nem adiar a qualidade das provisões;
- A necessidade de facilitar e promover a inovação nas formas de resposta, designadamente contribuindo para o aperfeiçoamento das respostas públicas correntes, quer a nível local, quer à escala regional ou nacional;
- A necessidade de articulação e cooperação, designadamente através da corresponsabilização e parcerias; a necessidade de adequar a natureza dos recursos à natureza dos problemas e potencialidades;
- A necessidade de preparar recomendações de políticas convergentes com os desígnios de superar os problemas sociais.

Finalmente, temos de sublinhar que todos os referenciais de inclusão social são claros nas dimensões de intervenção, isto é, dado o carácter holístico de uma sociedade inclusiva, será necessário acionar simultaneamente dimensões de intervenção coletiva e dimensões de intervenção ao nível da agência, do sujeito. Assim, e situando-nos no plano da intervenção coletiva, importa não descuidar o apoio e reforço do papel do mercado de trabalho enquanto plataforma de recursos e reestruturação da identidade pessoal e social. Ora, situa-se aqui o fomento à criação de emprego, o incremento da inovação social e económica e a procura de equidade no emprego e no nível de vida (Guerra, 2010). Ainda na esfera coletiva, importa reforçar o papel das instâncias de socialização nomeadamente, a família, a vizinhança e outros grupos primários através do reforço dos papéis de mediação e intermediação da família, da escola e do associativismo (Castro, 2010). A adequação, inovação e integração das políticas públicas sobretudo através da cooperação e coprodução de soluções com a sociedade civil deve ser outra das dimensões de atuação fundamental da ação coletiva. A intervenção coletiva terá ainda muito a ganhar ao promover a elaboração de projetos de âmbito e ambição local adequados ao desenvolvimento de base local.

Concomitantemente, as dimensões mais importantes de intervenção ao nível dos sujeitos concentram-se na garantia da segurança na sobrevivência quotidiana, na procura de um sentimento de pertença a uma comunidade, na potenciação de resiliência, confiança em si e capacidade de ação e na demanda da confiança nos outros e nas instituições, indo de uma esfera de direitos sociais mínimos (habitação, saúde, justiça), passando pelo sentimento de equidade nas oportunidades, a consolidação do capital social, a aquisição e treino de competências e capacidade de ação, até ao desenvolvimento do sentimento de pertença a redes (Castro, 2010; Pinto, 2010; Guerra, 2010).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Almeida, J. Ferreira de (1993), "Integração social e exclusão social: algumas questões", *Análise Social*. Vol. XXVIII. Nº 123-4.
- Andersen, H. e Kempen, R. van (2001), "Social Fragmentation, Social Exclusion and Urban Governance: an introduction", em Andersen, H. e Kempen, R. Van (eds.), *Governing European Cities: social fragmentation, social exclusion and urban governance*, Aldershot: Ashgate.
- Atkinson, A., Cantillon, B., Marlier, E. e Nolan, B. (2005), *Taking Forward the EU Social Inclusion Process. Report - Final version*, Luxembourg: An Independent Report Commissioned by the Luxembourg Presidency of the Council of the European Union.
- Bailey, Richard (2007), "Evaluating the relationship between physical education, sport and social inclusion", *Educational Review* Vol. 57:1, pp. 71-90 (Acedido em: <http://dx.doi.org/10.1080/0013191042000274196>).
- Beck, Wolfgang, Maesen, Laurent Van der, Walker, Alan (2001), "Theorizing social quality: the concept's validity", in *Social Quality. A vision for Europe*, Haia: Kluwer Law International.
- Beck, Wolfgang, Maesen, Laurent van der, Walker, Alan (eds.) (1997), *The social quality of Europe*, The Hague: Kluwer Law International.
- Béland, D. (2007), "The social exclusion discourse: Ideas and policy change", *Policy and Politics* Vol. 35(1), pp. 123-139.

- Bianchini, Franco (2006), *Reflections on urban cultural policies, the development of citizenship and the setting of minimum local cultural standards and entitlements. For the Active citizens, local cultures, European politics project; ECF, ECUMEST*, Londres: Interarts and South East Europe TV Exchanges.
- Bolt, Gideon, Burgers, Jack, Kempen, Ronald van (1998), "On the social significance of spatial location; spatial segregation and social inclusion", *Journal of Housing and the Built Environment*, Vol. 13. Nº 1, pp. 83-95.
- Bradshaw, J. (2003), "How has the notion of social exclusion developed in the European discourse?", *Plenary address to the 2003 Australian Social Policy Conference*, Social Policy Research Centre, Wales: University of New South Wales.
- Brawley, L. (2009), "The practice of spatial justice in crisis", *Justice Spatial, Spatial Justice*, Vol. 1, pp. 8-27.
- Bret, B. (2009), "Rawlsian universalism confronted with the diversity of reality", *Justice Spatial, Social Justice*, Vol. 1, pp. 39-48.
- Capucha, Luís (2010), "Inovação e justiça social. Políticas ativas para a inclusão educativa", *Sociologia – Problemas e Práticas*, Vol. 63, pp. 25-50.
- Castel, Robert (1995), *Les métamorphoses de la question social*, Paris: Éditions Fayard.
- Castro, Alexandra e Guerra, Isabel (coords.) (2010), *Os Caminhos da Pobreza: perfis e políticas sociais na cidade de Lisboa*, Lisboa: Santa Casa da Misericórdia.
- Clavel, Gilbert (1998), *La Société d'Exclusion - comprendre pour en sortir*, Paris: Éditions L'Harmattan.
- Comunidade Europeia (2005), *Relatório Conjunto sobre a Inclusão Social (2003-2005)*, [COM (2003) 773], Bruxelas.
- Costa, Alfredo Bruto da (1998), *Exclusões Sociais*, Lisboa: Gradiva.
- Donnelly, Peter e Coakley, Jay (2002), *The role of recreation in promoting social inclusion*, Toronto/Ontario: The Laidlaw Foundation.
- Dubet, François e Lapeyronnie, Didier (1992), *Les Quartiers d'Exil*, Paris: Édition Le Seuil.
- Duprez, Dominique e Hedli, Mahieddine (1992), *Le Mal des Banlieues? Sentiment d'insecurité et crise identitaire*, Paris: Éditions L'Harmattan.

- Durieux, Dorothée (2003), *ICT and social inclusion in the everyday life of less abled people. Key Deliverable European Media and Technology in Everyday Life Network, 2000-2003*. LENTIC - University of Liege (Belgium)/ ASCoR – University of Amsterdam (The Netherlands).
- Friedman, J. (1996), *Empowerment: uma política de desenvolvimento alternativo*, Oeiras: Celta Editora.
- Furlong, Andy, Cartmel, Fred, Biggart, Andy; Sweeting, Helen e West, Patrick (2003), *Youth transitions: patterns of vulnerability and processes of social inclusion*, Edinburgh: Scottish Executive Social Research.
- Geddes, M. (2000), "Tackling Social Exclusion in the European Union? The limits to the new orthodoxy of local partnership", *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 2, Issue 4, pp. 782–800.
- Gertler, S. Meric (2001), "Tacit knowledge and the economic geography of context or the undefinable tacitness of being (there)", *Nelson and Winter Druid Summer Conference*. 12-15 June 2001. Toronto: University of Toronto.
- Guerra, Isabel, Pinto, Teresa Costa, Martins, Marta, Almeida, Sara e Gonçalves, Alda (2010), *À Tona de água: retratos de um Portugal em Mudança*, Lisboa: Tinta da China /Fundação Calouste Gulbenkian.
- Guerra, Paula (2002a), "O Bairro do Cerco do Porto: cenário de pertenças, de afetividades e de simbologias", *Sociologia - Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, Vol. 12, pp. 65-144.
- Guerra, Paula (2002b), *A cidade na encruzilhada do urbano*, Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto. Provas de Aptidão Pedagógica e Capacidade Científica. Documento Policopiado.
- Hayes, Alan, Gray, Matthew e Edwards, Ben (2008), *Social inclusion: Origins, concepts and key themes*, Sidney: Australian Institute of Family Studies.
- Hélder, Herberto (2009), *Teoria das Cores. Os passos em volta*, Lisboa: Assírio & Alvim.
- Hills, J., Le Grand, J. e Piachaud, D. (eds.) (2002), *Understanding social exclusion*, Oxford: Oxford University Press.
- JudtT, Tony (2011), *Um tratado sobre os nossos atuais descontentamentos*, Lisboa: Edições 70.

- Kinder, Kay e Harland, John (2004), "The arts and social inclusion: what's the evidence?", *Journal Customer Services*, Vol. 19, Nº 2, pp. 52-56.
- Lamarque, Gilles (1995), *L'exclusion*, Paris: PUF.
- Lister, Ruth (1998), "From equality to social inclusion: New Labour and the welfare state", *Critical Social Policy*, Vol. 18, Nº 55, pp. 215-225.
- Marcuse, P. (2009), "Spatial Justice: derivative but causal of social injustice", *Justice Spatial, Social Justice*, Vol. 1, pp. 49-57.
- McWilliams, Chris (2004), "Including the Community in Local Regeneration? The Case of Greater Pollok Social Inclusion Partnership", *Local Economy*. Vol. 19, Nº 3, pp. 264-275.
- Mozzicafreddo, J. (1992), "O Estado-Providência em Portugal: estratégias contraditórias", *Sociologia. Problemas e Práticas*, Vol. 12, pp. 57-89.
- Mulgan, G.T. (2007), *Social Innovation: what it is, why it matters and how it can be accelerated*, Oxford: Oxford University.
- Nilsson, W.O. (2003), *Social Innovation, an exploration of the literature*, Londres: McGill University.
- Omidvar, Ratna e Richmond, Ted (2003), *Immigrant settlement and social inclusion in Canada*, Toronto/Ontario: The Laidlaw Foundation.
- Papillon, Martin (2002), "Immigration, diversity and social inclusion in Canada's cities", *Discussion Paper F/27*, Ontario: Canadian Policy Research Networks Inc.
- Paugam, Serge (1991), *La disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté*, Paris: PUF.
- Paugam, Serge (dir.) (1996), *L'Exclusion: l'état des savoirs*, Paris: Editions La Découverte.
- Pereirinha, José (1993), *European Community Observatory on National Policies to Combat Social Exclusion – Rapport*, Lisboa: CISEP-ISEG.
- Pinto, Teresa Costa; Guerra, Isabel; Martins, Marta; Almeida, Sara; Gonçalves, Alda (2010), *À Tona de água: necessidades em Portugal tradição e tendências emergentes*, Lisboa: Tinta da China /Fundação Calouste Gulbenkian
- Quatenaire Portugal (2008), *Nas margens do Tâmega: mercado de trabalho, pobreza e exclusão: interações e intervenção*, Porto: Rede Europeia Anti-Pobreza/Portugal.

Quatenaire Portugal (2008), *Nas margens do Tâmega: mercado de trabalho, pobreza e exclusão: interações e intervenção*, Porto: Rede Europeia Anti-Pobreza/Portugal.

Reeves, Michelle (2002), *Measuring the economic and social impact of the arts: a review*, Londres: Arts Council England.

Sandell, Richard (1998), "Museums as agents of social inclusion", *Museum Management and Curatorship*, Vol. 17, Nº 4, pp. 401–418.

Sandell, Richard (2003), "Social inclusion, the museum and the dynamics of sectoral change", *Museum and Society*, Vol. 1(1), pp. 45-62.

Scott, Allen J. (2000), *The Cultural Economy of Cities*. Londres: SAGE Publications.

Seyfang, Gill (2004), "Working Outside the Box: Community. Currencies Time Banks and Social Inclusion", *Journal of Social Policy*, Vol. 33. 1, pp. 49–71.

Sharpe, Joanne, Pollock, Venda e Paddison, Ronan (2005), "Just art for a just city: public art and social inclusion in urban regeneration", *Urban Studies*, Vol. 42. Nº 5/6, pp. 1001–1023.

Soja, E. (2009), "The City and Spatial Justice", *Justice Spatial, Social Justice*, Vol. 1, pp. 31-39.

Storper, Michael, Scott, Allen J. (2009), "Rethinking human capital, creativity and urban growth", *Journal of Economic Geography*. Vol. 9 (2), pp. 147-167.

Sugranyes, Ana e Mathivet, Charlotte (eds.) (2010), *Cidades para tod@s. Propostas e experiências pelo direito à cidade*, Santiago do Chile: Habitat International Coalition.

Westley, F. (2008), *The Social Innovation Dynamic*, Waterloo: University of Waterloo.

Winden, Willem Van (2001), "The End of Social Exclusion? On information technology policy as a key to social inclusion in large European Cities", *Regional Studies*, Vol. 35. Issue 9, pp. 861 – 877 (Acedido em: <http://rsa.informaworld.com/srsa>)

Xiberras, Martine (1996), *As Teorias da Exclusão - para a construção do imaginário do desvio*, Lisboa: Instituto Piaget.

CAPÍTULO 9

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN CLAVE DEL SIGLO XXI

Carmen Pineda Nebot

Licenciada en Derecho y Licenciada en Ciencia Política y de la Administración. Investigadora-profesora en el Grupo de Pesquisa “Controle Social do Gasto Público” de la Universidad de UNESP- FCL Araraquara SP (Brasil).

ÍNDICE: 1. Introducción; 2. Buenas prácticas de participación ciudadana; 2.1. Orçamento Participativo de Porto Alegre (Brasil); 2.2. Participación y desarrollo local. Los cimientos de una ciudad participativa. Las Palmas de Gran Canaria (España); 3.3. El debate público en las grandes obras. Autopista Ronda de Poniente en la ciudad de Génova (Italia); 3.4. Gobierno Abierto (Open Government). Proyecto de Datos Abiertos del Ayuntamiento de Zaragoza; 3.5. Portal de Transparencia de la Câmara Municipal de São Carlos (SP, Brasil); 4. Dimensiones de la participación ciudadana; 4.1. Dimensión política; 4.2. Dimensión administrativa y técnica; 4.3. Dimensión ciudadana; 5. Conclusiones y propuestas. Bibliografía y páginas web de referencia.

PALABRAS CLAVE: Ciudad, participación, desarrollo local, presupuestos participativos.

“Em un período histórico de pesimismo estrutural, há tendência a ser demasiado complacente com o que existe e nos é familiar e excessivamente reticente ou desconfiado en relação ao que é apenas emergente e, por isso, fora do comum.”

Boaventura de Sousa Santos

“Gobernar una ciudad no es fácil y mucho menos ahora”
Joan Subirats

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años las experiencias de participación ciudadana se han ido multiplicando en todo el mundo, siendo muchos los Gobiernos que en algún momento han optado por aplicar nuevas formas de hacer política con un mayor grado de participación ciudadana (Alguacil, 2006). Las referencias a la participación se han convertido, por tanto, en un lugar común en todos los discursos, proyectos y programas. No existe un sólo político, dirigente social o funcionario de instituciones nacionales o internacionales que no se sienta obligado a mencionar las ventajas de la participación en sus escritos (Blas e Ibarra, 2006).

Un conjunto de factores sociales, políticos, económicos y culturales han influido para que la participación ciudadana haya adquirido esta indiscutible importancia en los últimos años, al punto de impulsar importantes cambios en el tradicional modelo de las democracias representativas. En este sentido, la Organización de las Naciones Unidas en su *World Public Sector Report* (2008) identifica un conjunto de factores que han coadyuvado al fomento de la participación ciudadana, destacándose los siguientes:

1. Expansión y consolidación de la democracia. La expansión de la democracia ha contribuido al reconocimiento de derechos y libertades en países que, hasta hace poco, se encontraban bajo regímenes autoritarios. Pero también en los países con democracias consolidadas se ha producido un aumento de las organizaciones de la sociedad civil y la generación de oportunidades para que se involucren en la gestión pública.
2. Fortalecimiento de los medios de comunicación. Los medios de comunicación han adquirido un rol fundamental como foros cívicos a través de los cuales se difunden las noticias e informaciones, como espacios

de denuncia relacionados con los abusos cometidos en el ejercicio del poder político y como una herramienta que garantiza el acceso de todos los ciudadanos a la información sobre la gestión de los asuntos públicos.

3. Desarrollo de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC). El desarrollo de las TIC ha creado nuevas oportunidades para que los ciudadanos se conecten entre sí y puedan relacionarse con las Administraciones.

También se han producido reformas legislativas en torno a este tema en diferentes países. La ley de la Democracia de Proximidad aprobada por la Asamblea Nacional en Francia en 2002, la *Local Government Act* 2000 desarrollada por el gobierno británico¹, la ley sobre Modernización de los Gobiernos locales elaborada en España en el año 2003 o la reforma legislativa sobre Dualismo y Democracia local en Holanda en el 2002 son un ejemplo de ello. Todas estas reformas coinciden en el tiempo con una Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa del año 2001, en dicha recomendación se realizaba un diagnóstico de la situación de la participación ciudadana local en el que se identificaban tres problemas principales: a) un declive del interés del público y un sentimiento de hastío con respecto a la política; b) la dificultad de implicar más al público mediante las formas directas o populares de consulta y participación; y c) las debilidades de las instituciones de la democracia representativa local, que hacen el sistema menos eficaz, transparente y responsable. Para llegar después a dos importantes conclusiones: la participación de los ciudadanos en la política local no declina, sino que más bien cambia de forma y que se dispone de una amplia gama de métodos y medidas que pueden estimular la participación de los ciudadanos. Para finalizar recomendando a todos los gobiernos que promuevan la participación y faciliten una mayor implicación de la ciudadanía en la gestión pública.

Pero, como destaca Pindado (2009: 142), “la existencia de normas, ni siquiera las de rango constitucional, han garantizado (y no garantizarán) la existencia de la participación. Entre otras muchas razones, porque se requiere una actitud proactiva de los poderes públicos y no tan solo un “consentimiento” respecto de su realización”.

1. El Reino Unido es uno de los ejemplos más representativos. Con una participación en las elecciones por debajo del 40%, su gobierno decidió hace once años poner en marcha un ambicioso plan de participación ciudadana en las políticas públicas locales; de alguna manera, entendió que los problemas de participación se resuelven con más participación. Este impulso institucional ha tenido como resultado la generalización de mecanismos y experiencias de participación en todo el país (Birch, 2002).

Sin embargo y más allá de los imperativos legales, la participación ciudadana ha emergido con fuerza en los últimos años en un contexto político y social complejo, donde los retos sociales requieren no solo políticas públicas para la ciudadanía, sino la implicación activa de ésta en su diseño e implantación. Todo ello en un contexto social donde los políticos y la política sufren un descrédito importante por parte de los ciudadanos y aquellos buscan una confianza que hay que recuperar.

Es en este marco donde el fomento de la participación ciudadana aparece vinculado a los procesos de gestión y toma de decisiones públicas. Pero estas iniciativas no surgen simplemente como instrumentos de respuesta a unas necesidades concretas, sino también, y sobre todo, como una perspectiva nueva de interpretación de los roles y relaciones entre los ciudadanos y los responsables públicos.

La proliferación de experiencias participativas y su evolución están llevando el debate participativo a la necesidad de elaborar estrategias de participación globales, que sean capaces de canalizar las experiencias concretas en un marco global de la acción del gobierno y bajo unas directrices comunes, que nos permitan hablar de un modelo de participación integral más allá de las acciones y estrategias puntuales. Es necesario, por tanto, poner orden y tener un método.

El crecimiento de los espacios participativos no ha pasado tampoco inadvertido a los científicos sociales dando lugar a un ya considerable volumen de publicaciones y estudios monográficos sobre el tema. Aunque en una literatura tan amplia y diversa siempre hay visiones más positivas y otras más negativas, han predominado las visiones optimistas. Estas visiones optimistas han defendido la participación como un instrumento de combate a la desafección democrática²(Dalton, 2004); como una oportunidad para contrarrestar la crisis del capital social (Putnam, 2002); como vía de mejora de la eficiencia y la equidad de las políticas públicas (Stoker, 2000; Goss, 2001; Kooiman, 2003; Fung, 2004; Wainwright, 2005); como respuesta a la complejidad de los entornos y a la incapacidad de procesar nuevas demandas y conflictos emergentes (Prats, 2005; Pineda, 2005; Alguacil, 2006; Wagenaar, 2007; Brugué, 2009a y 2009b; Parés, 2009); como respuesta a la crisis de legitimidad de

2. Numerosos autores entienden que los bajos niveles de participación política constituyen un síntoma de desconexión entre el sistema político y el electorado. La abstención en las elecciones municipales españolas ha estado desde hace años alrededor de un 30%, aumentando hasta algo más de un 33, 84% en las últimas elecciones, las de 2011 (Ministerio del Interior, 2011).

la democracia representativa³ (Norris, 1999; Phar y Putnam, 2000; Mouffe, 2003); como forma de mejorar el control de los representantes (Del Aguila, 1996); como instrumento para movilizar a nuevos sectores sociales (Font *et al.* 2011); e incluso como estrategia de empoderamiento político de los sectores sociales más desfavorecidos (Abers, 2001; Nysten, 2002; Smith *et al.*, 2007).

Sin embargo, otros autores al analizar las formas actuales de participación en los gobiernos locales españoles señalan como problemas: la ambigüedad de los objetivos declarados, la falta de capacidad de la administración local para dar respuesta a las demandas ciudadanas⁴, la escasa participación de los ciudadanos⁵, la instrumentalización que hacen de ella los representantes políticos para legitimar sus acciones⁶, la carencia de formación, experiencia y confianza en la cultura de diálogo de los políticos y técnicos⁷, la falta de legitimidad de la representación⁸, el ritualismo excesivo, los problemas para personalizar las opciones de decisión y la dificultad de los ciudadanos para comprender la dinámica del proceso de toma de decisiones en un contexto político caracterizado por la opacidad y la complejidad de la gobernanza multinivel.

3. El barómetro del CIS de julio de 2011 señala, con un porcentaje de 23,9%, a la clase política y a los partidos políticos como el tercer problema más importante que existe en España, después del paro y de los problemas económicos. Con ello lo que se demuestra es que “la gente no es simplemente ni mayoritariamente apática”, sino que estamos asistiendo a una pérdida progresiva de la confianza en la forma de ejercer la política por parte de los cargos electivos (Stoker, 2006).

4. Nos encontramos frente a una nueva sociedad en la que todo ha cambiado excepto la administración, que supuestamente debería ser el instrumento necesario para gestionar este cambio (Subirats, 2003).

5. Las actividades participativas municipales, que tienen un carácter eminentemente presencial, resultan casi siempre incompatibles con el resto de sus compromisos laborales, familiares y personales. Más aún para que un ciudadano participe ha de percibir que el tema tratado es relevante y que su esfuerzo podrá realmente verse reflejado en las decisiones gubernamentales, algo que todavía apenas ocurre (Prieto, 2010).

6. Los instrumentos de participación ofrecen una buena oportunidad de re-legitimación para los responsables políticos, favorecida por el efecto aparentemente democratizador de estas iniciativas. Sin embargo, la experiencia práctica revela que ciertos esquemas decisionales pueden desembocar en una pervisión de estos instrumentos para superar los mecanismos de control democrático propios de la democracia representativa (Ruano, 2010).

7. La incertidumbre y desconfianza derivada de su falta de familiaridad con la participación exacerba su resistencia al cambio y les hace sentirlo como una innovación arriesgada, que les complica la toma de decisiones y les obliga a renunciar a sus parcelas de poder (Prieto, 2010).

8. La implantación de algunos de estos mecanismos participativos, creados para superar el déficit de legitimación de las instituciones representativas, generan en algunos casos una línea paralela de representación de los ciudadanos, portavoces de intereses particulares (territoriales, sociales o sectoriales) y, por lo tanto, de legitimación cuando menos dudosa para representar a la ciudadanía como totalidad, lo cual no deja de ser una paradoja (Ruano, 2010).

Parece, por tanto, que a pesar del esfuerzo realizado y los beneficios teóricos que la participación ciudadana puede producir en el desarrollo y bienestar de la sociedad, existen serias controversias sobre su utilidad efectiva. Nos encontramos, pues, en una encrucijada, necesitamos dar un salto cualitativo que nos permita superar la retórica participativa para mostrar los resultados concretos de su práctica. Necesitamos materializar las promesas de la participación; unas promesas que no pueden limitarse a la propia realización de los procesos participativos, sino que deben proyectarse sobre su capacidad para mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía. Es imprescindible dar este salto: un salto que puede ser al vacío, si no somos capaces de traducir las promesas en resultados, o hacia adelante si, al contrario, podemos mostrar los impactos efectivos de la participación (Brugué, 2009a). Y eso en un momento en que a pesar de que los ciudadanos salen a la calle exigiendo una mayor participación, muchos políticos locales han eliminado de sus programas electorales y de sus agendas políticas este tema al considerar que no les reporta beneficios electorales.

Lo relevante, en estos momentos de crisis global, no es tanto diseñar buenas políticas para resolver los problemas de la gente desde una posición jerárquica de poder, conocimiento y "expertise", sino implicar a la gente en la definición de los puntos problemáticos y en el desarrollo de las alternativas que puedan buscarse, aceptando que el conocimiento es plural y que las políticas deben compartirse desde sus momentos iniciales para que sean efectivas. Y para ello, conviene recordar que hay muchos tipos de conocimiento y de saberes y que, por tanto, es muy importante recuperar y valorar el conocimiento tácito e implícito de muchos actores sociales y de muchos sectores populares que aspiran a ser sujetos políticos con voz propia.

Diez años después de la Recomendación del Consejo de Europa sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública local, se aprueba por el Congreso de los Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa, en la sesión celebrada en Estrasburgo los días 18-20 de octubre de 2011, una nueva Recomendación (307) sobre la participación de los ciudadanos en los niveles local y regional en Europa.

En ella comienzan recordando los resultados conseguidos en los países gracias a la anterior recomendación, para pasar más adelante a señalar los factores que dificultan una participación efectiva. Algunos de estos factores son la complejidad y rigidez de los procedimientos utilizados que pueden desmoralizar a los grupos de ciudadanos y las iniciativas ciudadanas y, al mismo tiempo, la información sobre las posibilidades de participación en los asuntos públicos puede ser insuficiente y no

llegar a algunos grupos y de ese modo la participación se arriesga a no ser representativa de toda la sociedad.

A pesar de ello creen que en unos momentos de fuerte crisis económica y de desilusión en relación al sistema político, es más importante que nunca permitir a los ciudadanos que participen activamente en las decisiones de los gobiernos locales. El diálogo entre todos los grupos presentes en un territorio reforzará su cohesión, dará a los ciudadanos un sentimiento de responsabilidad y contribuirá a restaurar la confianza en sus representantes.

Por último, el Congreso recomienda al Comité de Ministros invitar a los Estados miembros a:

- a) Seguir el ejemplo de algunos Estados miembros y a abrir la información pública a los ciudadanos (*open data*)
- b) Utilizar mucho más los instrumentos de democracia directa disponibles en los países.
- c) Utilizar las TIC para conseguir una mayor participación ciudadana y para mejorar la transparencia.
- d) Introducir, donde sea posible, la participación de los ciudadanos en el presupuesto municipal.
- e) Simplificar y agilizar los procedimientos para presentar iniciativas ciudadanas.

2. BUENAS PRÁCTICAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En este apartado se presentan algunas experiencias innovadoras de participación ciudadana en el ámbito municipal, que pueden servir como referente y ejemplo para la puesta en marcha de políticas participativas. El número de experiencias de participación ciudadana en el mundo es tan extenso que ha sido necesario hacer una selección, en la que se han utilizado como criterios: que presentaran modalidades de participación diferentes, que fueran experiencias innovadoras, que mejoraran la calidad de vida de los ciudadanos, que cohesionaran el territorio, que utilizaran recursos locales u oportunidades desde la perspectiva del desarrollo responsable y que añadieran valor a la ciudad.

2.1. Orçamento Participativo de Porto Alegre (Brasil)

Porto Alegre es un ejemplo claro de ciudad latinoamericana que innovó las formas de gestión de la administración pública, priorizando la ampliación de la participación de los ciudadanos en la gestión del gobierno de la ciudad. Lo hizo mediante el *Orçamento Participativo* y otras experiencias participativas, menos conocidas pero no menos importantes, como los Consejos Municipales de Políticas Sociales, los Foros Regionales de Planificación Urbana y el Congreso de la Ciudad. Esta prerrogativa de inclusión de la participación de los ciudadanos en la gestión presupuestaria local fue más tarde ratificada, en 2002, con la aprobación del *Estatuto das Cidades* por el Congreso Federal Brasileño.

El *Orçamento Participativo* (Presupuesto Participativo) se puso en marcha en Porto Alegre en 1989, un año después del triunfo del Partido de los Trabajadores (PT) en las elecciones locales de 1988 (Pineda, 2004a). La primera tarea de la nueva administración fue una reforma financiera. A esta reforma siguió la organización de una esfera pública no estatal de poder, que permitiera una administración compartida de la ciudad entre el sector público y la sociedad civil.

Para ello dividieron la ciudad en dieciséis regiones⁹. Cada región elige representantes para los consejos superiores en las asambleas regionales y discuten y priorizan sus propuestas. Las asambleas son los principales vehículos de participación popular, estando abiertas a todos los ciudadanos. A partir de 1994, empezaron a celebrarse también asambleas por temas, utilizando la misma metodología que las asambleas regionales.

El primer éxito de este proyecto de participación se produjo en el ámbito financiero, siendo el gobierno municipal capaz de transformar en poco tiempo una situación de caos absoluto en una de equilibrio sostenible. En 1989, los ingresos totales del Ayuntamiento se utilizaban casi exclusivamente para cubrir los gastos de personal. Desde 1990 los ingresos fueron, de forma constante, superiores a los gastos, lo que significó que el gobierno consiguió tener superávit fiscal. Esta nueva situación permitió satisfacer las necesidades de los vecinos.

9. En 1989, el primer gobierno del PT comenzó dividiendo la ciudad en cinco regiones. Pero los dirigentes de las organizaciones comunitarias consideraron que eran demasiado grandes, provocaban problemas de transporte y esa división no tenía tradición política. Por eso se decidió, en colaboración con las organizaciones comunitarias, dividir la ciudad en dieciséis regiones. Esta división se ha mantenido aunque se han ido introduciendo algunos pequeños cambios. En los últimos años se planteó la división de la región Centro ya que, al ser la que más población tiene y la más rica, parece que salía favorecida con el sistema en vigor.

Pero el Presupuesto Participativo no sólo es un mecanismo que sirve para mejorar la gestión financiera, sino que es una institución que intenta transformar la vida de los ciudadanos en la medida en la que abre esferas, normalmente restringidas, de toma de decisiones gubernamentales (Pires, 2000). Es una “escuela” en la cual los ciudadanos adquieren un conocimiento sobre lo que los gobiernos hacen, sobre lo que los gobiernos no pueden hacer y sobre lo que ellos, los ciudadanos, pueden presentar y demandar a los representantes públicos (Pires y Pineda, 2008). El Presupuesto Participativo permite la deliberación, la negociación y el control (Pires y Pineda, 2010). Con la deliberación consigue que un conjunto amplio de cuestiones, frecuentemente cuestiones conflictivas, estén en la agenda política. Con la negociación logra que los grupos entiendan mejor como obtienen y qué durante la fase de planificación del presupuesto. Y el control público aumenta los niveles de transparencia y establece las bases iniciales para el proceso de *accountability*.

Al cabo de unos años Porto Alegre y su experiencia comenzaron a convertirse en una gran referencia internacional, debido a la amplia divulgación que consiguió (por iniciativa de los cuatro gobiernos sucesivos del Partido de los Trabajadores (PT) – 1989-2004 – y de órganos de prensa de gran repercusión internacional, como Le Monde Diplomatique o El Clarín) y como consecuencia de haber sido considerada una de las 42 mejores prácticas de gestión urbana, en 1994, por Habitat II – II Conferencia de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. En 2001, tiene lugar en Porto Alegre el primer Foro Social Mundial, y la ciudad acoge otras tres ediciones en el transcurso de los cuatro años siguientes, consagrándose así como capital del movimiento altermundialista, ya que parece anticipar aquello que anuncia el lema del movimiento: “otro mundo es posible”. Otros municipios en Brasil (36 de 1989 a 1992; 53 de 1993 a 1996, 115 de 1997 a 2000, 187 de 2001 a 2004 y 411 de 2005 a 2008, siendo 9 de ellos capitales de estado) se han inspirado en mayor o menor medida en el modelo de Porto Alegre y la victoria en 2002 de Lula en las elecciones presidenciales debe mucho a los éxitos previos de estos equipos locales, al demostrar con su gestión municipal que el PT estaba preparado para gobernar. La ciudad parecía así disfrutar de un merecido éxito.

Con el tiempo, el movimiento fue ganando también terreno en el resto de América Latina (Uruguay, Chile, Argentina, Venezuela, etc...), produciéndose un crecimiento exponencial de las experiencias. El Presupuesto Participativo de Porto Alegre se convierte, poco a poco, en un modelo para un gran número de actores. Una parte de su éxito se debe al hecho de que no es solamente novedoso, sino también exportable fácilmente: sus reglas exactas de funcionamiento, probadas y mejoradas

con el transcurso del tiempo, representan un auténtico “kit institucional” que se puede importar, adaptar y modificar en otros contextos (Pires y Pineda, 2008a).

Su expansión en Europa (Sintomer *et al*, 2008), también en España (Pineda, 2004, 2009; Ganuza, 2007), Portugal, Francia, Alemania, Suecia...) y el resto del mundo aunque más tardía ha sido también extraordinaria. En 1999, las experiencias se podían contar con los dedos de una mano, en cambio en 2002 sólo las experiencias europeas superan ya la veintena; en 2005, hay en marcha 55 presupuestos participativos y en 2010 más de 100 experiencias. Lo mismo ocurre en otras zonas del mundo, en Asia hay ya experiencias en China, Filipinas, India, Tailandia, Indonesia y Bangladesh y en África hay en Mozambique, Kenya, Tanzania, Uganda, Zambia, Camerún, Senegal y Madagascar.

Mientras todo esto ocurre la situación en la ciudad de Porto Alegre cambia. En las elecciones municipales de 2004 el PT sufre una severa derrota y pierde la alcaldía, lo que provoca una fuerte incertidumbre sobre el mantenimiento del presupuesto participativo, aunque el nuevo equipo municipal durante la campaña electoral se había comprometido a mantenerlo. El nuevo gobierno intentó integrarlo en un proyecto más amplio de “gobernanza local solidaria” con el fin de que perdiera protagonismo, pero terminó desistiendo de ello ante “el valor” internacional que la marca *Orçamento Participativo* había conseguido en esos años.

Entre las ventajas del proceso se contempla: mayor cohesión social, mejora de los servicios públicos, mayor legitimidad del gobierno municipal, comprensión por parte de los ciudadanos de las medidas del gobierno, mayor aceptación ciudadana de los recortes financieros, aumento de la conciencia cívica, mejor conocimiento del territorio, optimización de las inversiones (especialmente en la fase de implementación), mejor relación con los electos, modernización administrativa, mejora de la comunicación con los ciudadanos, visibilidad nacional e internacional a la ciudad, financiación de los organismos internacionales...

Además consiguieron crear una “marca” con un valor incalculable que ha hecho que sea conocida la ciudad por muchas personas; que sea visitada por numerosos investigadores, técnicos y políticos municipales de todo el mundo; que se hayan publicado numerosos artículos y libros sobre la experiencia y que hayan conseguido fondos tanto de organismos internacionales (Banco Mundial, ONU) como de Fundaciones y ONG.

2.2. Participación y desarrollo local. Los cimientos de una ciudad participativa. Las Palmas de Gran Canaria (España)

El objetivo principal de esta experiencia ha sido poner los cimientos para una ciudad participativa, eligiendo y llevando a cabo los elementos e instrumentos adecuados que lo posibilitaran y garantizando la sostenibilidad política, administrativa y social de la experiencia. Se trataba de concretar otra manera de hacer política avanzando en la construcción de la democracia participativa unida al desarrollo social y humano de la ciudad y a una colaboración mutua.

Es una apuesta que afecta a todas las áreas y concejalías municipales. Es por ello que los procesos y proyectos de la experiencia respondían a un nuevo modelo de gestión pública integradora basado en la participación ciudadana, lo que conlleva una nueva relación de confianza con la ciudadanía y avanzar en la coherencia necesaria que supone, creando normas, órganos, espacios y proyectos para la participación en todas las estructuras municipales:

- Creación de Órganos y Espacios para la Participación
- Consejo Social de la Ciudad. Además de políticos de todos los partidos y organizaciones sociales, se incorpora a las organizaciones sindicales y empresariales.
- Comisión Permanente y grupos de Apoyos.
- Creación de 5 Consejos de Participación Ciudadana de Distrito.
- Registro de Ciudadanía a título individual.
- Centros cívicos.
- Consejos Sectoriales. Espacios de participación sectoriales que afectan a las distintas áreas y concejalías municipales. Deben integrar a todos los actores implicados: políticos responsables, técnicos del área, expertos en la materia, ciudadanía y organizaciones más directamente implicadas en cada materia. Consejos creados: Consejo Sectorial de Turismo y Congresos, Consejo Escolar Municipal, Consejo de la Mujer, Consejo de Patrimonio y Consejo de Cultura. En proceso de creación: Consejo Asesor Instituto Municipal de Empleo, Consejo Municipal de la Juventud, Consejo Sectorial de Servicios Sociales, Consejo Municipal del área de Medioambiente.

- Comisiones temáticas. Espacio participativo sectorial y especializado que responde a una demanda puntual de la ciudadanía. Características:
 - Duración puntual y determinada. (se cierra una vez dada respuesta a la demanda).
 - Documentada y fundamentada técnicamente.
 - Presencia de responsables políticos, técnicos municipales y no municipales y ciudadanía interesada.
 - Devolución de la Información y de las decisiones que se derivan.
- Programas de “Desarrollo Social y Participación Comunitaria de Distrito”. Experiencias de Intervención Comunitaria (dos de barrio, una de zona y una de Distrito).
- Reglamento de Participación Ciudadana (previo estudio participativo con apoyo de la Universidad) que afectará a todos los órganos y espacios participativos. Reglamento Consejo Social de la Ciudad y de otros Consejos.
- Fomento del asociacionismo unido a la “Escuela de Formación Participativa”. Jornadas de Participación Juvenil, Jornadas de Salud y Comunidad, Talleres para el uso de la web, Talleres para explicar el Plan General al Consejo Social y a los Consejos de Distrito, Encuentros/Talleres con los equipos comunitarios, con el equipo técnico central y territorial de participación ciudadana (interdisciplinar), con los políticos más implicados (Concejal de Participación y concejales de Distrito).
- Primer Diagnóstico Comunitario de la Ciudad y Primer Diagnóstico Estratégico. Incluye Autodiagnóstico del Movimiento Asociativo.
- Equipos comunitarios y nueva relación estable con la ciudadanía.
- Presupuesto participativo. Todas las concejalías tienen en cuenta el diagnóstico comunitario a la hora de elaborar el total de su presupuesto.
- Web específica y devolución de la información.
- Redes y espacios de encuentro.

El proceso ha generado un cambio importante y profundo en las formas tradicionales de gobierno local que ha tenido también repercusiones en la ciudadanía: integración de actores, avance en el conocimiento, el compromiso y la acción, coordinación de recursos, sinergias entre unidades administrativas, incorporación de las nuevas tecnologías y de los medios audiovisuales, la formación unida a la acción, la coproducción de bienestar social, generación de proyectos colectivos y capital social, desarrollo de la cultura del aprecio, el reconocimiento y la calidad de los servicios, trabajo educativo integrador de las relaciones de confianza, creatividad y apertura, visibilidad, comunicación, información y transparencia.

En 2009 le concedieron al Ayuntamiento de la Palmas de Gran Canaria por este proyecto una Mención Especial en la IV Distinción de “Buena Práctica en Participación Ciudadana” del Observatorio Internacional de Democracia Participativa. La distinción es una iniciativa para reconocer y dar visibilidad a las experiencias innovadoras en el campo de la democracia participativa en el ámbito local.

3.3. El debate público en las grandes obras. Autopista Gronda de Poniente en la ciudad de Génova (Italia)

Según la Ley Barnier (1995) en Italia todos los proyectos de grandes obras deben ser objeto de un debate público previo. El debate público dura cuatro meses y es llevado a cabo por una Comisión especial del debate público (autoridad independiente) que garantiza:

- la totalidad de la información a los ciudadanos,
- el derecho de todos de poder acceder al debate.

A la finalización del debate, la comisión prepara un informe en el que muestra las cuestiones planteadas. El solicitante, en los tres meses siguientes, declara si tiene la intención de mantener la obra, renunciar a ella o modificarla.

En 2006 el equipo de gobierno de la ciudad de Génova preparó cinco alternativas distintas para el nuevo trazado de la autopista Gronda. Unos años más tarde en diciembre de 2008 comienza la fase preparatoria para el proceso de debate público, con el estudio de localizaciones y la realización de sesenta entrevistas.

En febrero de 2009 comienza el proceso de debate, el primer paso es la publicación y distribución a los ciudadanos de un folleto donde se les informa del tema a

debatir, la forma de participar y el calendario de reuniones. Además se crea una página web a la que se va incorporando toda esta información. Posteriormente se celebran en distintos lugares de la ciudad seis asambleas de presentación del proyecto, siete asambleas temáticas (astilleros, medio ambiente, escenarios de movilidad, vivienda, trazados y proyectos integrados) y una asamblea de conclusiones.

También se celebraron reuniones colaterales más restringidas (laboratorio sobre movilidad, reuniones trazados alternativos y de tablas de garantías), un fórum en la web y publicaciones (cuadernos) con distintos actores (instituciones públicas, asociaciones, sindicatos, partidos y movimientos políticos, empresas, instituciones culturales, asociaciones medioambientales, comités ciudadanos y ciudadanos individuales).

Los dos temas fundamentales que se plantearon en los debates eran: si se necesitaba realmente una nueva autopista y por dónde debía pasar. Se produjeron protestas (manifestaciones y concentraciones) y vivos debates sobre el tráfico y sobre el uso de medios alternativos (ferrocarril), sobre los impactos sobre la salud, el medioambiente y la vivienda, sobre propuestas alternativas al trazado y sobre las particularidades del trazado propuesto.

El 14 mayo de 2009 la comisión publicó los resultados del proceso de debate público y el 31 del mismo mes las Autopistas italianas hicieron pública una declaración final sobre el tema. Unos meses más tarde la provincia y el ayuntamiento manifestaron que la solución adoptada era uno de los trazados propuestos (el número 2) con modificaciones, que el tráfico pesado no iba a utilizar la antigua autopista A10 y la creación de un Observatorio local sobre el proyecto y sus trabajos.

La solución se interpretó de distintas maneras, aunque todas bastante ajustadas a la realidad. Para unos, fue una elección novedosa que no hubiera sido posible sin el debate público y que además era lo que quería la ciudad desde el principio (en contra de la Región). Para otros, era una solución que planteaba una reflexión sobre la movilidad en el área metropolitana y el resultado de una coalición objetiva entre Autopistas, la ciudad, medioambientalistas y comités contra los automovilistas.

Pero, sobre todo el debate público ha obligado al promotor a poner las cartas sobre la mesa y a argumentar en público sus opciones, ha permitido difundir informaciones detalladas entre la población, ha promovido la movilización de las comunidades locales, ha revelado conflictos latentes, ha obligado a todas las partes a encontrar buenos argumentos, ha creado oportunidades de debate entre portadores de visiones contrapuestas, ha jugado un rol de catalizador, concentrando la atención

de todos los actores sobre la nueva autopista y ha creado las condiciones para la implicación del territorio también en las fases del diseño posterior.

El esfuerzo realizado por todos ha tenido consecuencias muy importantes para la ciudad y sus habitantes, además de conseguir una mayor cohesión social y un refuerzo de la identidad.

3.4. Gobierno Abierto (*Open Government*). Proyecto de Datos Abiertos del Ayuntamiento de Zaragoza

En una época marcada por importantes cambios, crisis de diversa naturaleza y búsquedas por encontrar nuevas miradas o enfoques que permitan responder adecuadamente a los desafíos de lidiar con la complejidad y la incertidumbre en nuestra sociedades, el foco apunta a repensar la forma (y el fondo) de cómo los gobiernos y sus aparatos administrativos adaptan y adoptan las tendencias emergentes ligadas a la era de la información y la comunicación, la sociedad red y las variadas oportunidades que ofrece el avance tecnológico para impulsar innovaciones institucionales que contribuyan a una transformación en los vínculos y espacios de relacionamiento entre el Estado, la sociedad civil y otros actores. Es el momento, por tanto, de abrir el debate acerca del tipo de gobierno e instituciones públicas que son necesarias para asumir los retos que impone el siglo XXI.

En ese debate de transformación de las relaciones entre los diversos actores presentes en la sociedad se incorpora el concepto de Gobierno Abierto, que es aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente. Es, pues, una plataforma para resolver cómo el gobierno puede trabajar con la sociedad y los individuos para co-crear valor público (OCDE, 2010). Significa una oportunidad de cambio en el sistema tradicional de gobernar que implica fomentar la máxima transparencia en la actividad de los Gobiernos, así como la colaboración y la apertura de la participación ciudadana a todos los procesos de decisión y control.

El ayuntamiento de Zaragoza, junto al de Gijón y Barcelona, ha sido pionero en la puesta en marcha de un proyecto orientado al gobierno abierto, con el objetivo de desarrollar, mediante el uso de las nuevas tecnologías y de Internet, los valores

de transparencia, participación ciudadana, servicio y eficiencia. Una de sus primeras medidas fue la creación de un catálogo de datos de la administración donde proporcionar información específica a los ciudadanos. Asimismo, se han diseñado aplicaciones piloto en prueba destinadas a alcanzar una mayor participación ciudadana, por ejemplo la aplicación de consulta ciudadana sobre los datos que se deberían publicar.

La aprobación de una ley de transparencia y acceso de los ciudadanos a la información pública en España (otros países de la Unión Europea ya la tienen, como es el caso de Portugal) sería un paso decisivo en la dirección de un gobierno abierto.

Beneficios del Gobierno Abierto

Los ciudadanos sienten que su Administración es más cercana, puesto que es capaz de dar respuestas a las necesidades y problemas que plantean;

Hay una mayor implicación de los ciudadanos en la actividad de la Administración, ya que se les habilitan canales para ello y se escucha lo que tienen que decir;

La Administración también se beneficia de la generosidad de los ciudadanos, que participan activamente en la mejora del servicio público, no sólo con sugerencias, propuestas, etc., sino también con contenidos generados por ellos mismos o ideas e iniciativas creadas y promovidas por ellos o nuevas prestaciones (aplicaciones) desarrolladas a partir de los datos públicos liberados;

Se involucra a otros agentes externos para reunir ideas y encontrar soluciones a un menor coste;

Aumenta la calidad, efectividad y rapidez de respuesta que el gobierno/administración da a sus ciudadanos;

Si una Administración ofrece sus datos públicos, permite a terceros extraer valor de toda esta información y crear servicios innovadores para el beneficio de los ciudadanos, generando en muchos casos valor comercial a partir de estos servicios y, por ende, dinamizando la economía;

Al exponer sus datos públicos a los ciudadanos, se aumenta la calidad e integridad de los datos de la Administración (y se amplía la transparencia), ya que pueden ser contrastados de forma directa por los ciudadanos o por otras organizaciones;

Se reducen costes en las Administraciones. En muchas ocasiones, la Administración desarrollaba aplicaciones en Internet muy costosas que daban un servicio al ciudadano. Ofreciendo de forma abierta sus datos públicos a través

de Internet, son terceros (los denominados “infomediarios”), otras empresas, las que desarrollarán estas aplicaciones;

Incrementa la transparencia entre los diferentes niveles y departamentos de la Administración, por lo que mejora el funcionamiento interno de la misma;

Disminuye la carga de trabajo de los empleados públicos, al mejorar la colaboración entre ellos. Las herramientas de colaboración (Wiki, blogs, foros, redes sociales, etc.) permiten que los empleados trabajen mejor entre ellos, conozcan cómo trabajan sus colegas de otras Administraciones, mejoran el servicio proporcionado en base a experiencias aprendidas, favorece romper los silos de gestión y generar transversalidad, etc.; y permite a los responsables políticos estar más vinculados y cercanos a las preocupaciones e intereses de sus ciudadanos.

Fuente: *Open Government. 10 ideas para hacer tu ayuntamiento abierto.*

Observatorio Regional de la Sociedad de la Información de Castilla y León (ORSI), España (2011).

3.5. Portal de Transparencia de la Câmara Municipal de São Carlos (SP, Brasil)

El valor instrumental de la transparencia para la consolidación del sistema democrático ha arraigado en la literatura (Stiglitz, 2002; Bhatnagar, 2003; Fenster, 2006; Piotrowski, 2009; Hollyer et al., 2010) y en las agendas de los organismos internacionales (OCDE, FMI, Transparency International). Desde el comienzo del Estado liberal se ha considerado que la transparencia, la libertad y el acceso a la información pública conforman uno de los requisitos esenciales del funcionamiento de la democracia, hasta el punto de identificar la transparencia como un sinónimo de democracia. Es más, con el paso del tiempo la transparencia se ha cimentado como norma en el contexto internacional.

Los beneficios de la transparencia son múltiples. Entre ellos podemos destacar su contribución a la mejora de la eficiencia en el uso de los fondos públicos, a la cultura de la excelencia en la gestión pública y a la sostenibilidad de las políticas sociales mediante una gestión más racional del gasto.

Ser una Administración Pública transparente significa, en primer lugar, declarar que la información pública pertenece al público y, por tanto, debe estar disponible. El poder público debe afirmar el derecho a la información del ciudadano y crear medios para que el ciudadano pueda tener acceso a las informaciones de forma clara y lo más fácil posible. El ciudadano debe poder conocer sus estructuras

y sus decisiones, tiene que haber una disminución de la opacidad administrativa. El gobierno no solo debe promover la transparencia proporcionando las informaciones, sino que debe facilitar que estas informaciones lleguen a los ciudadanos y sean comprendidas.

El objetivo del Portal de Transparencia de São Carlos, creado en 2004, es promover el control social y ampliar la transparencia de las compras, servicios y recursos destinados a la administración directa e indirecta en el Municipio. El público son los ciudadanos del municipio o las personas interesadas en controlar los gastos de la administración pública de São Carlos.

- El Portal contiene informaciones sobre:
- Compras electrónicas
- Alquileres de los inmuebles del Ayuntamiento
- Metas del gobierno (listado de programas y proyectos)
- Deuda Pública
- Operaciones de crédito
- Pagos efectuados
- Licitaciones del Fondo Municipal de Salud
- Licitaciones del Ayuntamiento
- Información de los Consejos Municipales
- Convenios con entidades

El acceso al portal de São Carlos es fácil y el menú es claro. El nivel de detalle es pormenorizado, presentando la evolución mensual y diaria de sus ingresos, mostrando cuales son las cantidades que entran y salen de las arcas públicas municipales. Para eso existen links en los que los ciudadanos pueden encontrar los datos por día y mes, desde el año 2005. Los *links* les remiten a informes simplificados en PDF.

También se puede verificar cuanto, cuando y cuáles son las cantidades recibidas de otros niveles de gobierno, como en el caso de las asignaciones recibidas del Estado y de la Unión. Las cantidades recibidas se incorporan mensualmente, mostrando también las cantidades recibidas hasta ese momento.

Se puede decir, por tanto, que el derecho de participación, prestación de cuentas y también de control social están siendo ofertados, utilizando para ello internet. Con un nivel alto de detalle y actualización se informa a los ciudadanos de la marcha económica del ayuntamiento, lo que permite a éstos conocer su situación real y exigir responsabilidades en el caso de que se produjera una mala gestión.

Los Portales de Transparencia incluyen tanto el concepto de transparencia como el principio de publicidad, debiendo permitirse en ellos que el ciudadano pueda interactuar enviando sugerencias y críticas. Esa interacción con los ciudadanos debe orientar el desarrollo del servicio para poder atender sus necesidades, para ello es recomendable incorporar en la página un formulario de contacto, con plazos de atención y si es posible con un índice de satisfacción. Para determinar el grado de transparencia de los distintos ayuntamientos sería muy interesante que un órgano independiente construyera una serie de indicadores que sirvieran como instrumento de evaluación para verificar los niveles de transparencia existentes y que además estos informes se utilizaran para ayudar a los ayuntamientos a ampliar y mejorar su transparencia¹⁰.

Las tecnologías de la información y de la comunicación, en especial Internet, pueden potenciar las posibilidades de aumento de la transparencia de los procesos básicos municipales, como las compras y el gasto de los recursos, por la facilidad de acceso por cualquier persona y desde cualquier lugar. Los beneficios proporcionados por el aumento de la transparencia por medio de la utilización de los portales son diversos, sirven para la promoción de los derechos de ciudadanía como es el derecho al control social de la Administración Pública, para combatir la corrupción, potenciar los controles internos y externos ya existentes y recuperar la confianza de los ciudadanos en sus representantes.

No obstante, tienen limitaciones, siendo una de ellas la exclusión digital. Aunque la web municipal incorpore toda la información de manera clara y accesible, si la sociedad no tiene acceso a la tecnología o no la domina, se pierde su capacidad para controlar el funcionamiento de la administración y para combatir la corrupción.

10. Un ejemplo de observatorio independiente de transparencia es el proyecto desarrollado por el Grupo de Pesquisa sobre Controle Social do Gasto Público de la Universidade Estadual Paulista "Julio de Mesquita Filho" de Sao Paulo, Brasil dirigido por el Prof. Valdemir Pirer (<http://gpcgp.wordpress.com/observatorio-tom-web-ra-central-sp-2/>).

4. DIMENSIONES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La activación de una red plural de actores, no es solamente el resultado de un proceso participativo o el dictamen de un consejo consultivo, sino que es el fruto de la negociación entre diversos actores que, utilizando distintos canales de participación, acaban incidiendo en los contenidos de las políticas públicas. Esto sucede en la medida en que el gobierno de la ciudad implica con mayor o menor intensidad a una red más o menos plural de actores.

Existen muchas formas distintas de hacer participación y no todas funcionan igual en todos los lugares y contextos, pero presentan algunas características comunes que se pueden condensar en las distintas dimensiones:

4.1. Dimensión política

A. Legitimación de los gobernantes

Hay que cambiar la forma vigente de legitimación y ejercicio del poder, en la que los gobernantes tienen una inmensa autonomía para la toma de decisiones. No hay que entender que el poder que emana de lo colectivo - como puede ser el poder que tienen los cargos políticos elegidos por la ciudadanía, o los técnicos que trabajan en las administraciones y servicios públicos, o el que puedan tener, por escaso que sea, los líderes asociativos y ciudadanos que representan a colectivos - como un poder que, una vez que se lo han otorgado, ya es suyo. La participación es vista a veces en una concepción tradicional del poder como un cuestionamiento de la propia posición. En la medida en que se pueda promover cambios en estas culturas políticas, determinados agentes serán capaces de abrirse a otras formas de hacer. Pero no cabe duda de que abordar estas resistencias pasa por la voluntad y la actitud de querer cambiar, y ello no siempre es así.

La participación trata de lograr que determinadas decisiones políticas sean más legítimas en tanto en cuanto en las mismas han participado ciudadanos o grupos afectados o supuestamente beneficiados por ella. La legitimación tiene en este caso una doble dimensión. Una subjetiva, en la medida que la ciudadanía acepta de mejor grado la decisión política correspondiente porque entienden que la misma ha sido previamente consensuada, de alguna forma, con ellos. Y otra objetiva porque, al margen del mayor o menor aprecio que tal decisión merezca, de hecho, la misma es más justa porque en su formulación final están presentes más intereses y más identidades (individuales y colectivas).

B. Legitimación del proceso participativo

Sólo a través de un compromiso político sólido un proceso participativo será un proceso legitimado institucionalmente. Esta condición es indispensable para que los resultados del proceso sean implementados y, por tanto para que el proceso sea eficaz. De lo contrario, la ciudadanía tiende a pensar que el resultado del proceso no será tenido en cuenta y que su participación en el mismo no es más que una pérdida de tiempo.

Para la legitimidad de un proceso participativo es básico que haya unos resultados sustantivos que respondan a las necesidades planteadas en el diseño del proyecto. La capacidad efectiva de un proceso participativo para transformar la realidad se da cuando los resultados de dicho proceso inciden en las políticas públicas, es decir se convierten en *outputs* y, sobre todo, cuando esas políticas públicas logran transformar la realidad de acuerdo con los objetivos que se habrían fijado y, por tanto, se convierten en *outcomes*.

Pero no sólo se debe aspirar a esos resultados sustantivos, sino que también debería fortalecer las relaciones entre los participantes y entre los participantes y la Administración, generando una Administración más permeable y con una mayor capacidad de interlocución. Además, si el proceso está bien gestionado, el fortalecimiento de las relaciones sociales puede permitir superar las dinámicas de conflicto con mayor facilidad.

Se necesita un liderazgo político facilitador, que promueva el proceso y genere confianza y que tenga siempre cubiertas las necesidades de interlocución política que el proceso requiera. El liderazgo adquiere una gran importancia por el carácter global, integrador y transversal de la participación en todas las áreas de la organización.

Se debe transmitir seguridad y confianza, pero el hilo de la confianza es muy frágil, se teje entre todos los actores y en cualquier momento puede romperse por muchos sitios distintos, y no solo es entre lo político y lo ciudadano, sino también entre lo ciudadano y lo técnico, o lo político y lo técnico. Conviene que ese hilo salga bien tejido y fortalecido de dentro de la propia organización municipal.

Otro aspecto importante es el grado de cohesión interna y de participación dentro del propio nivel político, en el que pueden darse situaciones diversas. Hay proyectos, como un plan estratégico de ciudad, que debería implicar también a los

grupos de oposición puesto que, de lo contrario, ante un potencial cambio de gobierno, todo el trabajo se podría ir al traste. Otras veces los proyectos participativos están vinculados a un área o un concejal concreto y éste no sólo no cuenta con el apoyo de los demás sino que existe escepticismo y rechazo por parte de otras áreas, como las económicas o las de planificación urbanística, lo que provoca que se queden sin contenido.

En cualquier caso, lo que es imprescindible es que haya un referente político que impulse y lidere el proyecto de participación, que aporte voluntades y asuma responsabilidades con relación a lo que se va a hacer. Un proceso participativo no puede ser impulsado únicamente con voluntades técnicas.

C. Claridad y relevancia de los objetivos

Los objetivos de un proceso participativo deben ser claros para facilitar la tarea tanto de los gestores del proceso como de sus participantes. La claridad en los objetivos dota al proceso de coherencia y transparencia. En este sentido, es fundamental que los objetivos del proceso establezcan los límites del mismo, evitando así generar falsas expectativas. Es importante también que los procesos de participación se utilicen en cuestiones relevantes para una comunidad.

4.2. Dimensión administrativa y técnica

Es necesario acercar la administración a la ciudadanía, transformando el actual modelo de gestión, enfatizando la transparencia y la eficacia de los resultados. Hay que mejorar las capacidades de la administración municipal para que pueda responder a las demandas sociales y contribuir con ello a la apertura de sus rutinas por medio de un mayor control social. Estos cambios tendrán como consecuencia una mayor flexibilidad de los aparatos burocráticos.

Se presupone que los problemas a los que debe enfrentarse cotidianamente la sociedad tienen una solución técnica, como si existiesen soluciones puramente técnicas. Pero los problemas, más que problemas, son conflictos que detrás tienen personas y grupos sociales concretos con intereses concretos. Y los problemas no se solucionan solo técnicamente, sino en la capacidad de consenso que alcancen los agentes implicados. El saber cotidiano no sólo no limita, sino que potencia las aportaciones del conocimiento técnico. Además un proceso en el cual haya un amplio acuerdo sobre su necesidad y su metodología tiene más posibilidades de éxito que un proceso que sea cuestionado, ya sea desde los ámbitos político, técnico o social.

A) Organización administrativa

A veces, las resistencias de los técnicos tienen su raíz en la propia organización. La permanencia del modelo burocrático en las administraciones y en los servicios públicos en general se traduce en racionalizaciones extremas de los procesos de trabajo y una fragmentación de tareas que dificulta introducir otras formas de trabajo. Estas resistencias se manifiestan en todos los niveles.

Para solucionar esa situación y mejorar la gestión es necesario incorporar una mayor transversalidad y una mejor coordinación, sea o no sea participativa. La transversalidad hace referencia a la capacidad de la organización promotora del proceso para estar internamente cohesionada alrededor del mismo. El problema es que los procesos participativos la requieren y con su funcionamiento suelen poner de manifiesto los desajustes organizativos del funcionamiento burocrático de las administraciones, con el consiguiente conflicto y en muchos casos, el fracaso de los procesos de participación ciudadana.

En cambio, los procesos participativos que consiguen un trabajo interno transversal, implicando a las distintas áreas relevantes para el proceso tanto a nivel técnico como político son procesos más eficientes. Además, el hecho de potenciar la transversalidad en la coordinación de un proceso participativo facilita que se reduzcan las resistencias a la implementación de los resultados por parte de aquellas áreas técnicas o políticas que no están directamente comprometidas con el impulso del proceso participativo.

Los ciudadanos hacen sus propuestas y para dar respuesta a esas demandas se requiere una respuesta de "toda" la administración, algo que no se suele producir.

B) Recursos

La participación no se improvisa y, por tanto, conviene planificar todo proceso participativo, identificando sus fases y su cronograma. La planificación permite prever las dificultades, organizar la participación, ofrecer una mayor calidad en el proceso y garantizar una mayor transparencia.

Al mismo tiempo, cuando se planifica un proyecto hay que prever los recursos económicos y técnicos que serán necesarios. Un proceso podrá obtener una mayor calidad cuando los recursos económicos y técnicos sean adecuados a los objetivos planteados.

C) Información y transparencia

Un proceso participativo debe ofrecer a los participantes toda la información necesaria para poder opinar y decidir, por lo que debe producirse información plural y de calidad. La información debe ser clara y útil y conviene que clarifique los objetivos del proceso. Es necesario también que se utilicen los canales adecuados para llegar a todos los potenciales participantes, pues todos los potenciales participantes deben estar al corriente del proceso participativo y deben poder acceder a toda la información.

La transparencia, a su vez, facilita la competencia de ideas, fundamentos, justificaciones y criterios para la decisión, incluso de orden económico, que conduce a la eficacia y a la eficiencia. Como efecto negativo se ha invocado la demora en los procesos de decisión que aparejan mayores costes y retrasos en la introducción de innovaciones que pueden tardar en asumirse.

Transparencia e información están íntimamente relacionadas, de manera que aquélla no es posible si no hay cauces y flujos de información política, económica, social y administrativa. Ambas exigen no sólo una sociedad civil y política con unos valores de ética pública, sino vertebrada y formada para poder exigirla, procesarla, valorarla, depurarla y, finalmente, por su independencia del poder, transmitirla a la opinión pública y a los agentes políticos. Pero a pesar de esa íntima relación no deben confundirse, la información es necesaria para que exista transparencia, pero no la garantiza por sí misma, aunque está no existe sin aquélla.

La transparencia y la información¹¹ hacen posible el conocimiento y la presión social sobre los ámbitos de decisión y la creación de elementos de confianza, cooperación, prestigio y autoridad en las instituciones y sus titulares. La gestión transparente es vulnerable a la crítica y al desprestigio de los agentes públicos, por incrementar el conocimiento, pero menos dañosa que su falta, que levanta suspicacias y sospechas adicionales a la ineficacia, favorables a la consideración de un abuso de poder interesada por motivos inconfesables o, sencillamente, porque ocultan prácticas de corrupción o favoritismo.

Como medios para la transparencia y el acceso a la información están los marcos legales de procedimiento administrativo y acceso a la información, que la

11. El Instituto del Banco Mundial exige que la información transparente esté dotada de accesibilidad, relevancia, calidad y confiabilidad.

regulen y hagan efectiva en cortos plazos, los procedimientos, los canales de transmisión, las políticas activas de información y los códigos éticos¹². Pero un gobierno puede tener voluntad de aportar información, pero si no lo hace, por mala gestión de los archivos o defectos en sus sistemas de producción y almacenamiento de decisiones, es imposible que cumpla las normas. Por otro lado, si la información que atesora está organizada de forma incompatible con un uso ágil y eficaz de la misma, tampoco podrá aportar la información que se le demanda. O aportará volúmenes de información inutilizables y con un coste inasumible.

Los procedimientos administrativos para recoger y ejecutar las demandas de información son también muy importantes. Procedimientos farragosos, incomprensibles o dilatados inútilmente generan fracasos. La formación de los funcionarios es también muy importante, pero no sólo la formación técnica sino también la vinculada a transmisión de valores y la generación de una cultura de la transparencia en el servicio público.

Los cambios actitudinales son tan importantes o más que los cambios normativos.

4.3. Dimensión ciudadana

Hay que desarrollar una cultura democrática y asociativa, ya que estimula en los ciudadanos la pertenencia a la sociedad, aumenta su credibilidad en las instituciones, provoca solidaridad entre sectores sociales, aumenta la voluntad de cooperar para resolver los problemas del entorno social y urbano, mejora el control de las actividades del gobierno municipal y tiene como efecto una mayor justicia social.

La activa participación de las personas en la modificación de las condiciones de su entorno, es un elemento fundamental del desarrollo humano integral en cualquier período de la vida. El sujeto que participa nunca es una persona aislada, ya que la participación promueve la relación de un sujeto con los otros sujetos. Los vínculos intersubjetivos que se producen en la interacción cotidiana con los otros fomentan, estimulan y favorecen la cohesión grupal y la asociatividad.

En un escenario de complejidades e incertidumbres, el ciudadano no puede seguir siendo considerado un objeto pasivo de las políticas públicas, sino más bien un sujeto activo con múltiples ideas y recursos a aportar en las tareas de gobierno.

12. El Fondo Monetario Internacional actualizó en 2007 el *Code of Good Practices on Fiscal Transparency*, sobre el elaborado en 1998. Por su parte la OCDE dispone de un documento-código sobre las *Mejores Prácticas para la Transparencia Presupuestaria*.

Pero en este nuevo escenario no podemos seguir pensando en grandes agregados sociales con necesidades homogéneas; hay que reconocer y respetar la diversidad social, no en un sentido tolerante, sino creando activamente espacios donde esa diversidad se manifieste, en toda su conflictividad, porque es en esos espacios de diversidad conflictiva donde mejoraremos nuestra capacidad para entender cuáles son los problemas y encontrar soluciones a ellos.

El desinterés, el malestar, la desesperanza, el sentimiento de que no va a ser posible que nada sea modificado, la desconfianza y el temor a ser usados o engañados son factores que dificultan la participación de los ciudadanos y es preciso vencerlos para conseguir que éstos pasen a confiar en el proceso de participación y se comprometan con él responsablemente.

En general, cuantos más participantes tenga un proceso, mucho mejor. Sin embargo, hay que recordar que resulta importante contextualizar este criterio de acuerdo con los objetivos del proceso y la población de referencia a la que éste se orienta. Al mismo tiempo no se puede olvidar que igual de importante que la cantidad de participantes es la diversidad de los mismos.

Para que haya diversidad hay que tener en cuenta a los grupos sociales habitualmente subrepresentados en los procesos participativos como son las mujeres, los jóvenes, los niños o los inmigrantes. Igualmente, para garantizar la diversidad de un proceso hay que fijarse en la participación de los actores organizados, evaluando la diversidad de las asociaciones participantes respecto a las presentes en el territorio, centrando la atención en la participación de aquellos actores especialmente relevantes para la temática sometida a participación, que sean representativos y que sean realmente portadores de un discurso colectivo. La garantía de ello viene dada por tres tipos de elementos: que los representantes trasladen la información a su organización y puedan tener debates internos, que las organizaciones escojan bien a sus representantes mediante un debate interno y que los representantes participen en el debate siendo fieles a las aportaciones surgidas de su organización, absteniéndose de las personales.

Un proceso participativo será de mayor calidad si consigue capacitar a los participantes. La capacitación puede producirse tanto en el tema sometido a participación, proporcionando a los participantes un mayor conocimiento de la temática objeto de debate, como en el mismo campo de la participación ciudadana, para lograr un mejor funcionamiento de los procesos participativos, aumentando la calidad de los debates, ampliando el conocimiento que se tiene de la administración e,

incluso, mejorando habilidades personales de los participantes, como la capacidad para hablar en público.

5. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

En unos momentos de fuerte crisis económica y de desilusión en relación al sistema político, es más importante que nunca permitir a los ciudadanos que participen activamente en las decisiones de los gobiernos locales. El *dialogo entre todos los grupos presentes en un territorio reforzará su cohesión*, dará a los ciudadanos un sentimiento de responsabilidad, contribuirá a restaurar la confianza en sus representantes y permitirá salir de esta difícil situación reforzados. Es necesario implicar a la ciudadanía en la definición de los puntos problemáticos y en el desarrollo de las alternativas que puedan buscarse, aceptando que el conocimiento es plural y que las políticas deben compartirse desde sus momentos iniciales para que sean efectivas.

Pero este cambio no será fácil ni rápido, ya que debemos cambiar las formas de relación y ello no se logra ni con normas o reglamentos ni con proyectos puntuales. No existen recetas claras y asequibles para hacerlo, ya que pasar del *cada uno a lo suyo al entre todos* no es sencillo.

La dificultad de la tarea es enorme y, por lo tanto, es delicado presentar listados de recomendaciones. Nos limitaremos, en cambio, a destacar condiciones que pueden ayudar a emprender el camino. No se trata de soluciones con resultados inmediatos, sino de ideas con las que ir trabajando para no perder la dirección del cambio que debemos emprender.

Una de las primeras condiciones necesarias es *un fuerte liderazgo político* que sea capaz de definir un proyecto sólido y claro para la ciudad que dirige buscando la complicidad con sus técnicos, que tenga la capacidad de relacionarse con el entorno de forma positiva para la institución (generar buena imagen, negociar y defender la institución), que sea un buen gestor de personas motivando al personal municipal mediante la empatía y argumentando el proyecto y que consiga un diálogo continuo y fluido con los ciudadanos. Un liderazgo más bidireccional que unilaterial, un liderazgo donde el diálogo y la negociación sustituyan a las instrucciones y al control. Este liderazgo ha de ser el responsable de generar confianza, de conducir las deliberaciones y de garantizar que éstas produzcan resultados, consiguiendo de esa manera la complicidad de la sociedad y creando el sentido de comunidad en las personas.

El siguiente paso será *crear un contexto de confianza* para poder establecer un espacio de diálogo. Las relaciones están contaminadas por recelos y sospechas: entre la administración y sus ciudadanos, entre los diferentes departamentos de una misma administración, y entre las administraciones de distintas instituciones. Hablar en esa situación es complicado, sobre todo cuando las percepciones mutuas llegan teñidas por viejas rencillas y diferencias. En consecuencia, lo primero que necesitamos para avanzar es conjurar desconfianzas y desactivar sospechas, poner las cartas encima de la mesa y demostrarnos los unos a los otros que somos “confiables”, que podemos hablar y trabajar juntos.

Para que los ciudadanos recuperen la confianza en los políticos y la administración necesitamos construir *una administración de cristal*, donde todo sea visible, en la que esté garantizado el acceso a la información, se ofrezca la máxima transparencia, estén explícitos compromisos éticos de comportamiento, se asuman las responsabilidades derivadas de la gestión pública, se evalúen las actuaciones y se rindan cuentas de sus resultados. Para conseguir que la información llegue a todos los actores y que exista una mayor transparencia se deben utilizar ampliamente y en todas sus posibilidades las TIC. *La mejora de los niveles de información y de transparencia* es un paso previo para la apertura de los procesos de diálogo con la ciudadanía.

Hay tres cuestiones que son especialmente relevantes cuando se quiere iniciar un proceso de participación ciudadana: la intensidad con la que las comunidades son impulsadas (posibilitadas) a implicarse en experiencias cívicas y participativas a través de organizaciones y redes, la variedad de formas en las que los individuos y los grupos son convocados a participar y el grado en el que los participantes en las iniciativas participativas reciben respuesta a sus demandas.

La buena disposición a participar frecuentemente depende de si las personas son o no contactadas y si son contactadas de una forma adecuada y eficaz. La movilización puede provenir desde una variedad de fuentes, pero la forma más potente es cuando aquellos responsables de una decisión convocan a otras personas para que se involucren con ellos a tomar decisiones, por lo que es muy importante crear una red de ciudadanos dispuestos a participar.

La variedad de opciones de participación para implicarse es importante porque algunas personas están más cómodas en algunas formas de participación que en otras. Mientras algunos ciudadanos prefieren espacios como los foros públicos, otros prefieren, por ejemplo participar en una discusión en línea. Algunas perso-

nas desean hablar sobre las experiencias de sus barrios o comunidades, mientras que otras desean participar basándose en sus conocimientos como usuarias de un servicio particular. Más que buscar un “equilibrio” o “representatividad” en cada ejercicio de participación, los órganos públicos necesitan un amplio repertorio de formas para acercarse a los diferentes grupos de ciudadanos. Es necesario que los municipios se replanteen críticamente el alcance y el repertorio de sus iniciativas y busquen construir una capacidad de reflexividad y aprendizaje en la estrategia de participación.

No hay que olvidar, porque es importante, la atención a las normas de invitación. Abordar a los ciudadanos demandando participación en asuntos que la gente está relativamente desinteresada, o por medios en los que no se encuentran cómodos, puede alienar a aquellos mismos ciudadanos, reduciendo su propensión a participar en el futuro. Para que las personas participen de forma sostenible tienen que creer que su implicación está haciendo diferencia. Uno de los elementos más disuasorios de la participación es la percepción de los ciudadanos, o la certidumbre por experiencias previas, de que hay una falta de respuesta por parte de la Administración en relación a aquello que se aporta mediante la participación. Para que las personas participen tienen que creer que serán escuchadas y, aunque no siempre se les tiene que dar la razón, por lo menos tienen que estar convencidas de que sus visiones serán tenidas en cuenta. La confianza de los ciudadanos en el proceso de participación no puede estar basada en la “obtención de su interés”.

No hay que olvidar, aunque en la práctica se olvida en muchas ocasiones, que *la participación ciudadana no puede entenderse como un fin en sí mismo, sino que debe concebirse como un medio útil para la consecución de otros fines* relacionados con el cambio y la mejora de vida de los ciudadanos, por lo que es importante asociar las experiencias participativas a objetivos que les sean tangibles y generen “satisfacciones expresivas o instrumentales de su participación”.

Además de la labor realizada por cada municipio para mejorar y ampliar sus espacios y proyectos de participación, desde el Eixo Atlántico se debería apoyar a los municipios que lo conforman con asesoramiento, formación, foros de debate, etc... También sería interesante crear un Programa de Gestión Local y Ciudadanía o un premio de buenas prácticas de participación ciudadana.

Para ello se pueden utilizar como referencia dos proyectos en funcionamiento, cuyos objetivos son identificar, analizar y difundir prácticas innovadoras que tengan un impacto positivo en la provisión de servicios públicos, que puedan ser reproducir-

das en otras localidades, que utilicen recursos y oportunidades de manera responsable y que amplíen el diálogo con la sociedad, que son los siguientes:

A) El «Programa Gestión Pública y Ciudadanía» fue creado en 1996 como una iniciativa conjunta de la Fundación Getulio Vargas de São Paulo (Brasil) y la Fundación Ford (USA). El proyecto combina una metodología de investigación poco convencional en la búsqueda de información (un periodo de concesión de premios anual abierto a todas las organizaciones públicas subnacionales, inclusive las de carácter intermunicipal, interestatal o regional) con un mecanismo colectivo de análisis, discusión y devolución de las informaciones recogidas. Reúne, por tanto, elementos de los observatorios de políticas públicas con aspectos de un punto de vista de investigación-acción. Como requisitos para la inscripción, las actividades, los programas o los proyectos deben tener por lo menos un año de implantación efectiva, ser liderados por entidades públicas y demostrar mejora en la capacidad de atender a las necesidades sociales y comunitarias. En sus diez años de trabajo, el programa ya identificó y registró más de ocho mil experiencias innovadoras localizadas en más de 890 municipios de todos los tamaños, distribuidos por todos los Estados brasileños.

Se trata, por tanto, de un observatorio práctico importante para observar lo que ocurre en el día a día de la Administración Pública cuando gestores, políticos y técnicos, la mayoría de las veces en un diálogo directo con la sociedad civil, buscan resolver las cuestiones a las que se enfrentan.

B) El Premio Reinhard Mohn Prize 2011 fue creado por la Fundación alemana Bertelsmann para evaluar proyectos innovadores de participación en todo el mundo. En una primera fase, cualquier persona puede incluir un proyecto en la página web de la fundación. En esta primera convocatoria se presentaron más de 100 iniciativas. Una comisión de ciudadanos, políticos y profesores universitarios se reunió y escogió los siete proyectos más destacados. Después se enviaron investigadores a los municipios para evaluar los proyectos, hacer entrevistas, grabar testimonios... Con ese material, fueron elaborados estudios de caso y pequeños documentales en vídeo. Finalmente, 11.600 ciudadanos alemanes fueron escogidos (aleatoriamente) para votar el proyecto que considerasen más interesante y que pudiera ser implementado en el contexto alemán. Al final, se eligieron tres presupuestos participativos, en primer lugar el OP de Recife (que se llevó un premio de 150 mil Euros), en segundo lugar el OP de Belo Horizonte, ambos brasileños y, finalmente el OP de La Plata (Argentina).

BIBLIOGRAFÍA

- Abers, R. (2001), *Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Alguacil, J. (2006), "Los desafíos del nuevo poder local: ¿hacia una estrategia relacional y participativa en el gobierno de la ciudad?", en Alguacil, J. (ed.), *Poder Local y Participación Democrática*, Madrid: El Viejo Topo.
- Asier, Blas e Ibarra, Pedro (2006), "La participación: estado de la cuestión", *Cuadernos de Trabajo de Hegoa*, N° 39.
- Bhatnagar, S. (2003), *E-government and access to information*. In *Global Corruption Report 2003*, Transparency International, pp. 24-32.
- Birch, D. (2002), *Public Participation in Local Government. A survey of local authorities*, Londres: Office of the Deputy Prime Minister.
- Brugué, Q. (2009^a), "Una administración que habla es una administración que piensa" en Celaya, I. et al. (coords.), *"Participación Ciudadana"...para una administración deliberativa*, Zaragoza: Gobierno de Aragón (Acceso el 16 de septiembre de 2011, <http://aragonparticipa.aragon.es/>).
- Brugué, Q. (2009^b), "Calidad democrática: de la debilidad liberal a la fuerza deliberativa", en Parés, M. (coord.), *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Barcelona: Editorial Ariel, pp. 121-138.
- Comité de Ministros del Consejo de Europa (CMCE) (2001), "La participación de los ciudadanos en la vida pública local", *Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autnòmics i Locals*, 2002. (accesible en www.pisunyer.org).
- Congreso de los Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa, Recomendación (2011), 307: "La participación de los ciudadanos en los niveles local y regional en Europa".
- Dalton, R. (2004), *Democratic challenges, democratic choices: the erosion of political support in advanced industrial democracies*, Oxford: Oxford University Press.
- Del Aguila, R. (1996), "La participación política como generadora de educación cívica y gobernabilidad", *Revista Iberoamerica de Educación* N° 12, pp. 31-44.
- Fenster, M. (2006), "The Opacity of Transparency", *Iowa Law Review*, Vol. 91.

Font et al. (2011), *Democracia Local en Andalucía. Experiencias participativas en los municipios andaluces*, Sevilla: Centro de Estudios Andaluces y Consejería de Gobernación (Acceso el 5 de octubre de 2011).

<http://centrodeestudiosandaluces.es>).

Fung, A. (2004), *Empowered participation: reinventing urban democracy*, Princeton: Princeton University Press.

Ganuzo, Ernesto (2007), "Tipología y modelos de los presupuestos participativos en España", *Documentos de Trabajo 1307*, Córdoba: Instituto de Estudios Sociales Avanzados.

Goss, S. (2001), *Making local governance work*, Londres: Palgrave.

Hollyer, J.R., Rosendorff, B. Peter y Vreeland, J. Raymond (2010), *Democracy and Transparency*.

Kooiman, J. (2003), *Governing as Governance*, Londres: Sage.

Ministerio del Interior (2011), "Resultados elecciones municipales de 2011 (Acceso el 20 de octubre de 2011, <http://www.infoelectoral.mir.es>).

Mouffe, C. (2003), *La paradoja democrática*, Barcelona: Gedisa.

Norris, P. (ed.) (1999), *Critical citizens*, Oxford: Oxford University Press.

Nylen, W. R. (2002), "Testing the Empowerment Thesis: The Participatory Budget in Belo Horizonte and Betim, Brazil", *Comparative Politics*, Vol. 34(2), pp. 127-145.

OCDE (2010), "OECD Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making. Background", *Document for expert meeting on "Building an open and inovative government for better policies and service delivery"*, París, 8 – 9 June 2010.

ONU (2008), "People Matter: Civic Engagement in Public Governance", *World Public Sector Report*.

ORSI (2011), *Open Government. 10 ideas para hacer tu ayuntamiento abierto*, Observatorio Regional de la Sociedad de la Información de Castilla y León (ORSI).

Parés, M. (coord.) (2009), *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Barcelona: Editorial Ariel.

- Pharr, S. y Putnam, R. (eds.) (2000), *Dissaffected democracies What's Troubling the Trilateral Countries?*, Princeton: Princeton University Press.
- Pindado, Fernando (2009), "La participación ciudadana, la vida de las ciudades", en Celaya, I. et al. (coords.), *Participación Ciudadana...para una administración deliberativa*, Zaragoza: Gobierno de Aragón (Acceso el 16 de septiembre de 2011, <http://aragonparticipa.aragon.es/>)
- Pineda, Carmen (2004), "Los presupuestos participativos en España: un balance provisional", *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, N.º.78, pp.64-76.
- ___ (2004a), "Posibilidades y condicionamientos de los presupuestos participativos". *Temas para el Debate*, N.º 113, pp. 41-44.
- ___ (2005), "La participación ciudadana en España en el contexto de la Ley de medidas para la modernización del gobierno local", *Jornadas sobre Participación Ciudadana*, Almería.
- ___ (2009), "Los Presupuestos Participativos en España: un nuevo balance", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, Vol. 311, pp. 279-301.
- Pires, Valdemir (2000), "Límites y potencialidades del presupuesto participativo", *Revista Internacional de Presupuesto Público*, Año 27, N.º 42.
- Pires, Valdemir y Pineda, Carmen (2008), "Formación y preparación de los actores del Presupuesto Participativo", *Revista de Estudios Locales*, Vol. 113, pp. 54-75.
- ___ (2008a), "Presupuesto Participativo: una tipología para superar los límites de las definiciones demasiado amplias o restrictivas", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, Vol. 308, pp. 206-244.
- ___ (2010), "Control social del gasto público: objetivos, mecanismos, requisitos y desafíos", *Revista de Estudios Locales*, N.º 134, pp. 36-55.
- Piotrowski, S.J. (2009), "Is transparency sustainable?", *Public Administration Review*, Vol. 69 (2), pp. 359 – 361.
- Prats, J. (2005), *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

- Prieto-Martín, P. (2010), *(e)Participación en el ámbito local: caminando hacia una democracia colaborativa*, Sololá (Guatemala), Asociación Ciudades Kyosei (en edición) (Acceso el 18 de octubre de 2011, [http://www.ckyosei.org/docs/\(e\)ParticipacionEnElAmbitoLocal.CaminandoHaciaUnaDemocraciaColaborativa.pdf](http://www.ckyosei.org/docs/(e)ParticipacionEnElAmbitoLocal.CaminandoHaciaUnaDemocraciaColaborativa.pdf))
- Putnam, R. (2000), *Solo en la bolera*, Barcelona: Galaxia-Gutemberg.
- Ruano, J.M. (2010), "Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana", *Política y Sociedad*, Vol. 47, Nº 3, pp. 93-108.
- Sintomer, Yves, Herzberg, Carsten y Röke, Anja (2008), *Les budgets participatifs en Europe. Des services publics au service du public*, París: la Découverte.
- Smith, I., Lepine, E. y Taylor, M. (eds.) (2007), *Disadvantaged by where you live? Neighbourhood governance in contemporary urban policy*, Bristol: The Policy Press.
- Stiglitz, J. (2002), "Transparency in Government", en *The Right to Tell: The Role of Mass Media in Economic Development*, Washington, D.C.: The World Bank, Ed. Roumeen Islam.
- Stoker, G. (ed) (2000), *The New Politics of British Local Governance*, Londres: McMillan.
- Stoker, G. (2006), *Why politics matters. Making democracy work*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Subirats, J. (2003), *Elementos de Nueva Política*, Barcelona: CCCB.
- Wagenaar, H. (2007), "Governance, complexity and democratic participation: how citizens and public officials harness the complexities of neighbourhood decline", *The American Review of Public Administration*, Vol. 37, pp. 17-50.
- Wainwright, H. (2005), *Cómo ocupar el Estado: experiencias de democracia participativa*, Barcelona: Icaria.

PÁGINAS WEB DE REFERENCIA

- Cámara de Porto Alegre: www.camarapoa.rs.gov.br/
- Ayuntamiento de las Palmas de Gran Canaria: www.laspalmasgc.es
- Comune di Genova: www.comune.genova.it/
- Ayuntamiento de Zaragoza: www.zaragoza.es/ciudad/ayto/
- Portal de Transparencia de la Prefeitura de São Carlos: www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/portal-da-transparencia.html.
- Observatorio Internacional de Democracia Participativa: www.oidp.net/
- Programa Gestión Pública y Ciudadanía de la Fundación Getulio Vargas: <http://portal.fgv.br/>
- Premio Reinhard Mohn Prize: www.bertelsmann-stiftung.de/

INSTITUCIONES Y GOBERNANZA



CAPÍTULO 10

CIUDAD, TERRITORIO Y PROYECCIÓN URBANA: LA COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL EN LAS ÁREAS METROPOLITANAS

José María Mella Márquez

Catedrático de la Universidad Autónoma de Madrid.

ÍNDICE: 1. Introducción; 2. Experiencias internacionales de cooperación intermunicipal; 2.1. Siete dilemas; 2.2. Evidencia internacional de gobierno de regiones metropolitanas europeas poli-céntricas; 2.3. Nuevas formas de cooperación intermunicipal; 3. Tesis y antítesis del gobierno de la ciudad; 4. Conclusiones y propuestas para gobernar las ciudades. Bibliografía.

PALABRAS CLAVE: Ciudades, Gobierno, Cooperación, Áreas Metropolitanas, Policentrismo.

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es estudiar las formas de integración de cada una de las dimensiones de relevancia local, en especial el fenómeno metropolitano, en las unidades de gestión de los ayuntamientos. En este sentido, se definirá en primer lugar el hecho metropolitano, seguidamente se estudiarán las experiencias internacionales en materia de dirección y gestión de la ciudad y su articulación territorial supramunicipal e intermunicipal, a continuación se identificarán los problemas fundamentales de la gobernanza metropolitana y, finalmente, se realizarán algunas propuestas de acción para gobernar y gestionar las ciudades del siglo XXI.

En efecto, estudios recientes sobre los procesos de urbanización en curso en los países del Sur de Europa contextualizan a éstos en un nuevo marco analítico, llamado no sin cierta fuerza gráfica como de “explosión de la ciudad” (Font, 2006). “Explosión” que implica la dispersión territorial de actividades y flujos, integradas funcional y económicamente, que determinan nuevos usos del suelo, consumos intensivos de recursos y energía, diferentes estructuras de movilidad de bienes y factores, surgimiento de nuevas morfologías espaciales y, en definitiva, un nuevo modelo de producción de ciudad.

Según Indovina (2006), en el caso de los nuevos procesos de urbanización, se trata no solo de un fenómeno de difusión y, por lo tanto, de creación de una “ciudad difusa”, sino de una tendencia general del territorio a metropolitanizarse o a la formación de una “ciudad de ciudades”. Metropolitanización que produce la integración de los diferentes espacios o territorios que configuran la llamada “ciudad difusa”; es decir, las actividades económicas, las actividades comerciales, la provisión de los más variados servicios públicos y privados se ven funcionalmente integradas e interrelacionadas para organizar al conjunto del territorio en áreas metropolitanas. Áreas metropolitanas con rasgos nuevos, diferentes a los que definían a las antiguas “áreas metropolitanas”.

Las nuevas “áreas metropolitanas” se caracterizan por movilidades pluri-direccionales (no unidireccionales, de la periferia hacia el centro), la inexistencia de un único centro funcional, el surgimiento de nuevas centralidades económicas y terciarias, diversificadas y especializadas, que configuran un mosaico variado de paisajes urbanos, con formas ya no piramidales con valores máximos en el centro, sino como “cadenas montañosas con varias cimas y valles” (Mella, 2007).

Los factores determinantes de este proceso de metropolización son las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TICs) que permiten una nueva organización de la ciudad y el territorio, las transformaciones del sistema productivo hacia organizaciones más flexibles en las que las PYMES desempeñan un mayor papel en los nuevos procesos de externalización y subcontratación, la expansión terciaria de las economías avanzadas, la globalización de la economía y la ampliación del mercado mundial. Esta ampliación del mercado lleva consigo la formación de nuevas “cadenas de valor” que extienden geográficamente a escala planetaria los procesos de producción y el logro de nuevas economías de escala, no por la concentración de la producción sino por el control del proceso productivo con la ayuda de las TICs. Las metrópolis se han convertido así en los nuevos lugares centrales de producción de riqueza (Jouve, 2005).

Asimismo, existen transformaciones en masa de la vida cotidiana de los ciudadanos que determinan este nuevo proceso de metropolización, básicamente la demanda creciente de servicios, que condiciona la localización en el territorio de los centros comerciales y los centros de ocio, de fácil acceso con una especial preferencia por el transporte privado. Juntamente con los cambios de la vida cotidiana, hay que tener en cuenta que el antiguo gradiente de renta de las familias desde el centro a la periferia ya no presenta la forma tradicional en campana, sino con formas con picos y valles a lo largo y a lo ancho del territorio metropolitano, en la proximidad de los cuales se localizan las actividades de servicio y producción, acordes con los correspondientes niveles de renta.

Estos fenómenos son los que determinan los ya mencionados movimientos multidireccionales, a través de las nuevas vías de comunicación mucho más complejas en forma de autovías, circunvalaciones, autopistas radiales y no radiales, que condicionan una ocupación dispersa del territorio y de bajas densidades, que generan elevados consumos de energía en transportes y viviendas, usos extensivos del suelo y de recursos naturales¹.

A efectos de la gobernanza urbana, conviene definir también a las áreas metropolitanas como un “hecho social y político”, como marco de interacción de

1. Es evidente que estos nuevos procesos de urbanización están estrechamente vinculados al auge inmobiliario que España y otros países han experimentado en los últimos casi tres lustros, y que ha implicado el mayor incremento de espacio urbanizado de toda la historia de nuestro país (Mata, 2007). Este “tsunami urbanizador”, como le han llamado algunos autores (Gaja, 2008), producto de ese “boom” inmobiliario hiper-urbanizador, es consecuencia de un modelo económico y urbanístico diseñado para lograr la máxima producción inmobiliaria, sin limitaciones de orden paisajístico, ecológico, urbano o social.

la ciudadanía; aunque la evidencia muestre que es el ámbito local el que en mayor medida se identifican los ciudadanos (Navarro, 2006)².

Este “hecho social y político” está caracterizado morfológicamente por la ciudad metropolitana, con un carácter profundamente poli-céntrico en el que existe un municipio central y otros sub-centrales con su propia área de influencia que interactúan entre sí y con el propio municipio central. Pero la ciudad metropolitana va más allá de la morfología urbana poli-céntrica. De acuerdo con la literatura internacional (Dematteis y Governa, 2005; Scott y Storper, 2003; Amin, 2002; Bagnasco y Le Galès, 2000), este “hecho social y político” o, más bien, esta “construcción social y política” es el resultado de la acción colectiva de grupos y clases sociales, intereses e instituciones. En realidad, es el resultado de un proceso histórico de luchas e interacciones (confrontación, conflicto, consenso) entre actores diversos que generan un territorio (metropolitano), que es un producto complejo de un conjunto de valores y recursos, activos fijos materiales e inmateriales y estructuras organizativas. Así, pues, el territorio metropolitano no es simplemente un espacio pasivo de localización de actividades y funciones, ni solamente un “espacio de flujos” (Borja y Castells, 1997), sino también y sobre todo un espacio de activos cognitivos, sociales, culturales, institucionales y políticos (Waterhout, 2007).

En suma, se trata de la creación de nuevas formas de hacer ciudad en las que la dispersión territorial, la reorganización productiva, la especialización espacial, la polarización del crecimiento, la recualificación urbana y, en definitiva, las nuevas formas de vida urbana que asumen los ciudadanos determinan no sólo la utilización de los inputs urbanos (trabajo, capital, tecnología, suelo, energía), sino también los instrumentos de intervención en la ciudad y el planeamiento urbano y territorial.

Instrumentos y planeamientos que deben apuntar a formas de “federalismo desde abajo” basadas en una fuerte colaboración interinstitucional, la emergencia de la cada vez más relevante importancia de las competencias de los gobiernos locales, para no sólo lograr mayores niveles de eficiencia territorial y optimizar la prestación de los servicios públicos³ y privados, sino también promover el desarrollo

2. Aunque la realidad es que los ciudadanos se desplazan, trabajan y consumen bienes públicos y privados en el espacio metropolitano y sus decisiones consideran esta escala. Sería necesaria una mayor investigación al respecto para saber si existe o no realmente una “ciudadanía metropolitana”.

3. Véase Mella (2008) en donde se demuestran las ganancias de eficiencia por la prestación intermunicipal de los servicios públicos locales básicos. Eficiencia y optimización, basadas en la dotación de las correspondientes infraestructuras y equipamientos que permitan una movilidad fluida y libre de costosas congestiones, redes telemáticas para el flujo de informaciones y conocimientos, formas urbanas con una

económico, la apropiación del espacio público por parte de los ciudadanos y el bienestar social.

Este llamado “federalismo desde abajo” da lugar a nuevas configuraciones de las relaciones entre los Estados y los poderes locales⁴, caracterizadas por negociaciones contractuales entre instituciones en un marco espacial espinoso (los espacios metropolitanos) para la acción colectiva justamente por ser “objetos sociales, políticos y económicos muy fragmentados” (Duran y Thoenig, 1996, citado por Jouve, 2005).

La pertenencia de las ciudades en la actualidad a sistemas de mayor tamaño de naturaleza metropolitana representa una oportunidad capaz de potenciarlas y de justificar la implantación de dotaciones que por sus características desbordan con mucho el ámbito local municipal. De hecho el ámbito metropolitano permite asegurar el éxito, por economías de escala y sinergias entre actividades, de las iniciativas locales, que debidamente organizadas en sistemas de gobierno y gobernanza permitirían superar las fragmentaciones territoriales⁵.

2. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL

Las áreas metropolitanas se han convertido en un campo clave de experimentación y puesta en práctica de modelos y procedimientos de gobierno para la cooperación y la coordinación institucional y la apertura de cauces para la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. En ese sentido, se tratarán en este epígrafe los dilemas a los que se deben enfrentar los nuevos sistemas de gobierno, las formas de gobierno en regiones metropolitanas europeas poli-céntricas y las nuevas formas de cooperación intermunicipal.

masa demográfica de densidades relativas más elevadas, que hagan posible la existencia del transporte colectivo, el uso más racional de recursos naturales escasos, la localización de actividades productivas y la instalación de los equipamientos ambientales necesarios para la eliminación de residuos y la depuración de aguas.

4. Desde este punto de vista, el Estado y el mercado ya no son los dos únicos mecanismos de distribución de recursos en las sociedades urbanas. Las ciudades pueden constituir también espacios políticos de agregación de preferencias de los individuos y de los grupos y clases sociales y de redistribución de recursos. Sin embargo, no hay que llevarse a engaño, como muestra la evidencia empírica de otros países (Jouve, 2000; Jouve y Lefèvre, 1999a, 1999b), los Estados continúan cumpliendo un papel esencial en la construcción de los espacios locales de negociación entre grupos sociales y líderes políticos.

5. Habría que plantearse en este sentido si en el actual Estado de las Autonomías en España, los gobiernos de las comunidades autónomas no son ya los verdaderos gobiernos metropolitanos, sobre todo en las comunidades uniprovinciales.

2.1. Siete dilemas

Los siete dilemas de las regiones metropolitanas (OECD, 2006) son los relativos a la visión estratégica de las mismas y a su gobernanza. El primer dilema plantea que las regiones metropolitanas se han convertido en los principales centros de crecimiento de las economías contemporáneas, pero la cuestión es si son la causa o la consecuencia del mismo. Porque si son la causa, las regiones metropolitanas tienen que ser promovidas y si son la consecuencia la tendencia de las mismas a atraer recursos de otras regiones podría causar más costes que beneficios. La contestación a esta cuestión es importante porque las áreas metropolitanas tienen ventajas y desventajas⁶ y es importante buscar la compatibilidad entre los intereses nacionales/regionales y los intereses de las áreas metropolitanas en un juego de suma positiva.

Como consecuencia del primer dilema, el segundo dilema implica que las autoridades públicas desempeñan un papel central en la generación de estrategias metropolitanas, pero la cuestión es si éstas pueden llevarse a cabo sin una planificación económica, que entraña múltiples dificultades⁷ en una economía dinámica y cambiante. La opción consiste en diseñar planes estratégicos que impliquen a los sectores públicos y privados, a las grandes empresas y a las pymes, a las universidades y a otros centros de investigación para desarrollar el potencial local de los sistemas regionales de innovación.

El tercer dilema surge del propio hecho metropolitano, caracterizado por la concentración de la población y el dinamismo económico, pero al mismo tiempo por la congestión urbana, el deterioro medio ambiental, el problema de acceso a la vivienda y la desigualdad /exclusión social. Por tanto, las políticas urbanas deberán combinar el dinamismo de las economías locales y la habitabilidad de las ciudades.

El cuarto dilema sugiere que el hecho metropolitano, y la necesidad de una visión estratégica juntamente con la planificación de infraestructuras y la prestación de servicios, necesita evitar una autoridad pública relativamente autónoma para un ámbito geográfico determinado; pues la evidencia internacional⁸ muestra que dicha

6. Entre las ventajas cabe señalar la accesibilidad, la especialización del trabajo, los efectos de aglomeración, las externalidades positivas, el capital físico y el capital social. Entre las desventajas se encuentran los costes de congestión, la insuficiente calidad de las infraestructuras, la reducida cohesión social, la baja cohesión política y la insuficiente cohesión fiscal (OECD, 2006: 87-92).

7. Dificultades derivadas de la falta de presupuestos plurianuales y multisectoriales y de los problemas de coordinación entre la financiación pública y privada con diferentes horizontes temporales, entre otras.

8. Véase OECD: 190-200.

autoridad está alejada de los intereses locales de los ciudadanos, representa una sobre-carga burocrática, lesiona la autonomía de las entidades locales y genera la pérdida de poder local a favor de un nivel superior de gobierno⁹. Por tanto, se plantea que la alternativa más eficiente es la cooperación inter-municipal para la planificación estratégica y el ejercicio compartido de políticas urbanas en las áreas metropolitanas.

El quinto dilema surge de los conflictos potenciales entre las estrategias metropolitanas y las de los gobiernos de nivel superior (regionales, nacionales y de la UE), de modo que la cuestión clave consiste en que las políticas de los niveles superiores de gobierno se diseñen de manera coherente con las necesidades específicas y el potencial de desarrollo de las propias ciudades¹⁰.

El sexto dilema es el derivado del proceso de gobernanza territorial asociado al desarrollo de políticas de desarrollo económico, que implican la colaboración del sector público y privado; pero en la que el primero debe tener en cuenta que las prácticas de los grupos de presión e interés pueden beneficiar a las grandes empresas y perjudicar a las pymes poniendo en riesgo los intereses colectivos de la ciudad.

El séptimo dilema es una consecuencia del elevado coste de las infraestructuras urbanas e interurbanas, que crean fuertes presiones fiscales y necesitan ser provistas por los gobiernos centrales, regionales y locales, lo que requiere recursos fiscales suficientes y en ocasiones la utilización de contratos público-privados.

2.2. Evidencia internacional de gobierno de regiones metropolitanas europeas poli-céntricas

La evidencia internacional es rica y abundante. En efecto, hay estudios (Hall y Pain, 2006; Otgaar, Van Den Berg, Van der Meer y Speller, 2008) que permiten hacer una síntesis de las principales lecciones que se pueden extraer en materia de organización y cooperación territorial de diversas regiones metropolitanas europeas¹¹.

9. La evidencia empírica internacional muestra que con frecuencia las autoridades metropolitanas se ven favorecidas por los gobiernos centrales, lo que se asocia con la concentración de poder hacia arriba en detrimento de la autonomía local y el principio de subsidiariedad (OECD, 2006: 81).

10. En este sentido, es fundamental un proceso de planificación negociado entre los diferentes niveles de gobierno con objetivos claros, cronogramas precisos y presupuestos comprometidos.

11. Las experiencias de Manchester, Stuggart, Basilea, Lille, Turín, Bilbao, Barcelona, Valencia y Zaragoza, cuyas conclusiones son similares a las aquí obtenidas, pueden consultarse en Sorribes, Quintás y Del Romero (2009).

La experiencia del *Sudeste de Inglaterra* consiste en que la nueva “Estrategia Espacial Regional” ha sido generada por organismos (con la excepción del caso de Londres)¹² cuyos representantes no fueron democráticamente elegidos. Los límites territoriales de la llamada “región estándar del Sudeste” no se corresponde con las relaciones urbanas funcionales, la implementación de las políticas obedece a una gran variedad de “instrumentos con propósitos especiales” (corporaciones de desarrollo urbano, compañías de regeneración urbana, asociación estratégica local, consorcio comercial o el “London’s 2012 Olympics” para promocionar la candidatura olímpica de Londres).

Adviértase que son instrumentos con competencias y recursos diversos para implementar políticas urbanas, dependientes de las entidades locales y con fuertes relaciones con el gobierno central en materia de infraestructura, vivienda y financiación. Los expertos (Hall y Pain, 2005) consideran que hay una falta de integración entre la planificación de los usos del suelo y la planificación de los transportes como consecuencia de la falta de gobernanza urbana a nivel de la gran área metropolitana¹³.

La región de París muestra -según las reuniones de expertos llevadas a cabo (Hall y Pain, 2006)- que se echa en falta la existencia de estructuras horizontales y verticales de gobernanza para hacer frente a los problemas metropolitanos¹⁴. Se necesitan nuevos proyectos estratégicos metropolitanos, operando a diferentes escalas

12. Véase el reciente informe del “Greater London Authority” (GLA, 2010), que puede consultarse en <http://www.london.gov.uk/who-runs-london/greater-london-authority>. El Estado británico en 1986, comandado por la conservadora M. Thatcher, decidió suprimir las instituciones metropolitanas en Gran Bretaña, entre ellas el “Greater London Council” (GLC) dirigido por los laboristas, por razones políticas. Desde 1986 hasta el año 2000, la capital fue fragmentada políticamente en 32 “boroughs” (distritos) más la City. Cada “borough” tiene su propio instrumento de planeamiento urbanístico, cuenta con sus propias políticas sectoriales (transporte, energía), establece proyectos de *partenariado* con los actores privados y hace la competencia a los otros “boroughs”. La ausencia de coordinación se ve atemperada por el “Government Office for London” dirigido por un funcionario nombrado por el gobierno, que junto con el funcionamiento opaco de los “Quangos” (Comités) de cada “borough”, produce un déficit democrático notable. En el año 2000 se recupera hasta la actualidad la GLA, ya no con el poder de la GLC, con un control presupuestario muy estricto del Estado central, menos margen de maniobra competencial y una estructura burocrática más ligera.

13. A nivel de la MCR o “mega-city región” (Hall y Pain, 2006: 197).

14. Hasta los años noventa, la dirección política de la metrópoli fue posible por la fuerte presencia del Estado central, que -como en el caso de Londres- éste último no aceptaba que se escapase de su control como capital nacional. En la actualidad, se van abriendo paso desde hace años formas de gobierno a nivel regional (las prefecturas y los consejos regionales, aún siendo pivotes de las administraciones estatales) e intermunicipal que aspiran a generar sistemas productivos locales pero en constante tensión con el nivel departamental que dispone asimismo de esta competencia económica de captación de empresas. La Prefectura de “Ile-de-France” vehicula “Las orientaciones estratégicas a tres años del Estado en Ile-de-France” (<http://www.paris.pref.gouv.fr/plan%202009.pdf>)

espaciales, pero con objetivos y prioridades comunes. No tendría sentido crear un nuevo órgano o estructura metropolitana de gobierno, pero ello no quiere decir que no sea necesario la creación de un “espacio político” en el que diferentes instituciones consensuen estrategias para hacer frente a los problemas metropolitanos y, más concretamente, definan una estrategia de planeamiento espacial todavía inexistente para el conjunto de la primera región metropolitana de Francia (Halbert, 2005b; Palisse, 2006; AURIF, 2010 a y b)¹⁵.

El “Randstad” holandés posee una estructura administrativa basada en tres niveles (nacional, provincial y municipal). La planificación espacial como conjunto de estrategias territoriales generales se establece a nivel nacional¹⁶, pero se ejecuta a nivel local. El “Randstad” está constituido por cuatro provincias y 175 municipios, no está representado por una entidad propia de gobierno y la cuestión de la constitución de alguna forma de gobierno regional ha sido un elemento de debate recurrente durante los últimos veinte años¹⁷. Frente al riesgo de fragmentación política, existen diferentes formas de cooperación intermunicipal. El mejor ejemplo es la cooperación entre las cuatro mayores ciudades y las cuatro provincias que conforman la región del “Randstad”, que desarrollan estrategias y coordinan políticas económicas y territoriales; aunque existan también acuerdos de cooperación a escalas territoriales inferiores¹⁸.

En el caso particular de Bélgica cada región planifica su propio territorio, no existe una estructura nacional de regulación y las regiones se consideran entre sí como rivales más que como complementarias en un juego de “ganador-ganador”¹⁹.

15. En AURIF (Instituto de Ordenación y Urbanismo de la Región de Île-de-France) puede encontrarse información actualizada sobre los avances, desde los primeros convenios/contratos firmados en 2004, de las “inter-comunalidades”, que han sido notables en materia del reparto de competencias a escala comunal e inter-comunal, por un lado, y de las políticas de transportes, empleo e inserción laboral y renovación urbana, por otro.

16. En Holanda, el Estado ha desempeñado y desempeña un papel esencial en las políticas urbanas, bien sea a través de las políticas de ciudades nuevas, de la política de ciudades compactas o de la política de transferencias fiscales a las entidades locales (Jouve, 2005: 113-116).

17. Cuestión recurrente, pero misión imposible en el actual contexto político (Lambregts et al., 2005, p. 15).

18. Añádase que el gobierno nacional prioriza las relaciones con las iniciativas de las escalas territoriales inferiores sobre las correspondientes con la región del “Randstad”; muy concretamente, con las llamadas “alas” (Norte, Sur y el “Green Heart”) del “Randstad”, con las que establecen acuerdos por proyectos, como por ejemplo el del Aeropuerto de Schiphol.

19. Las regiones de Valonia y Flandes se relacionan fuertemente con Bruselas, pero no entre ellas. Una de las consecuencias ha sido un fuerte desarrollo periurbano con fuertes flujos casa-trabajo entre las ciudades y sus periferias, especialmente en torno a Bruselas (Aujean et al., 2005: 4).

En la región del “Gran Dublín” la coordinación de la política regional se ha visto obstaculizada por un déficit institucional consistente en que a pesar de la existencia de directrices territoriales que promueven la “autosuficiencia” de las ciudades para evitar los fenómenos de difusión, la ejecución de las mismas es realizada por dos autoridades regionales que ni poseen representantes electos ni tienen competencias reglamentarias y fiscales. Son las entidades municipales o locales las que controlan la gestión del uso del suelo y disponen de más, y más poderosas, competencias que las autoridades regionales. Por tanto, el objetivo de las directrices territoriales de un desarrollo poli-céntrico autosuficiente ha fracasado, de modo que esos centros se han convertido en ciudades-dormitorio²⁰.

La mega-ciudad del Rhine-Rhur se extiende sobre cuatro administraciones de distritos diferentes cuyos límites desbordan a la mega-ciudad. Dichas administraciones gestionan únicamente su propio ámbito regional, sin estructuras institucionales de coordinación. En la región del Rhine-Main sucede otro tanto. No existen autoridades de planificación territorial con poder político suficiente para promover un desarrollo económico regional integrado. Se plantea frente a la competencia entre municipios y la autosuficiencia municipal la necesidad de promover el intercambio efectivo y la cooperación entre actores políticos y económicos de la región.

En la región metropolitana europea de Suiza del Norte hay tres niveles de gobierno (la Confederación Suiza, 26 cantones y 2800 municipios, cada una con sus propias competencias). Las asociaciones regionales de planificación son débiles o inexistentes y no existe ningún nivel de gobierno a escala metropolitana o de región urbana funcional. Los municipios desempeñan un papel fundamental en materia de planificación y prestación de servicios y compiten en la atracción de inversiones y el desarrollo de las economías locales. Los municipios no cooperan entre ellos, con la excepción notable de la Asociación del “Área del Gran Zurich”. A nivel nacional, no menos de veinte agencias tienen competencias en diferentes ámbitos de gobierno (agricultura, transporte, comunicaciones, energía, seguridad, entre otras), con un presupuesto limitado, sin coordinación entre ellas. En consecuencia, se plantea la necesidad de reforzar la cooperación entre la Secretaría de Estado de Economía y la Oficina Federal de Desarrollo Espacial; es decir, entre las políticas sectoriales y territoriales.

En síntesis, teniendo en cuenta la evidencia anterior, la cuestión pertinente es: ¿cooperación o competencia? (Hall y Pain, 2006: 206). La respuesta resulta comple-

20. Téngase en cuenta que el gobierno central se ha resistido siempre a descentralizar competencias a las autoridades regionales (Stafford et al., 2005: 20).

ja y ambivalente. En el Randstad holandés se plantea la necesidad de la cooperación y la coordinación- de hecho ha aumentado desde comienzos del nuevo siglo-, pero ello no excluye resistencias, desconfianzas y enfrentamientos a veces duraderos entre ciudades. En la región del “Gran Dublín”, altamente mono-céntrica, se percibe la necesidad de coordinar esfuerzos entre ciudades contiguas para acumular la masa crítica necesaria para competir con otras ciudades a nivel internacional. En la región central de Bélgica, sin un poder central fuerte organizador de complementariedades entre ciudades, la presencia de un poli-centrismo acusado propicia el predominio de la competencia sobre la cooperación, aunque pueda existir la cooperación interurbana a otra escala espacial²¹. En las regiones de Rhine-Main y RhineRuhr, el poli-centrismo y la intersección de estructuras de gobierno federales y poderes locales fuertes han impedido la creación de estructuras de gobernación efectivas, si bien ha permitido desarrollar al mismo tiempo formas de cooperación voluntarias tanto formales como informales. En una palabra, puede afirmarse que en este tipo de mega-ciudades se percibe que la fragmentación de estrategias, la fuerte competencia interurbana, las des-economías de escala, la duplicación de funciones y la falta de coordinación de diferentes políticas (sectoriales y territoriales) están demandando una nueva cultura de la gobernanza y el fortalecimiento de las redes de ciudades²².

2.3. Nuevas formas de cooperación intermunicipal

Recientemente (Otgaar et al, 2008), se han estudiado nuevas formas de cooperación en las regiones metropolitanas a las que conviene prestar la debida atención. En efecto, se han estudiado nueve experiencias europeas, de las que cabe extraer una serie de interesantes lecciones. Aparte de las diferencias existentes entre ellas, comparten el rasgo común de poseer actores públicos y/o privados que trabajan juntos con un objetivo común centrado en el desarrollo económico de las ciudades.

El examen de estas nueve experiencias se puede hacer desde seis puntos de vista: el objeto de estudio, el alcance y la escala geográfica, los actores implicados, el carácter innovador, el estado de desarrollo y los resultados (Cuadro 1).

El análisis del objeto de estudio debe hacerse teniendo en cuenta que las ciudades tienen el reto del desarrollo de nuevas formas voluntarias de cooperación

21. Lille compete con Bruselas, pero coopera con ella para competir con Londres y París (Aujean et al., 2005: 12).

22. El llamado “policentrismo político” en el caso de París (Halbert, 2005: 12) y la “cooperación transmunicipal” o coordinación a nivel de la región de RhineRuhr (Knapp y Schmitt, 2005: 13).

transfronterizas e intersectoriales para anticiparse a la creciente competencia entre regiones a nivel europeo y global.

Cuadro 1. Nuevas formas de cooperación en las regiones metropolitanas europeas

Experiencias	Objeto de estudio	Alcance y escala	Actores	Innovaciones	Estado de desarrollo	Resultados
Eindhoven	Innovación	Desarrollo de una región transfronteriza	Gobiernos locales y regionales, empresas y universidades	Asociación transfronteriza e intersectorial	Iniciativa "Brainport" (2004)	Reputación en la aplicación del principio de la "triple hélice"
Viena	Iniciativas transfronterizas	Integración regional por cooperación transfronteriza	Gobiernos locales y regionales	Cooperación transfronteriza y multilateral	Alianza transfronteriza (2003 y 2006)	Promoción internacional de la región
Helsinki	Competitividad	Infraestructuras, viviendas y usos del suelo en 14 municipios	Gobiernos locales	Cooperación voluntaria entre ayuntamientos	Cooperación regional (2004 y 2005)	Reputación en la aplicación del principio de la "triple hélice"
Copenhague	Turismo	Promoción turística en la región de Copenhague	Gobiernos locales, regionales y empresas	Redes para organizar cadenas de valor turísticas	"Wonderful" Copenhague (1992)	Atracción de un mayor número de turistas, congresos, eventos y cruceros
Múnich	Cooperación y coordinación	Desarrollo sostenible de la región de Múnich	Gobierno regional y gobiernos locales	No innovadora	Organismos de planificación regional (1959 y 1970) en cuestión	La coordinación de los desarrollos comerciales ha fracasado
Budapest	Transporte público	Distribución modal en la región de Budapest	Gobierno nacional, regional y ayuntamientos	Cooperación en un país sin tradición de cooperación	Consorcio de transportes (2004)	Introducción de un pase unificado a precio reducido
Rotterdam	Parques científicos	Desarrollo de parques científicos en las regiones de Rotterdam y La Haya	Gobiernos regionales y locales	Cooperación entre municipios y niveles superiores de gobierno	Organismos de coordinación y proyectos conjuntos (finales 90)	Prioridad en las inversiones nacionales y promoción de la cooperación y la coordinación
Cataluña	Cooperación	Desarrollo sostenible en Cataluña	Gobierno regional y ayuntamientos	Cooperación entre municipios, departamentos y diferentes niveles de gobierno	Programa de rehabilitación (2004)	Proyecto- piloto de cooperación intermunicipal de rehabilitación urbana
Porto	Turismo cultural	Promoción del turismo en la región de Porto	Gobierno central, ayuntamiento, universidades, asociaciones y empresas	Implicación del sector privado local en el sector turístico	Fundación Serralves (1980)	Implicación del sector privado, mayor número de visitantes y promoción de la imagen urbana y regional

Fuente: Elaboración propia a partir de Otgaar et al., 2008

En este sentido, las regiones de Eindhoven, Helsinki, Múnich, Rotterdam y Viena poseen estrategias comunes que se explicitan en formas concretas de cooperación entre ciudades.

El alcance de los casos de estudio muestra que las estrategias para hacer las regiones más competitivas se definen en un sentido muy específico: el desarro-

llo de una región transfronteriza económicamente dinámica (Eindhoven y Viena), la atracción del turismo (Copenhague y Porto), el transporte público (Budapest), la regeneración física y socio-económica (Cataluña), la coordinación del transporte/vivienda/ usos del suelo (Helsinki), el desarrollo sostenible mediante la planificación de la distribución comercial al por menor (Múnich) o el desarrollo coordinado de los parques científicos (Rotterdam). La escala geográfica es en gran parte de los casos de ámbito regional definido éste en un sentido de región urbana funcional²³, aunque incluyendo el desarrollo de las relaciones transfronterizas²⁴.

En todo caso, por un lado, debe observarse que los nueve casos examinados son muy diferentes tanto por su alcance como por su escala geográfica. Esas diferencias deben ser tenidas en cuenta para analizar los factores de éxito y de fracaso en el proceso de formación de coaliciones. Y por otro lado, todas las iniciativas están de alguna manera relacionadas con los objetivos más generales de desarrollo urbano sostenible, crecimiento económico y competitividad internacional.

La composición de los actores implicados en las estrategias metropolitanas es de tres tipos. El primer tipo es una cooperación de carácter público-privada (en los casos de Copenhague, Eindhoven y la Fundación Serralves de Porto). El segundo es de carácter público-público (la coordinación de las autoridades regionales y locales en Múnich y Viena, el proyecto catalán de Serra d'en Mena y el consorcio público de transportes de Budapest). Y el tercero está constituido por iniciativas asimismo de carácter público-público, pero con la participación de la iniciativa privada en la implementación de las estrategias. Este es el caso de Helsinki en el que el sector privado participa en la implementación y el desarrollo de la estrategia de innovación, Eindhoven y Helsinki donde han adoptado el principio de la "triple hélice" (cooperación entre el gobierno local, las empresas y las universidades) y Rotterdam en el que la planificación de los parques científicos incluye no sólo las universidades sino también una organización (ONG) para la conservación de la naturaleza. Conviene matizar

23. El caso de la región de Eindhoven incluye Eindhoven (Holanda), Lovaina (Bélgica) y Aachen (Alemania); la región de Helsinki incluye 14 municipios, la de Copenhague 29 municipios, la de Múnich 186 municipios, la de Budapest 121 municipios, la región de Rotterdam es excepcional en el sentido que únicamente incluye el "ala" del Randstad (Rotterdam y La Haya) y un proyecto en la zona norte de la ciudad de Rotterdam, así como el caso de Cataluña cuya estrategia es regional para toda Cataluña, pero el proyecto ("Serra d'en Mena") se centra únicamente en dos municipios.

24. Copenhague y Helsinki desarrollan las relaciones con Rusia (concretamente con San Petersburgo), el este de Europa y los Estados bálticos (en especial, en proyectos como el de los cruceros). Viena con las regiones fronterizas de Moravia del Sur, el Oeste de Eslovaquia, el Oeste de Hungría y el Este de Austria. Eindhoven incorpora las regiones fronterizas de Holanda, Bélgica y Alemania.

que en seis de los nueve casos la cooperación público-privada es no existente, baja o moderada, ya que las empresas o promotores de proyectos solamente participan en la implementación de las estrategias²⁵.

La cuestión de la innovación en estas nuevas formas de cooperación es importante²⁶; porque únicamente un caso (Múnich) no presenta rasgos innovadores dignos de mención. En efecto, Múnich posee dos organismos de planificación de establecimientos comerciales al por menor, pero no realizan funciones de cooperación y coordinación intermunicipal. En los restantes casos se encuentran formas claras de cooperación intermunicipal, provincial y regional con una proyección local (son los casos del Programa de Regeneración de Serra d'en Mena, del desarrollo de dos parques científicos en Rotterdam y el de la promoción turística en Porto) y con una proyección que va más allá del contexto local (son los casos de Copenhague con sus estructuras en red para promover las cadenas de valor turísticas²⁷, Eindhoven con el concepto de la cooperación transfronteriza e intersectorial para la innovación, Helsinki con la cooperación intermunicipal para la competitividad regional y Viena con la cooperación transfronteriza internacional).

El punto de partida o estado de desarrollo es también importante tenerlo en cuenta para valorar los resultados obtenidos. Concretamente, algunas experiencias (Eindhoven, Cataluña, Helsinki, Rotterdam, Budapest y Viena) son relativamente nuevas y, por tanto, sus resultados todavía no han sido alcanzados en su totalidad, de modo que cabe hablar de resultados esperados o potenciales. Por el contrario, hay otras experiencias con un recorrido temporal mucho mayor (Copenhague creada en 1992, los organismos de planificación de Múnich de los años 50 y 70 y la Fundación Serralves fundada en 1980). Las primeras experiencias se caracterizan por resultados relativamente medibles (Eindhoven), por haber entrado en una fase de proyectos y resultados concretos (Viena en 2006 y Helsinki en 2005), con resulta-

25. El caso de Porto es otra vez de algún modo excepcional en la medida que el proyecto llama la atención por ciertos rasgos de gobernanza metropolitana (conjunción de estrategias entre el Estado, el municipio, las universidades y las empresas). Únicamente las estrategias de Copenhague y Eindhoven pueden considerarse como formas de gobernanza metropolitana con una elevada participación del sector privado.

26. El caso de Budapest no puede considerarse obviamente muy innovador por el hecho de la cooperación para la prestación del servicio público de transporte. Sin embargo, en el contexto político-administrativo que ha cambiado de una estructura vertical o piramidal a otra más horizontal, es un avance en el que el ejercicio de las competencias se hace por iniciativa propia y no como consecuencia de la recepción de órdenes superiores.

27. Cadenas de valor en el sector de Eventos, Convenciones, Incentivos, Congresos y Ferias (Otgaard et al. 2008: 97-118).

dos no considerados exitosos (Budapest) o escasos porque la implementación de los proyectos ha sido lenta (Rotterdam), y con objetivos de alcance limitado por ser un proyecto entre dos municipios (Cataluña). Las segundas experiencias muestran que se van consiguiendo avances importantes (Copenhague), que se ha logrado el éxito como ejemplo a seguir en la cooperación entre actores (Porto) y que la efectividad de la misma está siendo cuestionada (Múnich).

La identificación de los resultados de las experiencias de cooperación metropolitana debe distinguir entre aquéllos que son un resultado directo de la cooperación de aquéllos que son un resultado indirecto o efecto derivado sobre el desarrollo de la región²⁸. Los resultados de las estrategias cuya implementación está en curso deben considerarse como resultados esperados y, en términos de gobernanza metropolitana, es de interés saber si esas estrategias han concitado el apoyo y la acción en común de los actores implicados.

Pues bien, los casos de Eindhoven y Helsinki han conseguido una fuerte reputación en la cooperación llamada de “triple hélice” (cooperación entre universidades, ayuntamientos y empresas privadas), pudiendo observar avances en las estructuras de gobernación metropolitanas²⁹.

El caso del “Centrope” de Viena es un catalizador de la cooperación transfronteriza entre los dirigentes locales y regionales de los cuatro países comprometidos en desarrollar una visión común de la región, con proyectos en infraestructuras de transporte, mercado de trabajo, educación y ciencia, cultura y turismo³⁰.

28. La dificultad de medir tales efectos es evidente, si se tiene en cuenta que la causalidad entre las estrategias llevadas a cabo y los resultados es difícil de verificar, porque otros factores externos han podido afectar a dichos resultados. Además, los resultados (por ejemplo, la competitividad regional) exige una definición previa de los mismos y al tiempo la disponibilidad de una serie histórica de datos, ambas tareas no siempre fáciles y al alcance del evaluador.

29. Estructuras referidas a la concreción de la “tradición para cooperar” de ambas regiones en términos de iniciativas conjuntas (Parque Tecnológico, Instituto de Investigación y Desarrollo, y el Centro de Investigación de la Automoción) lideradas por el alcalde de Eindhoven y el presidente de la compañía Philips para ganar en competitividad. En el caso de Helsinki, se están desarrollando iniciativas estratégicas basadas en intereses comunes de todos los municipios (posiciones de ganador-ganador, consistentes en reducir los gastos de todos) mediante la cooperación intermunicipal en materia de servicios de salud, tercera edad, educación, medio ambiente, entre otros, así como en el desarrollo de políticas industriales, de vivienda e infraestructuras comunes para hacerlas más eficientes. Estructuras de cooperación intermunicipal que, con el apoyo de la administración central, incentivan la fusión de municipios en la medida que la financiación de los servicios públicos se hace cada vez más difícil por el envejecimiento de la población (Véase Otgaar et al., 2008: 65-96).

30. Conviene matizar que el proyecto “Centrope” está constituido solamente por administraciones públicas. En cambio, el proyecto de “Ciudades Gemelas” (Viena-Bratislava), con objetivos similares al proyecto

El caso del “Wonderful” Copenhague es el más fácilmente cuantificable en términos de número de visitantes, congresos, eventos y cruceros; pudiendo afirmar que está logrando con éxito los objetivos previstos, hasta el punto de ser imitado por otras ciudades. La clave del éxito reside en que el proyecto produce resultados concretos y visibles, que compensa la participación de los actores; si bien éstos consideran que los resultados de corto plazo no deben subordinar las estrategias de más largo plazo³¹.

El caso de Múnich muestra que la experiencia de cooperación ha fracasado por el contexto institucional, que ha impedido la coordinación de las estrategias de planificación. El contexto institucional está determinado por un alto grado de autonomía municipal, por una visión cortoplacista de los ayuntamientos que tratan de incrementar sus ingresos procedentes de los impuestos a las actividades comerciales sin tener en cuenta los intereses de los municipios contiguos y por las limitadas competencias del plan regional para implementarlo y ejecutarlo en coordinación con los planes locales³².

El caso de Budapest puede considerarse un avance en un contexto de falta de tradición para la cooperación, dado que se ha introducido un pase unificado de transporte a precio reducido para todos los modos de transporte³³, si bien hay serias barreras que obstaculizan el desarrollo de un sistema integrado de transporte público metropolitano. Estas barreras son la falta de aceptación de los municipios del liderazgo del Estado y del ayuntamiento de Budapest, la pasividad de los operadores

anterior, es de carácter privado, formado por las empresas de la región. Entre ambos proyectos se celebran reuniones periódicas para el intercambio de información y actúan como grupos de presión ante las administraciones centrales respectivas en materia de inversiones en infraestructuras (Otgaard et al., 2008: 39-64).

31. En todo caso, los éxitos no deben ocultar las amenazas a la estrategia consistentes en que la cooperación intermunicipal es vista con desconfianza por otros municipios por el predominio del ayuntamiento de Copenhague, la falta de una coordinación adecuada de los servicios de promoción turística, la percepción de una cierta desigualdad en la distribución de los beneficios del turismo y, en fin, la fragmentación de los servicios turísticos municipales (algunos de los cuales son de menor calidad) (Otgaard et al., 2008: 97-118).

32. La superación de tales limitaciones a la cooperación y coordinación intermunicipal podría basarse en cambios legales y fiscales (relativos a transferencias de competencias a niveles superiores de administración y al sistema de imposición local al comercio), un nuevo órgano regional metropolitano, la promoción de la cooperación entre un limitado número de municipios con intereses comunes y el desarrollo de un liderazgo regional. Sin embargo, no parece haber suficiente apoyo político y social por parte de los municipios implicados (Otgaard et al., 2008: 119-140).

33. El pase es cuestionado por los operadores de transporte por la pérdida de ingresos que supone y, en consecuencia, no lo promocionan. Sucede también que los operadores reciben menos subvenciones de las esperadas en compensación por la mencionada pérdida de ingresos.

(tres empresas públicas de transporte) que carecen de iniciativa por la dependencia de las decisiones adoptadas por los organismos superiores (Estado y ayuntamiento de Budapest), la necesidad de una autoridad especializada en el transporte público metropolitano y la inconsistencia del sistema de concesiones que impide la eficiencia operativa de las empresas y una financiación saneada (Otgaar et al., 2008: 141-164).

El caso de Rotterdam presenta dos variantes (Otgaar et al., 2008: 165-188). El norte de Rotterdam, que está todavía en una fase de planificación, aunque según los actores implicados es una experiencia prometedora³⁴. Y el Sur del "Randstad", que presenta ya resultados en proyectos de cooperación intermunicipal³⁵ que están permitiendo lograr economías de escala, mejorar la coordinación y crear situaciones de "ganador-ganador" para el conjunto de las economías locales (como en el caso de los tres proyectos mencionados anteriormente).

El caso de Cataluña destaca por la promoción de la cooperación entre actores públicos, si bien a una escala geográfica reducida ("proyecto piloto", comparable al caso de Porto) ampliable a niveles territoriales más amplios. Es una experiencia de cooperación no sólo entre municipios y entre departamentos del gobierno regional y los ayuntamientos, sino también integrador de diferentes aspectos socio-económicos de áreas urbanas con problemas.

El caso de Porto muestra el éxito de las formas de cooperación, no sólo en términos de resultados sino también en las formas organizativas. Es evidente que la Fundación Serralves es un factor moderado de atracción turística de la región, pero su contribución indirecta es considerable en términos de imagen simbólica del Portugal moderno y del Porto contemporáneo debido a su prestigio institucional³⁶. La es-

34. Si bien existen temores relativos a la competencia interna con proyectos del "ala" sur de la región, tales como la tecno-polis, el parque de negocios y el parque aeroportuario, que tienen el mismo mercado-objetivo de empresas.

35. Se valora la relación directa entre las autoridades provinciales y locales y las correspondientes del gobierno central para priorizar inversiones. Sin embargo, existe un debate con visiones muy encontradas entre los partidarios de la "Plataforma Administrativa del Ala Sur de la Región" y los detractores de la misma que la consideran un órgano que congestiona todavía más el sistema político-administrativo formado por los ayuntamientos, la provincia y el "Randstad" (Otgaar et al., 2008: 180).

36. Además, debe tenerse en cuenta que la Fundación es una plataforma de diálogo entre el sector del arte portugués y el del resto del mundo, un actor importante del "clúster" creativo local (Centros educativos, Escuela de Arquitectura de Porto, centros artísticos) y un catalizador de la cultura como motor de desarrollo económico. En este último sentido, la Fundación mantiene una alianza estratégica con la Agencia Portuguesa para la Inversión (API). API considera que el arte contemporáneo portugués ayuda a proyectar a Portugal como un país moderno en la esfera internacional, a atraer empresas extranjeras y a promover el turismo de calidad (Otgaar et al., 2008: 215-234).

estructura organizativa y de propiedad público-privada de la Fundación es innovadora y única en Portugal³⁷, debiendo señalar el hecho de que la orientación como negocio del Museo y del Parque no compromete la autonomía del director de la institución, lo que realmente representa una ventaja competitiva importante³⁸.

Por último, se puede afirmar que existen factores exógenos (político-administrativos, económico-territoriales, socio-culturales) y endógenos (fundamentalmente, organizativos) que condicionan el éxito o el fracaso de las experiencias de cooperación metropolitana. Ciertamente, una elevada autonomía municipal (casos de Helsinki, Múnich, Budapest) y la complejidad de las estructuras administrativas (casos del proyecto "Centrope" de Viena, Budapest, Eindhoven) disuaden la cooperación intermunicipal. Por el contrario, la presión por las fusiones de municipios (Helsinki y Eindhoven) y las decisiones de inversión de los niveles de gobierno nacionales y regionales (Helsinki, Cataluña), así como el acuerdo para hacer "lobby" ante los gobiernos nacionales (Eindhoven, Helsinki, Copenhague y Viena) contribuyen a la cooperación entre municipios. Los factores económico-territoriales (innovación, competencia internacional, desarrollo sectorial y de "clusters" de actividad) en todos los casos son un incentivo para la cooperación. Los factores socio-culturales, fundamentalmente la "cultura de la cooperación", son muy relevantes en la explicación de porqué unas regiones cooperan más que otras³⁹. Por otra parte, seis son los factores organizativos, que son esenciales en el fomento de la cooperación: la implicación de los actores públicos juntamente con los privados (Copenhague, Eindhoven, Helsinki y Porto), la colaboración de los niveles superiores de los gobiernos (regionales y nacionales) (Cataluña, Eindhoven, Copenhague y Helsinki, Rotterdam), el mayor alcance y la mayor escala geográfica⁴⁰,

37. Los propietarios son el Estado portugués y un grupo de 130 empresas de Porto, de otras ciudades y regiones de Portugal y de España. Los actores implicados son, además del Estado y las empresas, la ciudad de Porto y las universidades.

38. El director es responsable del contenido de las exposiciones y tiene todas las competencias artísticas en su poder. Por tanto, el sector privado de la Fundación no tiene participación alguna en la orientación cultural de la institución.

39. Las experiencias examinadas muestran que, cuando no existe una "cultura de la cooperación", ésta debe construirse "paso a paso" mediante un proceso de aprendizaje colectivo, en el que la cooperación muestre a los actores los beneficios de llevarla a cabo.

40. Sin embargo, hay también argumentos para reducir tanto el alcance como la escala, debido a que un crecimiento de ambos factores implica una mayor complejidad institucional y organizativa (Viena, Eindhoven y Rotterdam). Experiencias de cooperación de menor escala (Copenhague y Porto) facilitan la cooperación. Es el llamado "dilema del alcance y la escala", que puede resolverse de tres formas: aumentando tanto uno como otra gradualmente (Helsinki, Eindhoven y Rotterdam), coordinando las estrategias a un nivel más elevado de gobierno e implementando las mismas a niveles más bajos (Viena) y creando redes flexibles por ejes específicos de la estrategia global (Copenhague) (Otgaar et al., 2008: 254).

un liderazgo inteligente y fuerte⁴¹, un seguimiento de los resultados y una buena comunicación de los mismos⁴².

3. TESIS Y ANTÍTESIS DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD

Tesis y antítesis o medida de las mayores y menores contradicciones que encuentran las diferentes formas de gobierno de la ciudad, hasta aquí examinadas. Contradicciones entre supra-municipalidad vs inter-municipalidad, coordinación vertical vs coordinación horizontal, nivel macro vs niveles meso/micro de gobierno, sector público/Estado de bienestar vs sector privado, conflicto vs consenso, tecnocracia vs participación, seguridad vs precariedad, áreas metropolitanas vs gobernanza urbana.

Si se ha considerado más arriba al hecho metropolitano como un conjunto de actores, el gobierno de la ciudad en el sentido de gobernanza urbana puede entenderse como la capacidad de acción colectiva⁴³ de los actores locales públicos y privados para definir estrategias comunes⁴⁴, basadas en la cooperación/coordinación horizontal y vertical entre diferentes gobiernos municipales y gobiernos supra-locales, entre los efectos territoriales de las políticas sectoriales, entre organizaciones no gubernamentales y ciudadanas, entre distintas competencias y visiones económico-territoriales (Davoudi et al. 2008). Estas interacciones hacen perder fuerza a las relaciones jerárquicas de antaño sustituyéndolas en la actualidad por relaciones de mayor complementariedad.

41. No necesariamente de un único líder. En el caso de Eindhoven, el liderazgo es desempeñado por el alcalde de la ciudad, el consejero delegado de Philips y el presidente de la Universidad Politécnica. Otro tanto sucede en otras experiencias (Viena, Budapest). Sin embargo, es importante distinguir el liderazgo estratégico y el liderazgo en la implementación: en el caso de Copenhague cada red es dirigida por la organización más importante en la cadena de valor y en el caso de Eindhoven los proyectos están dirigidos por representantes experimentados en la implementación de los mismos.

42. Es un factor esencial para ganar apoyo político, social e institucional. Buenos ejemplos son los casos de "Wonderful Copenhagen", Eindhoven, Helsinki, Viena y Porto, que publicitan los resultados para mostrar a los sectores público y privado los beneficios de sus inversiones.

43. Acción colectiva a nivel macro (UE y gobierno nacional), meso (regional e inter-regional) y micro (metropolitano, urbano e intra-urbano) (Davoudi et al., 2008).

44. Los objetivos de las estrategias comunes son la cohesión social y territorial, el crecimiento económico y el desarrollo sostenible. No se emplea el objetivo de competitividad porque no se considera que una economía metropolitana o nacional, por ser diferente a la de una empresa, deba ser competitiva. Ése es un concepto erróneo o peligroso. Sería más riguroso utilizar el concepto de productividad –que explica el crecimiento– y su determinante principal, el capital humano (véase Krugman, 1994 y Storper, 2006). En todo caso, dado el uso habitual del término, como se hace en este proyecto del que este trabajo forma parte, exigiría matizarlo y precisar con exactitud en qué sentido se usa. Porque la competitividad es para elevar el nivel de bienestar de los ciudadanos o es pura retórica para encubrir objetivos espurios.

De ahí que Pascual (2006) plantee un nuevo enfoque basado en una mayor autonomía de las administraciones públicas locales⁴⁵, en torno a los siguientes criterios: las estrategias deben definir las formas de gobierno⁴⁶ y al territorio⁴⁷ y no al revés- es decir, que el contenido (competencia o servicio) determine al continente (ámbito territorial o geográfico de prestación adecuada)-, el municipio/el barrio debe ser una unidad relacional básica por su identidad y sentido de pertenencia de la ciudadanía, la(s) ciudad(es) es(son) crucial(es) para la inserción en los sistemas de ciudades incluido el sistema global, la ciudad de la globalización es una región de ciudades⁴⁸, la región de ciudades es el concepto relevante frente a la región-ciudad o ciudad-región⁴⁹ para poner en valor los factores endógenos de cada ciudad y buscar la cooperación horizontal entre todas ellas, y el territorio como agente activo del desarrollo requiere un plan estratégico compatible y complementario con un plan de ordenación urbana con arreglo al principio de subsidiariedad.

El concepto de gobernanza urbana aparece para dejar paso a las fórmulas de planificación estratégica del desarrollo territorial sostenible, la comprensión holística de los problemas socio-territoriales, los planteamientos de “abajo a arriba” en sustitución de los anteriores basados en el dominio de los especialistas (tecnocracia)⁵⁰ sobre los ciudadanos, la especialización incomprensiva de los siste-

45. La autonomía local debe entenderse aquí no como un proceso autárquico, sino como una relación compleja entre los niveles local y global, en la que el nivel local muestra su capacidad para tomar parte en las relaciones inter-locales y supra-locales, bien sean éstas provinciales, regionales, nacionales e internacionales.

46. En este sentido, hay autores (Pascual, 2006) que critican fuertemente, basándose en diversas razones, la experiencia de las áreas metropolitanas por insatisfactoria debido a sus límites territoriales y las competencias atribuidas, el fortalecimiento de los gobiernos regionales que hacen innecesarios los metropolitanos, la asimetría de las áreas de influencia de varios municipios dentro de un área metropolitana deja desfasada el ámbito propio de ésta, la verticalidad/ jerarquía y competencias exclusivas para cada ámbito de gobierno ya no se corresponde con la realidad actual del solapamiento de responsabilidades, la necesidad de una circulación fluida de información y la coordinación de proyectos complejos entre diferentes administraciones públicas. Dichas disfuncionalidades perjudican a los municipios periféricos frente a los centrales e incrementan las fuerzas centrífugas de aquéllos frente a las fuerzas centrípetas de éstos.

47. Territorios que serán diferentes según las prestaciones, según sean éstas: sociales (infra-municipales), agua/residuos/transportes/extinción de incendios (intermunicipales) y/o logísticos (internacionales).

48. Región de ciudades en el sentido de que “pensar localmente para actuar localmente es pensar regionalmente y, de modo más preciso, pensar en los sistemas regionales de ciudades” (Pascual, 2006: 176).

49. Concebir una región como una única ciudad entraña dos riesgos: la concepción zonal de la especialización funcional y la subordinación de los ayuntamientos al gobierno regional (que se convertiría en “un alcalde de alcaldes”) (Pascual, 2006: 177).

50. Es muy importante la dialéctica movimientos sociales/cargos públicos elegidos, éstos últimos son representativos y deben gobernar pero aquéllos son identificadores de problemas urbanos y portadores de alternativas negociables. Y no sólo eso, son sujetos activos de la ciudadanía, que es “un proceso de conquista permanente de derechos formales y de políticas públicas para hacerlos efectivos” (Borja, 2001).

mas en que “todo depende de todo” y la centralización o imposición de normativas de “arriba abajo”.

Entre los planteamientos de la “Nueva Gerencia Pública” que prima el mercado en la prestación de los servicios públicos y el Neo-institucionalismo que postula el gobierno en red y el “empoderamiento” de los distintos niveles de gobierno, aquí se opta por este último. Las razones de tal opción no son otras que aquellas que están basadas en el dominio de lo público, porque se entiende que gobernanza y gobierno de las administraciones públicas son conceptos complementarios y no antagónicos, de manera que entre sector público-sector privado y sociedad civil prima ésta y en función de la cual debe estar el primero, el sector público o motor de la acción colectiva para servir los intereses colectivos.

La gobernanza territorial⁵¹, como elemento básico de la planificación estratégica, aparece como una respuesta adecuada al hecho social metropolitano. La gobernanza se caracteriza por cuatro procesos de colaboración (Pascual, 2006): colaboración entre diferentes niveles político-administrativos (gobernanza multinivel), colaboración entre entidades municipales (gobernanza/cooperación horizontal), colaboración para el desarrollo económico y colaboración para la participación ciudadana⁵². Estos procesos de colaboración muestran que la gobernanza es una estrategia puesta en práctica por un buen porcentaje de gobiernos municipales, si bien la intensidad de la colaboración es diferente según se trate de políticas con entidades supra-municipales de tipo redistributivo, entre municipios para el caso de servicios urbanos básicos y de ambas para la promoción del desarrollo económico.

Desde este nuevo enfoque, se concibe la gobernanza metropolitana como una gestión de las interdependencias entre municipios y actores, que prioriza la horizontalidad por objetivos frente a la institucionalidad político-administrativa del

51. Sin embargo, la gobernanza no parece haber resuelto todos los problemas de acción pública por seis razones (Lefèvre, 2003): a) los procedimientos deliberativos retrasan la adopción de decisiones; b) la pérdida de eficacia en la aplicación de las políticas disuaden la participación de las empresas en las estructuras asociativas; c) la confusión de las fronteras entre las esferas de lo público y de lo privado; d) el énfasis en la negociación/consenso (que aparenta la inexistencia del conflicto y posterga el tema del poder y de la autoridad, y de quién toma las decisiones de gobierno); e) la fragmentación de las metrópolis (múltiples entidades de representación, descentralización multiplicadora de los centros de poder y rivalidad entre administraciones y entre éstas y los actores económicos); y f) la competencia internacional entre territorios (especialmente los metropolitanos, que pueden ver así debilitadas sus posibilidades de desarrollo).

52. Según una encuesta a municipios españoles de más de 10.000 habitantes (véase Navarro, 2006: 189), el primer tipo de colaboración había sido llevado a cabo por el 85% de los municipios, el segundo por el 85%, el tercero por el 74% y el cuarto por el 50%.

hecho metropolitano, la inter-municipalidad frente a la supra-municipalidad, la búsqueda de estrategias compartidas de proyectos comunes de colaboración y compromiso frente a una estrategia metropolitana desconectada de los intereses municipales, el ejercicio de un gobierno multilateral (horizontalmente, entre municipios) y multinivel (verticalmente, entre administraciones) de un sistema de municipios en red frente al gobierno de un territorio propio diferente del conformado por las interrelaciones municipales y, en definitiva, el logro de los beneficios para los ciudadanos de un municipio frente a los beneficios de los proyectos a los que tendrán acceso. En consecuencia, se postula una gobernanza del hecho metropolitano basada en la gestión de las redes entre municipios frente a la creación de instituciones supra-municipales (Pascual, 2006: 180)⁵³.

4. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS PARA GOBERNAR LAS CIUDADES

Las ciudades son instituciones, grupos y clases sociales, asociaciones, empresas, redes con intereses diferentes e incluso contrapuestos, y con relaciones de poder entre ellos; de manera que el gobierno y la gobernanza urbanas, en tanto que instrumentos de acción colectiva, deben tener en cuenta cuáles son esos actores, sus intereses y estrategias. Se trata de una dinámica política, con dinámicas de gobierno y dinámicas de gobernanza: las primeras están definidas por normas, organizaciones, partidos políticos, administraciones, procesos y resultados; las segundas, también incluyen procesos y resultados, pero sin normas y mecanismos administrativos. Una y otra forma de gobierno, tendrán siempre presente que su vocación es hacer política ante el conflicto entre las lógicas del mercado, las lógicas sociales y las lógicas políticas, organizando coaliciones⁵⁴ en las que hay actores incluidos y excluidos, pero en las que la lógica política no puede sustituirse por la lógica del mercado⁵⁵.

53. Se plantea el problema de la acción colectiva del gobierno del hecho metropolitano, bien a través de una entidad supramunicipal bien a través de la negociación intermunicipal, sin olvidar que- en una perspectiva neo-institucionalista- el desfase entre "hecho metropolitano", "hecho socio-político" (gobernanza) y "hecho administrativo" (institucionalización) sólo se puede resolver con "coaliciones fundacionales" de actores (públicos y privados), "reglas de juego metropolitanas" comúnmente aceptadas (ordenamientos político-jurídicos) y "liderazgos políticos metropolitanos" (autoridades autonómicas y de las capitales metropolitanas), creadores de estrategias de cooperación (Navarro, 2006 y Yerga, 2006).

54. Coaliciones entre niveles de gobierno, entre municipios, entre organismos sectoriales, entre el sector público y el privado, entre otras.

55. En todo caso, habrá que evitar los peligros de burocratización y tecnocratización e impulsar las formas de hacer política con la participación de los ciudadanos; aparte de la necesidad de liderazgo (Haus, Heinelt y Stewart, 2005) y de la democracia y los incentivos para cooperar (Keating, 2001; Heinelt y Kübler, 2005), que aquí no se tratan por razones obvias.

El papel del Estado es en todo caso fundamental⁵⁶, desde dos puntos de vista: la política de infraestructuras y la política social. Es importante tener en cuenta que las ciudades europeas están caracterizadas por una mezcla de empresas privadas y de servicios públicos, esto es, fundamentalmente por el Estado de bienestar. La composición social de tres tercios, en la que dos tercios son clases trabajadoras y clase medias de renta baja, en situación cada vez más insegura y precaria en sus condiciones de trabajo (crisis económica) y en sus condiciones de vida, exigen un importante gasto público social, que en el caso de España es muy reducido con respecto a la media europea y tiene en consecuencia un largo camino por recorrer (Navarro, 2009). En este sentido, conviene destacar que la provisión pública de los servicios básicos a la población (educación, salud, empleo, vivienda, transporte, espacios públicos, TICs)⁵⁷ siguen siendo claves para el buen funcionamiento de las ciudades metropolitanas, tanto más en una situación de crisis como la presente y de ofensiva política neoliberal reductora del gasto público.

No hay, pues, vaciamiento del Estado a favor de las ciudades, como muestran los casos del Reino Unido/Francia/Holanda, sino todo lo contrario, un gran papel ejercido a través de intervenciones estatales y políticas públicas nacionales (Jouve, 2005). Ello no quiere decir que los Estados y las regiones, que han tratado de reformar las instituciones metropolitanas sin disponer del acuerdo de los actores locales, hayan visto prosperar sus proyectos de reforma (Jouve, 2005). Este es el caso de los Países Bajos (Ámsterdam y Rotterdam) y también de las ciudades metropolitanas en Italia -es el caso de los "compresoris"⁵⁸-, que han sido poco proclives a dejar emerger instituciones metropolitanas poderosas que se les impongan. Ni tampoco que las ciudades no puedan reaccionar autónomamente frente a la crisis y la pasividad de los gobiernos regionales para buscar planteamientos de salida al desempleo y vías de crecimiento económico⁵⁹.

56. No se olvide que la mayor parte de la inversión pública en Europa y España se hace en las ciudades.

57. Aparte de los servicios de abastecimiento y depuración de aguas, recogida y tratamiento de residuos, urbanismo y extinción de incendios.

58. Los "compresoris" eran estructuras intermedias entre la región y el gobierno local que formalmente dependían de las regiones y que en algunas zonas (Bologna, Turín, Milán) se convirtieron en áreas metropolitanas. Nunca recibieron el apoyo real de los gobiernos locales ni de los partidos políticos. A mediados de la década de los ochenta, los "compresoris" fueron abandonados; abandono que se aceleró por falta de respaldo del gobierno central (Klink, 2005).

59. La experiencia del Plan Estratégico del Sur de Madrid (http://www.getafe.es/AYUNTAMIENTO/CAMPANIAS/Plan_estrategico_sur.cam) es sin duda un ejemplo a seguir. Es una respuesta a la apatía en la gestión y al freno al crecimiento de la Comunidad Autónoma de Madrid y es también una propuesta para hacer frente a la crisis actual con planes de actuación conjunta por parte de siete ayuntamientos del

La creación de nuevas instituciones metropolitanas constituye una “solución arriesgada políticamente” (Jouve, 2005)⁶⁰, porque no puede cuestionar las relaciones entre los actores locales y centrales ni la estabilidad de los compromisos preexistentes. La planificación urbana, la consecución de economías de escala y las políticas de crecimiento a escala internacional pueden hacerse con los sistemas institucionales ya existentes. Y, en los casos de Madrid y Zúrich, el papel de “meso-gobierno” o de mediación pública-privada puede llevarse a cabo por el gobierno regional que asume de hecho el papel de gobierno metropolitano. Esta situación es característica de los Estados federales o cuasi-federales, en los que los poderes regionales son poderosos y están dotados de instrumentos financieros, jurídicos y administrativos importantes (Jouve, 2005). Ese “meso-nivel” de gobierno se enfrenta no obstante a problemas como un desajuste entre el área metropolitana y el órgano institucional de regulación (lo que sucede en Suiza), a la existencia de redes de ciudades con organizaciones reticulares variables de diferentes escalas por funciones (medio ambiente, transporte, empleo, urbanismo, entre otras) y a la democracia local que se ve o puede verse lesionada.

En realidad, no existe ningún límite geográfico de una ciudad metropolitana capaz de abarcar todas las funciones y servicios, por lo cual la creación de un único gobierno administrativo para una región metropolitana o urbana no está suficientemente justificada. Aún resulta menos justificada la existencia de tales estructuras gubernamentales formales en las ciudades metropolitanas poli-céntricas (Daboudi, 2006). Lo que hace falta es una geografía variable de colaboraciones intermunicipales más informales y flexibles en las distintas funciones y servicios, que ya se están materializando en toda Europa⁶¹. Efectivamente, las redes entre entidades locales son formas de gobernanza territorial que permiten paliar la falta de instituciones comunes a escala metropolitana (casos de Lyon, Londres y Múnich)⁶² y que pueden ser vías de creación y acumulación de capital institucional (Mella, 1999).

sur de Madrid en materia de infraestructuras, I + D + i, educación y sanidad, vivienda y políticas sociales en una zona de baja renta per cápita relativa y elevado desempleo.

60. Se llega a decir que “puede levantarse acta de la imposibilidad de generar mecanismos de agregación a escala metropolitana” (Jouve, 2005: 130).

61. Los casos de las ciudades de Lyon, Francfort, Birmingham, entre otras, son bien elocuentes (Davoudi, 2006 y Davoudi, 2003). Se trata de modelos alternativos de gestión de los asuntos colectivos, basados en la organización autónoma horizontal entre elementos mutuamente interdependientes tanto del sector público como del sector no administrativo.

62. Si bien algunos autores afirman que el peso de la variable ideológica parece importante en la formación de las redes de ciudades (Jouve, 2005: 129). En todo caso, estas formas tienen sus límites en el déficit democrático y la insuficiente transparencia, en la importancia de las relaciones personales que cuando desaparecen cuestionan la propia existencia de la red, en el exceso de versatilidad y en la falta de institucionalización, en la propensión a la dilución de la responsabilidad política y en la tendencia a la tecnocratización.

Sin duda, se trata de un problema de profundización de la democracia a través de la gobernanza territorial en dos sentidos⁶³. Uno, llevando a cabo la segunda descentralización (de las Comunidades Autónomas a los Ayuntamientos o Pacto Local) en la que los ayuntamientos deberán desempeñar un papel protagonista (De Miguel, 2008). Otro, permitiendo que las instituciones públicas creen espacios⁶⁴, desde la transparencia, para que la política retome la capacidad de abrir cauces de participación y expresión de los intereses ciudadanos y de resolución de conflictos, mediante la negociación y el acuerdo (Subirats, 2006).

Por otra parte, una importante cuestión, inevitable ante la perentoriedad de salida de la crisis, es la relación existente entre gobernanza de las regiones funcionales europeas y crecimiento económico. Pues bien, los estudios realizados (Cheshire y Magrini, 2002 y 2005) muestran una asociación positiva entre una y otro⁶⁵. Aunque sea necesario saber más sobre esta relación⁶⁶, la evidencia del análisis de los casos de Barcelona, Dublín, Lyon y Manchester (Harding, 2010) muestra que las “mejoras prácticas” de gobernanza son aquellas que se apoyan en un contexto nacional/regional estimulante, redes horizontales de instituciones públicas y privadas, capacidad de coordinación y de liderazgo, iniciativa para tratar las implicaciones sociales y ambientales de las estrategias seguidas y una elevada competencia técnica. Estas “buenas prácticas” permiten lograr mayores economías de aglomeración, ya que la

63. Este nuevo gobierno del territorio se basa en la participación, la cooperación y la coordinación para promover experiencias de éxito como los consorcios de servicios, los avances de la planificación a escala metropolitana (estratégica o no solo estratégica) y la puesta en práctica de la competencia incluida en la Ley de Bases de Régimen Local que otorga al alcalde la posibilidad de someter a consulta popular asuntos locales de la propia competencia municipal de especial relevancia para los intereses vecinales.

64. Aunque el problema principal, que habrá que superar con las prácticas que se están proponiendo, es la ausencia de una cultura del pacto y de la cooperación (a la que hay que sumar la falta de cultura territorial), y del control mutuo entre ciudadanía, élites y políticos, que supone en demasiadas ocasiones un obstáculo mayor para el funcionamiento eficaz del Estado en sus diversos niveles (central, regional y local) que la propia carencia de normas y presupuestos.

65. No obstante, esa asociación necesita más investigación para abrir la “caja negra” de lo que se entiende por gobernanza e identificar cuáles son los factores de la misma que inciden en mayor medida en el crecimiento económico (Harding, 2010). Aunque se está insistiendo en la necesidad de examinar las relaciones del nivel local con niveles superiores de gobierno, evaluar las políticas urbanas para evitar duplicidades, simplificar las estructuras administrativas y mejorar la coordinación de las mismas, incrementar la calidad del empleo y el acceso al mismo, adaptar la prestación de los servicios locales a las necesidades del fomento de la innovación, la mejora de los recursos humanos y la iniciativa empresarial, lo que redundará en un mayor nivel de productividad y crecimiento económico (Communities and Local Government, 2008).

66. Para analizar esta cuestión sería necesario integrar también en el esquema el papel del Estado por su gran poder competencial, su papel en las inversiones públicas y en las transferencias hacia las ciudades bien vía políticas de desarrollo económico bien vía políticas sociales.

relación entre la densidad del empleo y el crecimiento económico se refuerza con el tiempo y las economías de urbanización y de localización aumentan con el cambio hacia la "economía del conocimiento". La clave de una buena gobernanza está en gestionar eficazmente las economías de aglomeración, agrupando (*clustering*) las manufacturas de mayor valor añadido dotándolas de infraestructuras avanzadas, localizando las manufacturas de menor valor añadido en las zonas periféricas, promoviendo la formación de recursos humanos altamente cualificados, controlando la consistencia de las políticas nacionales/regionales y locales y evitando la competencia intermunicipal que implica una asignación ineficiente de recursos (Marshall, 2005; Boody y Parkinson, 2004).

Por último, no se olvide que el gobierno de la ciudad en el sentido de la cooperación intermunicipal carecería de perspectiva sin una visión euro-regional y transfronteriza, porque para gobernar la ciudad no se puede perder de vista el contexto socio-territorial en que está inserta; es decir, en el caso de Galicia, la perspectiva euro-atlántica⁶⁷.

BIBLIOGRAFÍA

- Amin, A. (2002), "Spatialities of globalisation", *Environment and planning A*, Nº 34, pp. 385-399.
- Aujean, L., Castiau, E. Roelandt, M., y Vandermotten, C. (2005), *POLYNET Action 3.1: Analysis of Policy Documents and Policy Focus Groups: Central Belgium*, Londres: Institute of Community Studies/The Young Foundation and Polynet Partners.
- AURIF (2010a), *Intercommunalités et politique de la ville en Île-de-France. Tome 1 : synthèse régionale* (<http://www.iau-idf.fr/nos-etudes/detail-dune-etude/etude/interco-et-politique-de-la-ville-vol1.html>)
- AURIF (2010b), *Intercommunalités et politique de la ville en Île-de-France. Tome 2: monographies* (<http://www.iau-idf.fr/nos-etudes/detail-dune-etude/etude/interco-et-politique-de-la-ville-vol2.html>)

67. Eso es exactamente lo que está haciendo la ciudad de Lille con otras agrupaciones de municipios franceses y belgas, Estrasburgo con Nancy como ciudades centrales del eje que va de Basilea (Suiza) a Karlsruhe y Stuttgart (Alemania), que buscan la articulación en ámbitos regionales de escala europea para desarrollar las infraestructuras comunicacionales y definir proyectos conjuntos, orientados a la innovación de las actividades y los servicios, el desarrollo económico y territorial sostenible, y promover elementos que refuercen la naciente identidad de estos territorios. Esto era lo que pretendía también Barcelona en la época de Maragall (Borja, 2007).

- Bagnasco, A. y Le Galès, P. (2000), "Introduction. European cities: local societies and collective actors?", en Bagnasco, A. y Le Gales, P. (eds.), *Cities in Contemporary Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-32.
- Boddy, M. y Parkinson, M. (2004), *City Matters. Competitiveness, cohesion and urban Governance*, Bristol: Policy Press.
- Borja, J. (2001), "Ciudadanía y derechos ciudadanos", *Conferencia pronunciada en el "Fórum Europa"*, Barcelona, junio de 2001.
- Borja, J. (2007), "La ciudad europea y su mito", *El País*, 15/10/2007.
- Cheshire P y Magrini S (2002), "The Distinctive Determinants of European Urban Growth: does one size fit all?", *LSE Research Papers in Environmental and Spatial Analysis*, Vol. 73.
- Cheshire P y Magrini S (2005), "European Urban Growth: throwing some economic light into the black box", *LSE Working Paper presented to the Spatial Econometrics Workshop*, Kiel, N° 8-9.
- Cheshire, P. y Magrini, S. (2002), "Counteracting the counterfactual: New Evidence on the Impact of Local Policy from the Residuals", en Johanson, B., Karlsson, C. y Stough, R. R. (eds.), *Regional Policy and Comparative Advantage*, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 209-239.
- Communities and Local Government (2008), *Local Authority Economic Assessment Duty* (www.communities.gov.uk)
- Davoudi, S. (2003), "Polycentry in European Spatial Planning: from an analytical to a normative agenda", *European Planning Studies*, Vol. 11, N° 8, pp. 979-999.
- Davoudi, S. (2006), "Europe", en Hall, P. (2006), *Capital Regions*, Madrid: Comunidad de Madrid, pp. 187-202.
- Davoudi, S., Evans, N., Governa, F. y Santangelo, M. (2008), "Territorial Governance in the Making. Approaches, Methodologies, Practices", *Boletín de la A.G.E.*, N.º 46, pp. 33-52.
- De Miguel, R. (2008), "Planificación Territorial, Gobierno y Gobernanza Metropolitana en las Grandes Ciudades Españolas", *Boletín de la A.G.E.*, N.º 48, pp. 355- 374.

- Dematteis, G. y Governa, F. (Eds.) (2005). *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLOT*, Milán: FrancoAngeli.
- Duran, P. y Thoenig, J.C. (1996), "L'État et la Gestion Publique Territoriale", *Revue Française de Science Politique*, N^o. 46(4), pp. 580-623.
- Font, A. (coord.) (2006), *La explosión de la ciudad*, Madrid: Ministerio de Fomento.
- Gaja, F. (2008), "El "tsunami urbanizador" en el litoral mediterráneo. El ciclo de hiperproducción inmobiliaria 1996-2006", *X Coloquio Internacional de Geocrítica*, Barcelona, 26-30 de mayo de 2008.
- Halbert, L. (2005), *POLYNET Action 2.1: Qualitative Analysis of Service Business Connections: Bassin Parisien*, Londres: Institute of Community Studies/The Young Foundation and Polynet Partners.
- Harding, A. (2010), "The CAEE targeted analysis project: the 'new' agglomeration and metropolitan/ city-regional governance", *Open seminar, Alcalá de Hanares, European Spatial Planning Observation Network – ESPON*, España, 9-10 de Junio de 2010.
- Haus, M., Heinelt, H. y Stewart, M. (2005), *Urban Governance and Democracy. Leadership and Community Involvement*, Londres: Routledge.
- Heinelt, H. y Kübler, D. (2005), *Metropolitan Governance. Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*, Londres: Routledge.
- Indovina, F. (2006), "La metropolización del territorio. Nuevas jerarquías territoriales", en Font, A. (coord.), *La explosión de la ciudad*, Madrid: Ministerio de Fomento, pp. 20-49.
- Jouve, B. (2005), *Cuestiones sobre Gobernanza Urbana*, Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer.
- Jouve, B. (2000), "Quelles capacités des villes européennes à s'organiser?", en Ménéménis, A. (ed.), *Comment améliorer la performance économique des territoires? Société des acteurs publiques*, París: Société des Acteurs Publics, pp. 347-360.
- Jouve, B. y Lefèvre, C. (1999a), "De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes en Europe? Permanence ou recomposition des formes d'action publique", *Revue Française de Science Politique*, N^o 49(6), pp. 835-853.

- Jouve, B., y Lefèvre, C. (dirs.) (1999b), *Villes, métropoles: les nouveaux territoires de la politique*, París: Anthropos.
- Keating, M. (2001), "Governing Cities and Regions: Territorial Restructuring in a Global Age", en Scott, A. (2001), *Global City-Regions. Trends, theory, Policy*, Oxford: Oxford U.P. Oxford, pp. 371-390.
- Klink, J. (2005), "Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones de Gobernabilidad", en Cuadrado, J.R. y Fernández, J.M. (ed.), *Gobernar las Metrópolis*, Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 127-194.
- Knapp, W. y Schmitt, P. (2005), *POLYNET Action 3.1: Analysis of Policy Documents and Policy Focus Groups: RhineRuhr*, Londres: Institute of Community Studies/ The Young Foundation and Polynet Partners.
- Krugman, P. (2004), "Competitiveness- A Dangerous Obsession", *Foreign Affairs*, Vol. 73, Nº 2.
- Lambregts, B., Röling, R y Kloosteman, R. (2005), *POLYNET Action 3.1: Analysis of Policy Documents and Policy Focus Groups: The Randstad*, Londres: Institute of Community Studies/The Young Foundation and Polynet Partners.
- Lefèvre, C. (2003), "La planificación de las metrópolis europeas entre gobierno y gobernanza", *URBAN*, Nº 8, pp. 78-92.
- Marshall, A. (2005), *Linking Governance and City Performance*, Centre for Cities.
- Mata, R., (2007), *Auge inmobiliario y evolución de los usos del suelo en España. Por una nueva cultura del territorio*, Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.
- Mella, J.M. (1999), "Sobre la planificación estratégica de ciudades: Algunas reflexiones", en *Análisis Local*, Nº. 27, pp. 11-18.
- Mella, J.M. (2007), "Explosión de la ciudad y ordenación del territorio en España: Algunos Apuntes", *Economía CLM*, Nº 11, pp. 165-200.
- Mella, J.M. (dir.) (2008), *Estudo Económico sobre a Optimización da Prestación dos Servizos Públicos Locais en Galicia*, Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- Navarro, C.J. (2006), "Conclusiones sobre las Áreas Metropolitanas y Nueva Gobernanza", en Feria, J.M. (coord.), *Los Procesos Metropolitanos: Materiales para una Aproximación Inicial*, Sevilla: Centro de Estudios Andaluces, pp. 187-194.

- Navarro, V. (dir.) (2009), *La situación social en España III*, Universidad Pompeu Fabra, Fundación Francisco Largo Caballero y Biblioteca Nueva.
- OECD (2006), *Competitive Cities in the Global Economy*, París: OECD Publishing.
- Otgaar, A., Van Den Berg, L., Van Der Meer y Speller, C. (2008), *Empowering Metropolitan Regions Through New Forms of Cooperation*, Ashgate.
- Palisse, J.P. (2006), "París", en Hall, P. (2006), *Capital Regions*, Madrid: Comunidad de Madrid, pp. 71-90.
- Pascual, J.M. (2006), "Nuevos Enfoques al Gobierno de las Metrópolis: El Gobierno Red o Gobernanza Metropolitana", en Feria, J.M. (coord.), *Los Procesos Metropolitanos: Materiales para una Aproximación Inicial*, Sevilla: Centro de Estudios Andaluces, pp. 171-180.
- Scott, A. y Storper, M. (2003), "Regions, globalization, development", *Regional Studies*, Vol. 6-7, Nº 37, pp. 579-593.
- Sorribes, J., Quintás, J. y Del Romero, L. (2009), "De la Estrategia Territorial a las Buenas Prácticas", en Souto, X. M. (coord.), *Áreas Metropolitanas Galegas*, Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- Stafford, P., Sokol, M y Convery, F. (2005), *POLYNET Action 3.1: Analysis of Policy Documents and Policy Focus Groups: Greater Dublin*, Londres: Institute of Community Studies/The Young Foundation and Polynet Partners.
- Storper, M. (2006), "Competitividad de las regiones metropolitanas", en Hall, P. (2006), *Capital Regions*, Madrid: Comunidad de Madrid, pp.265-288.
- Subirats, J. (2006), «La gobernabilidad de las políticas territoriales. Formulación participativa y gestión concertada», en Tarroja, À. y Camagni, R. (coords.), *Una nueva cultura del territorio. Criterios sociales y ambientales en las políticas y el gobierno del territorio*, Barcelona: Diputació de Barcelona, pp. 398-408.
- Waterhout, B. (2007), "Territorial cohesion: the underlying discourses", en Faludi, A. (ed.), *Territorial Cohesion and the European Model of Society*, Cambridge, Mass: Lincoln Institute of Land Policy, pp. 7-59.
- Yerga, A. (2006), "El hecho metropolitano en la perspectiva de una mejor democracia local", en Feria, J.M. (coord.), *Los Procesos Metropolitanos: Materiales para una Aproximación Inicial*, Sevilla: Centro de Estudios Andaluces, pp. 181-186.

CAPÍTULO 11

LIDERAZGO “INSTITUCIONAL”: MOTOR DE CAMBIO PARA LAS CIUDADES DEL PRESENTE

Enrique José Varela Álvarez

Profesor Doctor de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad de Vigo.

ÍNDICE: Proemio; 1. La ciudad como objeto de análisis desde la perspectiva de la gobernanza local; 1.1. ¿Instituciones *versus* organizaciones?, ¿personas *versus* instituciones?; 2. El poder del liderazgo local: de la visión organizacional a la visión institucional; 3. El liderazgo “institucional” se encuentra más allá de los rankings e indicadores de ciudades; 4. Nuevo liderazgo “institucional” para una renovada gobernanza local. 5. Epítome: ¿Es posible el liderazgo “institucional” en las ciudades del Eixo Atlántico?. Bibliografía.

PALABRAS CLAVE: Personas, Ciudadanos, “Instituciones”, Liderazgo, Ciudades.

LEER ANTES DE COMENZAR EL CAPÍTULO:

De un censo de más de 47 millones de españoles, 68.462 ciudadanos se presentaron y consiguieron el acta de concejal en las últimas elecciones municipales del año 2011, con el fin de representar y gestionar los intereses de los vecinos de un municipio.

De un total de 2.680.219 empleados públicos (Registro Central de Personal, Julio 2010), el 23,6% es personal de las Administraciones Locales en España.

A todos aquellos que nos representan, prestan sus servicios defendiendo el interés general y creen en la "res pública", ayudando a mantener nuestro Estado del Bienestar, dedicamos estas reflexiones.

A los que sólo entienden la política como medio de crecimiento personal o partidocrático, así como los que utilizan la administración local como un puesto laboral "refugio", les recomendamos que lean otros trabajos.

PROEMIO

No es casual la elaboración de un capítulo dedicado al liderazgo en una obra colectiva como la que promueve el Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, desde su proyecto "Pensar la Ciudad del Siglo XXI".

Pensar y liderar, y viceversa, son acciones conscientes que nos diferencian de otros animales y, por supuesto, de las tecnologías. Últimamente, sin embargo, nos estamos empeñando en dar la razón al resto de seres vivos del planeta: la humanidad estaría mejor sin los humanos. No es que nos hayamos vuelto pesimistas¹, ni que deseemos recuperar planteamientos propios del Estado de naturaleza hobbesiano ("homo homini lupus est"), que concentran su interés en los elementos más desechables de los hombres y mujeres que viven en sociedad. Nuestro planteamiento, siguiendo al profesor Villoria (2011: 19), es más simple y tiene que ver con los límites del buen gobierno y de la ciudad como marco en el cual este se desenvuelve:

- "La interacción virtuosa entre gobierno y sociedad es imposible en una sociedad que haya asumido equilibrios de baja calidad o sustente creencias

1. La visión "pesimista", la podemos encontrar en una publicación colectiva que lleva por título "La sociedad de la ignorancia" (Mayos y Brey, 2011); también en el reciente e impactante trabajo de Nicholas Carr sobre la influencia de internet en nuestras vidas (Carr, 2011).

en la deshonestidad gubernamental y del resto de la ciudadanía. Por ello, como vimos antes, promover una sociedad educada y con capacidad para ejercer su autonomía es clave para el desarrollo y buen funcionamiento de instituciones de calidad que incentiven, a su vez, buen gobierno (Lindstedt y Naurin, 2010). El buen gobierno, añadiríamos ahora, es, en consecuencia, aquél que respeta y expande la libertad positiva y la autonomía del ser humano, pero además, para que ello pueda realizarse, fomenta la ecología moral, el capital social y la cultura cívica de una comunidad. El buen gobierno debe tratar de influir en la sociedad para que ésta tenga las adecuadas preferencias, o, como dijo Stuart Mill, virtudes e inteligencia. También, con su ejemplo de honestidad, debe generar creencias de que es racional actuar legal y honestamente. Y, finalmente, debe contribuir decisivamente a construir las instituciones adecuadas: aquellas que fomentan conductas positivas para la comunidad y desincentivan las conductas dañinas.”

Desde luego, la solución al problema del buen gobierno pasa por conseguir que la ciudadanía sea más feliz², aunque no a costa de la perder libertad, y es aquí donde el papel del Estado se vuelve esencial, básico para garantizar el pleno desarrollo del individuo en sociedad. La reclamación de buen gobierno y buena administración (Prats, 2005; Villoria, 2011: 1-25), aportando liderazgo y rendimientos, resultan el marco irrenunciable para que los hombres y mujeres de una urbe consigan crecer como ciudadanos responsables y comprometidos con unas instituciones que persiguen el bien común.

Pero para ser capaces de sobrevivirnos a nosotros mismos, debemos estar en condiciones de volver a situarnos en el centro del problema, obligarnos a reflexionar sobre nuestras responsabilidades colectivas, decidirnos a actuar para corregir los desequilibrios que hemos introducido en el sistema global, y hacer revivir la función más básica de nuestro organismo: pensar, pensar lo simple, lo cotidiano, lo trivial, lo común, en definitiva, como parte de nuestra vida y la de los otros... aunque este sea un ejercicio cada vez más complejo en nuestras sociedades (o al menos, algunos como Eduard Punset así lo piensan; Punset, 2011). Coincidimos con Brugué y Gomá (2008: 271), cuando exponen que:

2. Bien es cierto, que siempre es mejor que la promoción de la felicidad social le corresponda a los individuos, a los ciudadanos o incluso a los Estados (como es el caso del Reino de Buthan y su “Felicidad Nacional Bruta”), que no únicamente sea una iniciativa del sector privado, realizada desde las empresas a través de sus “institutos de la felicidad”, de sus campañas de comunicación, o de sus estrategias de “responsabilidad social corporativa”.

- “La falta de vocabulario es una manera de imponernos las tecnologías de siempre. Podemos imaginar, pero no pensar y, de esta manera, nos quedamos sin capacidad de concretar propuestas alternativas. Tenemos libros, referencias, definiciones, tipologías, experiencias y debates sobre cómo diseñar y mejorar nuestras actuales formas de gobierno y de gestión, pero estamos ante un folio en blanco cuando pretendemos (re)inventar las formas políticas y administrativas. Uno de los recursos creativos más potentes ante estas páginas en blanco son, a nuestro entender, las metáforas que nos permiten explorar con nuevas palabras, deconstruir conceptos que parecían indiscutibles y, sobre todo, liberan nuestra imaginación de las cadenas de lo ya dicho y escrito una y mil veces.”

Pensar las ciudades implica, en consecuencia, analizar y debatir sobre su complejidad, la propia de un ente territorial y administrativo, que a modo de “organismo vivo” (Katz y Kahn, 1993: 561-577), ha venido simbolizando el eje de la representación y la participación política en nuestras sociedades democráticas.

Hablamos de entes que representan a los ciudadanos, integrando una “vis” de organización y otra de institución, que concentran los elementos de la democracia a través de su sistema político, y aquellos otros vinculados a la eficacia desde su sistema administrativo. El neoinstitucionalismo nos ayuda a percibir estas realidades político-administrativas, a estos gobiernos y organizaciones de gestión como un todo complejo que, a su vez, está insertado en otras redes más complejas de todo tipo y nivel territorial de actuación. Somos conscientes, además, de que las ciudades del pasado y las urbes difusas del futuro integran, antes que todo, personas que actúan como vecinos, ciudadanos, administrados, clientes, incluso súbditos según el momento histórico y el tipo de sociedad que les haya tocado vivir. La “civitas”, es pues, una creación humana, previa a las instituciones, de las cuales se dotan los ciudadanos para que la polis pueda ser gobernada, convirtiendo las “urbs” en “urbis”.

La ciudad se torna, así, en una construcción política y administrativa, pero también social, económica, cultural, incluso discursiva (Berumen, 2011), razón por la cual hemos de avisar al lector que se asome al índice de esta obra colectiva, y repare en el título del capítulo, que en estas breves líneas dedicadas a “pensar la ciudad” desde la función del liderazgo, no hay recetas *fast-food* (disponibles en cualquier estantería de un aeropuerto)..., soluciones de “moda”, o rankings e indicadores de buenas prácticas, ni tan siquiera, ideas de “gurús” para un buen gestor ... tan sólo preguntas, reflexiones previas a las decisiones colectivas sobre el sentido que

debe tener una ciudad, como conjunto actores y energía, con un papel que jugar en el mundo global. De la misma forma, es verdad que cada vez son más reclamadas soluciones rápidas de este tipo, fórmulas que ayuden a orientar las decisiones públicas, máxime en espacios de ciudad donde la complejidad y la diversidad de problemas y políticas han crecido de forma espectacular en estas últimas décadas de expansión urbana global. Por esta razón, precisamente, es por lo que, desde nuestro punto de vista, las ciudades requieren una nueva racionalidad pública, que sea útil al conjunto de los actores de un espacio compartido y abierto; de un ágora que se proyecta desde los espacios públicos locales (Tahrir, Rossio, Sol, Wall Street...) hacia un mundo en crisis. Pero somos de la opinión de que no existen soluciones sencillas para problemas complejos, ni paradigmas en edición de bolsillo; tampoco expertos que piensen por nosotros, que tomen las decisiones por nosotros. Pasó la época de los *think tanks* y llegó la hora del *think do tank*, donde los *coachers* y los *personal trainers* tienen una función cada vez más restringida al ámbito personal y menos al institucional. Fue definitivamente superada la doctrina "managerial" o "gestionaria", recreada en algunas Escuelas de Negocios, que han legitimado el modelo urbano que en la actualidad está en crisis.

Por todo ello, entendemos llegado el momento de impulsar el pensamiento como una responsabilidad colectiva, como parte de las obligaciones ciudadanas. Nos encontramos ante un nuevo estadio de desarrollo sociopolítico mundial (más allá del posmoderno o postmaterial), en el cual los modelos de Estado, de organización social, partitocráticos y empresariales, deben dejar paso a otros más humanistas, centrado en personas que sean capaces de redactar un nuevo contrato social con valor público para estos tiempos "líquidos" (Bauman, 2003) y de grandes transformaciones. Para ello, sería necesario: a) reconstruir el sistema institucional de las democracias sociales y de derecho; b) reinventar los actores neocorporativistas y dar entrada a nuevos actores de perfil más pluralista; e, c) introducir en el sistema otro tipo de "energía pública", en forma de confianza social y a través de nuevos canales de relación entre los actores públicos y los privados y sociales.

Este escenario puede parecer inabarcable para cualquier actor clásico de las ciudades del pasado, porque en el fondo estamos hablando de poder, político, institucional y en red, situado en clave de personas, ya que estas son el "recurso básico" que debe servir para representar mejor, gestionar mejor, facilitar la participación mejor. Para dirigir las ciudades del futuro, contamos con la gobernanza como el paradigma que nos guía, y el liderazgo como instrumento a través del cual influir en el conjunto de actores que conforman las redes territoriales y de políticas públicas

de interés para un área urbana (más allá del municipio). Un liderazgo recreado desde una perspectiva democrática (Natera y Vanaclocha, 2005: 9-16), colectiva, grupal, institucional, en definitiva del conjunto de las instituciones-organizaciones que sostienen el poder local (no el del ayuntamiento, sino el de la ciudad). Abandonamos así el análisis clásico del liderazgo personal y/o político como recurso, como habilidad directiva, para centrarnos en el liderazgo institucional como capacidad para movilizar e incentivar la sociedad en el entorno local, esto es, tanto dentro del interior de la organización administrativa, como en el conjunto del sistema político y socioeconómico local.

La pregunta central del capítulo gira en torno a la cuestión de si es posible diseñar un modelo alternativo de liderazgo "institucional" para las ciudades del siglo XXI. Las respuestas serán expuestas a lo largo de los siguientes epígrafes, dedicados a analizar la ciudad como objeto desde la perspectiva de la gobernanza local; a distinguir entre las diferentes dimensiones urbanas, de la institucional, a la personal, pasando por la organizacional; a recrear el liderazgo institucional en clave local; a criticar su maniquea definición a través de rankings e indicadores urbanos; para, finalmente, concluir con una serie de "ideas-fuerza" sobre la gobernanza así como sobre otras perspectivas de liderazgo "institucional" en las ciudades del presente, también en las del Eixo Atlántico.

1. LA CIUDAD COMO OBJETO DE ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA GOBERNANZA LOCAL

La realidad urbana, tal y como hoy la conocemos, tiene muchos nombres, y otros tantos apellidos. Es metropolitana, global, a veces democrática, siempre evolutiva, poliédrica y poliárquica, espacio de conflicto y de consenso, política en estado puro, desde que así fuera creada por la mejor versión del pensamiento griego.

Es en su diversidad en la que se constata su dificultad epistemológica, al mismo tiempo que es en su dinamismo a través del cual podemos confirmar la propia evolución del hombre en sociedad.

No cabe duda de que el ser humano, como "zoon politikon" prefiere vivir en sociedades urbanas, o al menos eso se desprende del hecho de que más de la mitad de los hombres y mujeres del planeta se aloje en ciudades; cuestión esta que nos abre una nueva dimensión en el estudio de las ciudades como espacios de relación entre gobiernos y sociedades.

La ciudad global (Sassen, 1991), lejos de ser un objeto asequible, por su contundencia cuantitativa (número de urbes, cantidad de población, consumo de recursos), se ha convertido en un referente para el análisis de los procesos de buena gobernanza urbana.

Objeto y sujeto de desarrollo global, las realidades metropolitanas a escala regional y mundial, son una parte sustantiva de esta realidad emergente que llamamos la gobernanza global (Rojo, 2010: 129-146); en la que coexisten megalópolis mundiales con otro tipo de urbes de tamaño medio (UNFPA, 2007³), articulando espacios clave para el desarrollo sostenible del conjunto de un espacio multinivel (siempre en función de los territorios, aunque estos tengan un carácter rural).

Es precisamente en la dimensión de la buena gobernanza en la cual debemos centrar nuestros esfuerzos de análisis con el fin de separar el "grano de la paja", perfeccionando un paradigma que nos permita distinguir el "éxito" urbano de los rankings; asociando esta dimensión a elementos que tengan que ver con la gestión del conflicto, la búsqueda de la equidad y cohesión social, la identidad y proyección internacional, así como la participación ciudadana y empresarial.

De semejante planteamiento tan sólo podemos extraer preguntas que arrojen un poco más de luz al debate urbano futuro, ya que del pasado hemos aprendido relativamente poco en clave de desarrollo sostenible. Cuestiones como, ¿qué papel juegan las ciudades en el mundo?, ¿son los ciudadanos el centro de las nuevas realidades urbanas, o simplemente un recurso que gestionar?, ¿resulta de utilidad el paradigma de la gobernanza para entender la complejidad de las ciudades?, ¿podemos utilizar la perspectiva del liderazgo para determinar a la ciudad como objeto y sujeto global y/o local?. Viejas cuestiones que alimentan los debates más recientes sobre el individuo, el sentido y uso del espacio urbano y de su tecnoestructura como soporte de la democracia urbana.

3. La importancia del fenómeno aparece confirmada en el siguiente dato: "... un 52% de la población urbana del mundo sigue viviendo en asentamientos que tienen menos de 500.000 personas" (UNFPA, 2007: 9). Este escenario de ciudades medias es perfectamente reconocible en el mapa local europeo (European Unión, 2011; Palma, 2011: 23-29).

1.1. ¿Instituciones versus organizaciones?, ¿personas versus instituciones?

Lejos de ser un recurso estilístico o académico la distinción entre instituciones y organizaciones supone abordar un problema de gran calado, no resuelto en nuestros días en el ámbito del gobierno local. Porque como destaca Bauman (2011): “Our “interregnum” [siguiendo a Gramsci] is marked by the dismantling and discrediting of the institutions servicing heretofore the processes of formation and integration of public visions, programmes and projects. Having been subjected, together with the rest of the social fabric of human cohabitation, to the processes of thorough deregulation, fragmentation and privatisation, such institutions remain stripped of a large part of its executive capacity and most of its authority and trustworthiness with but a vague chance of their recovery.”

¿Instituciones versus organizaciones?

En palabras de Perrow (1993: 191), el análisis institucional de las organizaciones (y de sus funciones, estructuras y personas), supone “Considerarla como un todo [lo que] equivale a hacer justicia a su carácter orgánico”. La teoría de sistemas y la metáfora organicista, bien explicadas por Boulding (1993: 543-557) y Morgan (1990), respectivamente, dan con la clave para entender el poder y el liderazgo en las organizaciones, lejos de interpretaciones partitocráticas, personalistas o individuales. En este sentido, el paradigma institucional conecta con la teoría del liderazgo en las organizaciones iniciada por Selznick (1957) y continuada, entre otros por Mintzberg (1983), Kotter (1988) y Moore (1998); este último, como trabajo más reconocido entre una buena parte de los directivos públicos españoles en la actualidad.

Pero, ¿qué diferencia podríamos encontrar entre una institución y una organización?, y ¿por qué esta reflexión es pertinente en clave de liderazgo urbano?. La cuestión parece quedar clara a partir de la definición de Perrow (1993: 202) de institución y organización:

- “Es fundamental para la perspectiva de Selznick sobre las organizaciones la distinción entre un proceso de administración dirigido por la eficiencia, la racionalidad y la orientación a metas y un proceso de institucionalización sujeto a los valores, adaptativo y sensible. Algunas organizaciones son sencillamente organizaciones, es decir, instrumentos racionales en los que hay poca inversión personal y que pueden desecharse sin pesar alguno. Asumen un carácter típico; se convierten en excelentes por y en

sí mismas, no simplemente por los bienes que crean y los servicios que prestan. La gente organiza sus vidas alrededor de ellas, se identifica con ellas y se hace dependiente de ellas. El proceso de institucionalización es un proceso de crecimiento orgánico, por el que la organización se adapta a los afanes de los grupos internos y a los valores de la sociedad exterior”.

Esta reflexión se convierte en el eje del liderazgo urbano, al considerar, continuando con Perrow (siguiendo a Selznick; 1993: 202), que “el líder administrativo se convierte en un <<hombre de estado>> cuando utiliza la creatividad para identificar y conducir este proceso”.

Tenemos, por tanto, que si algo nos diferencia de períodos históricos anteriores, la postmodernidad ha resultado una etapa creadora de instituciones, de acuerdos, consensos y estructuras de participación en el espacio público. Instituciones y organizaciones se complementan para alcanzar aquellas visiones generadas por el conjunto de la sociedad, que lideran los gobiernos y al que coadyuvan las administraciones públicas, caminos que son recorridos por todos los actores públicos y privados en común y sustentados en los valores reconocidos por la comunidad (política, social, epistémica...).

De ahí que los liderazgos, traspasado el umbral espiritual, mágico y religioso de las legitimidades premodernas, hayan intentado adaptarse a formas institucionales, superadoras de los modelos carismáticos retratados por Weber en su obra “Economía y Sociedad” (1922); esta es la forma de liderazgo sobre el que Selznick crea un perfil de “líder institucional” (Perrow, 1993, 203).

Y decimos “intentado”, porque en nuestra opinión, y a luz de la crisis sistémica que vivimos, los procesos de institucionalización en las organizaciones públicas han tenido un éxito parcial en nuestras sociedades de bienestar; si bien es cierto que, en unas más que en otras⁴. En todo caso, la crisis sistémica mundial (financiera y fiscal) es también la crisis de unas instituciones que en las últimas décadas han sucumbido a la agenda neoliberal de reformas y modernizaciones. La Nueva Gestión Pública ha abanderado las propuestas neoempresariales en las organizaciones públicas (Ra-

4. Este es el caso de España, donde es posible constatar una “insuficiente institucionalización” (Varela, 2011: 23-37) del mundo local, lo que ha contribuido a alimentar sus déficits democráticos, cuestiones que, en algunos casos, tienen su origen en la constitucionalización del régimen local de 1812. Como consecuencia directa de este proceso nos encontramos con la consideración de los gobiernos locales como “entes” prestacionales, “organizaciones” de servicios, y no como institución, razón por la cual en la actualidad se encuentran cuestionados como si de simples agencias gubernamentales se trataran.

mió, 1999: 65-97), que han sido “compradas, llave en mano”, por políticos y *managers*, directivos de todos los niveles de gobierno. Esto ha supuesto la desvalorización de las instituciones, la huida, no ya del derecho, sino del conjunto de la “res pública”. En consecuencia, con el advenimiento de la crisis empresarial del 2007, estalló con igual fuerza la crisis de la deuda de las administraciones públicas, en una confusión público-privada (institucional-organizacional) de la que han resultado ganadores, aquellos que la lógica empresarial habría expulsado del “sistema de competencia perfecta”... tan perfecta, que ha tenido que ser rescatado por los poderes públicos, porque ¿qué si no son por instituciones financieras comunitarias?

¿Personas versus instituciones?

Con el binomio instituciones-organizaciones se han cometido tres errores graves, en estas décadas de construcción del bienestar social. En primer lugar, pensar que las instituciones son meras organizaciones, unidades instrumentales de prestación de servicios públicos y/o privados. En segundo lugar, considerar que las instituciones permanecen sólo con su mera presencia en el mercado público (Kaufman, 1993: 415-437), no necesitando, en consecuencia, la actuación consciente, activa, pedagógica, estratégica por parte de los responsables políticos y de los directivos de organizaciones públicas; o lo que es lo mismo que a las instituciones su legitimidad se le supone (“legitimidad institucional”; Lipset, 2001: 113-150; Bañón y Carrillo, 1997: 51-75). En tercer lugar, que esta legitimidad procede de fuentes indeterminadas o indefinidas, o, en todo caso, que sólo es aportada por los actores corporativos (sociales, económicos, culturales), en ningún caso los ciudadanos individuales, o lo que es lo mismo, por aquellas las personas que adoptan una actitud pasiva ante la existencia de las instituciones públicas.

Estas tres consideraciones, han permitido que el sistema institucional en su conjunto se resienta, ya que las instituciones locales son una parte de este sistema, como proveedor de legitimidad directa (servicios públicos y representación y participación política), e indirecta (interlocución con el resto de poderes de un Estado multinivel).

En el caso de España, la “hiperinstitucionalización” (Subirats, 2011) que ha tenido lugar en las ciudades en este último período democrático, ha conseguido neutralizar el espacio de juego en el cual los ciudadanos han desarrollado tradicionalmente parte de su “gen democrático” (la participación), las empresas han sido capaces de generar empleo (nunca el suficiente para evitar crisis como la actual), y la sociedad civil logrado grandes cuotas de impacto como interlocutor ante los poderes

públicos y económicos (si bien es cierto, que a costa de "hipotecarse" a través de las subvenciones públicas). Y ya sabemos que sin buenos ciudadanos, no hay buenos gobiernos ni buenas administraciones, que a la postre, lo integran personas que, a veces, se comportan como ciudadanos.

El "achique de espacios" institucional, promovido por los poderes públicos, ha tenido más responsables, entre ellos los sectores económicos y sociales que han rehuido su implicación, o, en el mejor de los casos, se han limitado a comprometerse con sus respectivos sectores de mercado, transformando al agente económico y social de las sociedades corporativistas en los *lobbies* de sociedades neocorporativistas; juegos de "suma cero" y modelos de "ganar-ganar", se adaptaban a la perfección del escenario de opulencia que vivieron las sociedades occidentales hasta el verano del 2007 (Judt, 2010).

Las instituciones no son huérfanos de los ciudadanos, sino estos de las instituciones, porque más allá de las estructuras de participación creadas por los poderes públicos, han contribuido a la crisis con su actitud política pasiva, lo que ha desembocado en desafección hacia el conjunto del sistema (ya no sólo político). Por ejemplo, en España el dicho popularizado por la dictadura franquista de "haga como yo, no se meta en política", creó en generaciones de ciudadanos un germen de desafección política que los partidos políticos de la transición y de las últimas décadas democráticas, no sólo no han sabido gestionar, sino que no han querido transformar. Si no, es difícil entender, cómo oleada tras oleada demoscópica, la desafección haya pasado "inadvertida" para los responsables políticos y los directivos de los diferentes gobiernos multinivel en España (incluidos los de las grandes ciudades).

Así, las instituciones que han supuesto la gran conquista social del siglo XX, han sido despreciadas como mercancía de saldo, siendo sustituidas por las *notebooks*, *tablets*, y redes sociales, tan útiles para justificar la nueva socialización virtual, como inútiles para legitimar un sistema político democrático.

Tras más de dos siglos de racionalismo, revoluciones "democráticas", industrialización, y globalización de guerras, procesos de producción, comunicación y economía, nos encontramos al principio del camino: el hombre y la mujer se encuentran frente a sí mismos, desnudos de argumentos y capacidades para pensar un espacio común superador del modelo del ágora de los centros comerciales. Las personas, que un día abandonaron a las instituciones, se encuentran olvidados por una política que tanto costó ganar, y que a su vez se ha sometido a los dictados económicos y políticos geoglobales; mientras que las organizaciones siguen siendo de

utilidad para gobernar el cambio, sin más ambición que la de gestionar recursos y combinar soluciones técnicas carentes de futuro (¿gerencialismo?).

¿Hacia dónde caminar?. Desde hace algunos años, algunos autores recrean los viejos espacios adaptándolos a las nuevas realidades, es el caso de Prats (2006) y su revisitación del enfoque del republicanismo cívico; de Calame (2009) con la reivindicación de la “institución” “comunidad”; de Subirats (2011) a través de la adaptación a la realidad sociopolítica española del concepto de “bienes comunes”; incluso de altos organismos internacionales como UNESCO (2011⁵) y Naciones Unidas (2012), reclamando una vuelta al antropocentrismo como inicio de la renovación del humanismo, con el objetivo de cambiar el orden de prelación de la sociedad global.

Una sociedad que, con el impulso de las personas-ciudadanos, debe mantener un equilibrio entre las aportaciones individuales (de ciudadanía), institucionales (sector público) y organizacionales (sector privado y no lucrativo); que, a la postre, acabarán por conformar un nuevo “contrato social” “post-rousseauiano”.

Las tríadas de elementos que mostramos a continuación, anticipan un esquema de relación entre dimensiones institucionales y personales, ambas necesarias para abordar el problema de las ciudades y su desarrollo futuro.

personas = instituciones + organizaciones

buenos ciudadanos = buen gobierno + buena administración⁶

Instituciones, organizaciones y personas son, pues, elementos necesarios para conjugar la acción de gobierno de la ciudad del siglo XXI, donde a) la gobernanza se revela como el paradigma de cambio urbano; b) el liderazgo “institucional”, entendido como superación de las propias instituciones públicas y sociales del neocorporativismo, se conforma como el instrumento capaz de generar consensos, confianza y cooperación; y c) las personas, empoderadas es su dimensión de ciudadanos, se convierten en los agentes de un cambio socioeconómico y político-administrativo urbano sostenible.

5. Ver número completo de la revista de la UNESCO correspondiente a los meses de Octubre-Diciembre de 2011, en los cuales se sitúa el marco de esta renovada orientación humanista global.

6. Estos planteamientos se recogen en el recientemente creado <http://observatoriogobernanza.com/>).

2. EL PODER DEL LIDERAZGO LOCAL: DE LA VISIÓN ORGANIZACIONAL A LA VISIÓN INSTITUCIONAL

Ya se ha dicho que las instituciones y las organizaciones públicas han venido construyendo una nueva identidad del liderazgo a partir de diferentes fuentes de poder. Las definiciones de Weber sobre el poder, la dominación y la legitimidad, contribuyeron a crear un concepto de liderazgo racional y legal, en parte válidos para el ámbito social e incluso institucional de nuestros días; esta conceptualización resulta de utilidad para comprender la evolución de nuestras sociedades y las claves de interpretación del poder, lo que nos ayuda a visualizar, por ejemplo, el liderazgo "carismático" en instituciones de la Sociedad del Conocimiento, como es el caso de Steve Jobs y de Apple como su "creación" (*versus* Gates & Microsoft, en la que domina una identidad más colectiva más social y universal). Más fácil aún nos resulta entender el liderazgo "legal-racional", lógica sobre la que se asienta la legitimidad del sector público, al menos el que conocemos hasta la fecha (OCDE, 2011).

La conformación del liderazgo como concepto, proceso y función en las organizaciones, se ha creado a partir de una proposición instrumental, como una función (subfunción) organizativa. Tenemos así, como el liderazgo es una técnica ("macro" o "micro", Ramió, 1999: 278-297), una habilidad personal (Shafritz, Rusell y Borick, 2009: 381-405), vinculada a la mejora de las capacidades directivas en una organización (Mendoza, 1996: 255).

Hasta momentos más recientes en la historia de las instituciones públicas (ya no sólo organizaciones), resulta complicado construir el paradigma del liderazgo a partir de unos marcos más pluralistas (colectivos, abiertos, participativos, deliberativos, comunitarios), que los restrictivos propios de la teoría de la organización (Villoria, 2005, 181-212). Es en este estadio donde recuperamos la propuesta de "liderazgo institucional" de Selznick, a partir de las funciones del líder: "Una de las tareas más importantes del líder institucional consiste en unir a los miembros de la organización en una <<forma de gobierno>> comprometida, con un alto sentido de la identidad, de los fines y de compromiso" (Perrow, 1993: 203). A estos efectos nos resulta de utilidad la definición de liderazgo, aportada por Natera (2005: 213):

- "(1) proceso interactivo entre (2) el comportamiento político del actor individual normalmente en una posición relevante (el líder) y sus ámbitos de dominio político (seguidores, votantes, actores institucionales o no institucionales, etc.), que refleja (3) un propósito colectivo, y se caracteriza por su resultado: el de provocar (4) un impacto no rutinario sobre uno o más

de dichos ámbitos, mediante la utilización en su caso de una gran variedad de recursos formales e informales.”

En ella, es posible reconocer a un “líder institucional”, perfectamente adaptable a las instituciones públicas (gobiernos), también a sus organizaciones, a partir de la construcción de las nuevas legitimidades públicas (tanto por rendimientos como institucionales; Bañón y Carrillo, 1997: 51-75). Por ende, los gobiernos de las ciudades, en su diversas formas, tamaños y dimensiones, serían capaces de adaptar estas precondiciones a sus roles democráticos y de gestión; también sus políticos y técnicos que tienen que tomar decisiones, y son líderes de un proceso de cambio permanente, como el que tiene lugar en las urbes modernas; por supuesto, los responsables de los sectores empresariales y sociales; de las universidades como unidades de gestión del conocimiento urbano. Todos ellos integran el liderazgo “institucional”, todos ellos, en comunión con los ciudadanos, son, o deberían ser, líderes institucionales, partícipes de una nueva definición de ciudad, de la presente formalización de lo que es interés general, espacio público y los bienes comunes.

Desde las posiciones de un gobierno de ciudad, desde la visión institucional, el liderazgo local (Natera, 1998) implica: a) conocimiento y sentido de la realidad (Zafra, 2010: 1-43), b) aplicación de nuevas lógicas compartidas de la visión y la prospectiva (Innerarity, 2009), c) de la generación de consensos ciudadanos y de acuerdos en red (Agranoff, 1989: 131-147), y d) de innovadoras formas de hacer política (Brugué y Gomá, 2008: 265-284), verdadera clave de bóveda de los sistemas democráticos urbanos en la actualidad.

Para Zafra (2010: 1-43), la esencia de este liderazgo “institucional” urbano, radicaría en otra manera de hacer política:

- “El liderazgo en política es conseguir que las reivindicaciones específicas y a corto plazo se ponderen con el interés general y a largo plazo. Realmente la gente normalmente se mueve por intereses muy específicos y a corto plazo, y la política es conseguir que eso esté ponderado [...] El liderazgo es conseguir que la gente no renuncie a sus intereses propios, pero los pondere con visión. Esto, este ejercicio de deliberación pública, de promover esos espacios públicos del liderazgo, lo contaba muy bien Hannah Arendt siguiendo la filosofía de Kant. Decía: esto en realidad es la mentalidad ampliada, el pensamiento extensivo, el diálogo anticipado con los demás.”

Una fórmula poco explotada por los políticos locales de las “viejas” ciudades tiene que ver con lo que Zafra (2010: 1-43) define como “liderazgo pedagógico”:

- “Políticamente, nadie habla consigo mismo: nadie establece un monólogo sin establecer antes un diálogo anticipado con los demás. Este es el ejercicio del liderazgo pedagógico: conseguir que la gente no espere que otro resuelva el problema, sino que sea capaz de preguntar; o que sea capaz de imprimir esa sensación de crisis para que la gente entienda que los problemas políticos no se resuelven como si fuera problemas técnicos”.

A través de las reflexiones de Manuel Zafra llegamos al punto de inicio, a las instituciones, al ejercicio del liderazgo colectivo, a las propuestas de un liderazgo más plural y compartido, que, por supuesto, es el que se necesita en las ciudades del presente.

Por tanto, ¿qué aportaría el concepto del liderazgo “institucional” a los gobiernos de las ciudades?: la urgente necesidad de que los ciudadanos se incorporen a su reformulación democrática, un proceso de “repolitización” que algunos autores reclamaban en los años 90 (Brugué y Gomá, 1998: 15-23), pero que cayendo en saco roto han acabado convirtiendo “lo urbano” en un producto mercantil más de la globalización (Savitch y Kantor, 2010).

El liderazgo “institucional” tendrá que superar el clásico liderazgo transformador, ya que las estructuras y decisiones del pasado, apenas van a ser capaces de definir y gestionar las del futuro. La transformación sociopolítica pasa por la fusión de las personas con las instituciones, binomio central de la nueva interpretación del liderazgo, con sujetos que deberán construir nuevos modelos institucionales y organizaciones capaces de dirigir “lo común”.

El liderazgo “institucional” deberá contar con una pluralidad de actores que dote de legitimidad los *outcomes* del sistema, rompiendo así las “cadenas de valor corporativistas”, en las cuales los mismos agentes económicos y sociales tomaban todas las decisiones sobre el presente y futuro de la ciudad.

El liderazgo “institucional” implicará nuevos modelos de cooperación público-privado, para los que hay que aprender a trabajar en red (*networking*) y gestionar los espacios de confianza social.

De ahí la importancia que le concedemos al nuevo paradigma de gestión del poder y a las capacidades de un liderazgo que debe abandonar viejas prácticas personalistas (liderazgo político, “de alcaldes”; liderazgo tecnocrático “de directivos”), para abonarse a otras más colectivas, integrales y representativas de la nueva complejidad local: el liderazgo “institucional”.

3. EL LIDERAZGO “INSTITUCIONAL” SE ENCUENTRA MÁS ALLÁ DE LOS RANKINGS E INDICADORES DE CIUDADES⁷

Siendo fieles a la propuesta presentada en la introducción del capítulo, rehuyamos conscientemente la elaboración de rankings de ciudades, o de una semblanza de buenas prácticas entre urbes, tan de moda en nuestros días. Tampoco vamos a proponer un catálogo de indicadores⁸ que nos conduzcan a la definición de “un” modelo de liderazgo institucional local; en parte porque, como se encargan de confirmar Bañón y Carrillo (1997: 177), “la construcción de índices hace feliz a quien los elabora, permite redactar una bonita nota de prensa, pero en poco ayuda a quien pretende implantar medidas de mejora de la calidad”; en parte porque como destaca Chalmers (1993: 4), la aproximación a los fenómenos sociales (y el urbano y la dimensión del liderazgo institucional lo son), se puede realizar a través de métodos empíricos, pero también inductivos. Un reciente editorial de la revista *Urban* nos pone en alerta (Roch, Fernández, Güell y Sevilla, 2011: 7) sobre esta cuestión de las realidades urbanas y el liderazgo de la política y la sociedad, frente a la tecnocratización de su democracia:

- “La crisis, que va acumulando demasiados episodios sucesivos, nos confirma con insistente elocuencia que nada cabe esperar de un régimen y un orden social que se agotan enmascarados en un teatro de falsas representaciones de eficiencia, de hallazgos tecnológicos pretendidamente

7. No son pocos los que desde hace unos años critican la elaboración de rankings urbanos, una de las más contundentes y recientes ha sido la elaborada para el *Intergovernmental Committee for Economic and Labour Force Development* (Toronto, Canadá), bajo el sugerente título de “Lies, Damned Lies, and Statistics. A Critical Examination of City Ranking Studies” (Taylor, 2011: 1-78).

8. Para Manu Fernández (2008), la diferencia entre índices y rankings urbanos radica en que los primeros “como agregación orientada de indicadores, busca siempre reflejar la realidad compleja en una cifra que encierra todos los valores y criterios que están detrás de cada indicador secundario; es una simplificación de la realidad mediatizada por una forma concreta de mirar esa realidad. Y por otro lado, un ranking, como listado ordenado de ciudades, busca establecer comparaciones por el mejor posicionamiento ordinal, donde la referencia sobre si la situación es buena o mala se da en comparación con otros y no sobre un objetivo deseable” (24/XI/2008: <http://www.ateneonaidier.com/blog/manu-fernandez/mercociudad-los-rankings-de-ciudades-o-la-insoportable-levedad-de-la-ciudad>).

revolucionarios que apenas prolongan la agonía de unas reglas del juego radicalmente inmovilistas, de arquitecturas delirantes y nuevos urbanismos que sólo buscan con una arrogancia inusitada prologar la fecha de caducidad de viejas fórmulas nacidas para alimentar los desequilibrios y la exclusión propios de su naturaleza asimétrica, enfrentándolas a nuevos desafíos que ni siquiera comprenden”.

Por ello, la intención es huir de las empresas, incluso de las instituciones, elaboradoras de índices y rankings, así como de las *etiquetas urbanas*: “smart” (¿inteligentes?), “sostenibles”, “del futuro”, “del conocimiento”, “creativas”, “digitales”, “innovadoras”, “¿democráticas?”, etcétera; con el fin de recoger, de una forma orientativa y sintética algunas fuentes que le permitan al lector interesado en estos temas, recoger “muestras”, elementos de análisis sobre los cuales trabajar su propio modelo de liderazgo “institucional” local.

Porque, a) entendemos que la catalogación y la elaboración de índices es una tarea compleja que requiere de una amplia perspectiva metodológica, que escasea en las diferentes tipologías de ciudad consultadas; b) que para la identificación de casos de éxito en el ámbito del liderazgo institucional, no existe un indicador construido, más allá del análisis de diferentes variables urbanas que podemos encontrar, en modelos agregados como el programa Habitat de Naciones Unidas o la Comisión Europea a través de Eurostat y su programa Urban Audit. Algo similar realizamos en un trabajo colectivo (Iglesias, Martí-Costa, Subirats y Tomàs, 2012) sobre las grandes ciudades en España, al diseñar un modelo con base en el *Urban Audit* europeo, aunque adaptado a la realidad de las urbes españolas, donde contemplamos tres dimensiones (Varela, 2012: 363-386): de contexto-entorno, de conocimiento, ocio y turismo y de gobernanza. Independiente del resultado, somos de la opinión de que el esfuerzo por reconocer particularidades en la redefinición de las variables básicas de las ciudades, consigue, en primer lugar, evitar el fácil recurso al etiquetado urbano, para, a continuación, permitir un diseño propio y de mayor proximidad a la compleja realidad de cada una de las ciudades estudiadas, eso sí, con base en fuentes primarias de reconocida solvencia científica.

Y es que los paneles de indicadores, y su posterior modelización y simplificación a través de los rankings urbanos, son creadores de marcos de referencia técnica, pero también de marcos e identidad política y social, que ayudan a acotar

9. Algunos trabajos interesantes sobre esta conceptualización tan de moda, que merecen la pena revisar, son los elaborados por William Mitchell (2007) y Manu Fernández (2011).

el caudal de información que sobre el nuevo mundo urbano circula a lo largo y ancho de sus redes y comunidades epistémicas; o lo que es lo mismo, según el último estudio de Taylor (2011: 69): “City ranking studies should be the start of research and analysis by policy makers, not the end. They can help policymakers decide what questions to ask and what issues to focus on”.

Este es el argumento que nos permite confirmar que sólo a partir de algunos ejemplos relevantes de estudios sobre “buenas prácticas” urbanas¹⁰ (Löffler, 2000: 191-204; Ysa, Cortada y Crusellas, 2003: 1-37; Jennings, 2007: 73-80), tanto los responsables políticos como a los técnicos, recurriendo a trabajos científicos solventes (como un fuentes primarias), estarían en condiciones de desarrollar su función principal: tomar decisiones estratégicas para las ciudades.

El caso es que, tras la revisión de estos paneles de indicadores, entendemos que sólo es posible, determinar el “éxito”¹¹ de una ciudad a partir de la integración de sus diferentes dimensiones democráticas y, en consecuencia, de su liderazgo institucional local. Esta última apreciación es la que dota de sentido (Borja y Castells, 1997¹²) e identidad (Vanaclocha, 1997: 275-299) a la ciudad, así como la condición inexcusable para su consideración como actor del mundo global.

La pregunta, entonces, podría ser cómo lograr que los diferentes elementos, dimensiones y variables democráticas de una ciudad puedan ayudar a construir un marco de liderazgo “institucional” local. La respuesta, que debería poder ayudar a validar esta cuestión tanto para las grandes megalópolis, como para las ciudades medias o las villas, estén estas radicadas en Europa, América Latina o Asia, vendría de la mano del concepto de capital, que lejos de ser acotado por los postulados marxistas, está más próximo a propuestas que tienen que ver con las propiedades colectivas de una ciudad democrática, entendiendo por tales aquellos elementos públicos, privados e individuales que contribuyen a dotar de identidad, sentido y discurso cívico y político, que se construyen sobre el pasado urbano, ayudan a gestionar de forma sostenible el presente y proyectan el futuro de un espacio urbano. ¿De qué

10. Una publicación indispensable para comenzar a trabajar “indicadores” y “rankings” urbanos a escala global es la perdurable obra de Borja y Castells publicada en castellano el año 1997.

11. El Índice Anholt (2007), lo define a partir de cinco dimensiones: presencia internacional, espacio urbano, estilo de vida urbano, servicios y políticas básicas, percepción ciudadana, potencial de crecimiento socioeconómico.

12. Borja y Castells (1997: 365), ya eran de la opinión a finales del siglo pasado de que “la ciudad como productora de sentido se traduce en proyectos urbanos que provocan adhesión, que refuerzan el patriotismo ciudadano” [que no localismo].

capitales estamos hablando?. Desde luego de todos aquellos que forman parte de la definición común de ciudad: el capital social, el capital ambiental, el capital cultural, el capital del conocimiento tecno-humano, el capital político-administrativo, o el capital económico. Esta axiología se construye a partir de una lógica diferente a la propuesta realizada por una consultora internacional (PWC, 2006: 1-184), creadora de una taxonomía de corte racionalista y más propia de un modelo de ciudad fordista ya superado. Para nosotros, el capital será así:

- *la creación de una serie de valores comunes, compartidos por el conjunto de la ciudadanía de un territorio, dotados de la legitimidad otorgada por las instituciones que participan de la sociedad, economía y política de un área urbana (que no sólo ciudad); valores definidos a través de un proceso deliberativo y de coproducción con los ciudadanos (capital social), a través del cual es posible que el actor "gobierno" co-lidere el cambio socioeconómico de forma efectiva, aportando con ello valor público a través del diseño de una agenda y políticas urbanas transversales y sostenibles.*

La lógica del capital urbano incorporaría a los ciudadanos a través de su rol democrático participativo y coproductor de servicios públicos; así como a los elementos considerados estratégicos por la ciudad, como un sistema abierto: política, administración, cultura, tecnología, conocimiento, economía...

El destino de todos estos esfuerzos estaría orientado a la redacción de un nuevo "contrato social", operacionalizado a través de una agenda urbana (Elcock, 1996: 421-445¹³), que tendría como objetivo situar a las ciudades en claves cada vez más globales (Payne, 2011), sin perder su identidad local, posición que permitiría al conjunto de sus actores gestionar la complejidad y gobernar las redes, con el fin de tomar decisiones públicas de carácter sostenible y duradero.

13. A partir de los presupuestos teóricos de Elcock (1996: 421-445), las agendas, en este caso urbanas, serían instrumentos de consenso y definición estratégica para la dirección y gestión de las ciudades. Sobre el debate de las agendas urbanas en Europa, son bastante ilustrativos algunos de los trabajos recogidos en el número 18 (2011) de *Eixo Atlántico. Revista da Eurorexión Galicia-Norte de Portugal*, "Os desafíos das Axendas Urbanas en Europa: Reflexións e Debates Multinivel"; además de las diferentes agendas estratégicas realizadas por el Eixo Atlántico en estos últimos años para los gobiernos locales gallegos y portugueses: <http://www.eixoatlantico.com/eixo/index.php?q=pt-pt/sociedad-del-conocimiento/biblioteca-publicaciones/agendas-estrategicas>

4. NUEVO LIDERAZGO “INSTITUCIONAL” PARA UNA RENOVADA GOBERNANZA LOCAL

Bauman (2011), en un trabajo citado en líneas anteriores está convencido de que “Los líderes de las coaliciones ad-hoc sólo pueden ser líderes ad hoc”, en clara referencia a los nuevos perfiles de ciudadanos activos que participan de los movimientos sociales en las ágoras del siglo XXI (Tahrir, Rossio, Sol, Wall Street...). Desde este planteamiento, con el que coincidimos de forma plena, en los tiempos “líquidos” (Bauman, 2009; 2011) o post-postmaterialistas que nos ha tocado vivir, entendemos finalizada la etapa de los liderazgos personalistas que dimanaban de instituciones vacías de legitimidad social, concluyendo así una fase de neoinstitucionalismo, que está dando paso (sin pedir permiso) a una nueva lógica “institucional” de la acción colectiva, superadora de los postulados de Mancus Olson de los años 60.

Las lógicas políticas y sociales, y me temo que las económicas de “nuevo cuño” (las que queden tras el desastre de las *subprime* norteamericanas de 2007 y de sus efectos mundiales en estas primeras décadas del siglo XXI), serán a) de proximidad y apoyadas en un *mix* virtual y territorial muy líquido (el barrio en las redes sociales); b) basadas en solidaridades de *feedback* inmediato (“yo te doy, tú les das a los demás”); c) buscadoras de equidades transversales; c) volátiles, líquidas y emancipadoras de las estructuras corporativas que han dominado las sociedades occidentales estas últimas décadas (incluso en aquellas de corte más pluralista); d) sujetas a fidelidades individuales-colectivas (“partenariados *bottom-up* de valor público”); e) y empoderadas de una renovada legitimidad instrumental y social superadora de las institucionales formales.

Por todo ello, rompiendo el compromiso establecido en el apartado introductorio del capítulo, y como agradecimiento para todos aquellos que hayan conseguido leer con paciencia y detenimiento estas breves reflexiones, nos permitiremos una licencia académica y personal exponiendo algunas “ideas-fuerza”, que sean de utilidad para los que, como algunos politólogos (Rojo 2011: 28-32; Zafra y Varela, 2011: 36-59; Subirats, 2011), creemos que otra política e “instituciones” son posibles en el espacio local.

Para la ciudad como metáfora. La ciudad tiene muchas caras y demasiados epítetos para unos pocos que la intentan definir, comprender e instrumentalizar en su propio beneficio o incluso en beneficio de la ciencia, la política o la economía. Sin embargo, la “polis” es, antes que nada, espacio de convivencia, es “civitas”, porque hay ciudadanos que viven con civismo (por lo que no hay “civitas” sin convivencia

previa; Jiménez Asensio, 2011). La "ecotopía" de Callenbach, recuperadora de la utopía de Tomás Moro y aplicada a un espacio postmoderno, encuentra tecnologías, sistemas de control, modelos de medición diseñados para que la ciudad no culmine su proceso de entropía. La vieja-nueva teoría de sistemas de Von Bertalanffy, ha favorecido innovadores modelos de ecología urbana, algunos de los cuales fueron desarrollados en estos últimos años por seguidores de Margalef (Rueda, 2005: 467-497). Pero mucho nos tememos, que estos esfuerzos no han sido suficientes. "El sueño de la razón produce monstruos", como Francisco de Goya pintó de forma tan impresionante en la obra del mismo nombre. Y esta es precisamente la clave: la ciudad ha dejado de ser un espacio exclusivo de la racionalidad técnica, para convertirse en un lugar de nuevos encuentros, donde las personas intentan recuperar el espacio público que le ha sido usurpado por los poderes económicos y por las "viejas" instituciones. Así, la mejor forma de entender las nuevas ciudades es a través de una nueva racionalidad, más deliberativa (Brugué y Gomá, 2008: 265-284), que utilice como instrumento de transformación el uso del lenguaje, especialmente a través del empleo de las metáforas (Brugué y Gomá, 2008: 271-283)¹⁴, elemento central de un nuevo discurso urbanita, recuperador del argumento, el discurso, los consensos y las confianzas individuales ("metainstitucionales"), integrador de historias de vida, de perfiles profesionales presentes y futuros¹⁵, palabras que conforman realidades más deliberativas, alejadas de planteamientos tecnocráticos y conformados por los *thinks tanks* de viejo cuño.

Para el poder político y administrativo. En un informe sobre la gobernanza metropolitana, encargado hace algunos años por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Galicia, el profesor Rojo y yo mismo concluíamos que para que exista un auténtico "gobierno metropolitano", se debería "convencer al príncipe, empoderar a la ciudadanía e implicar a las empresas" (Rojo y Varela, 2007: 278-287). La metáfora de la convicción, el empoderamiento y la implicación, intentaba justificar la

14. Estos dos autores (Brugué y Gomá, 2008: 271-283), someten los límites presentes y futuros del gobierno local a la interpretación de cuatro metáforas, a través de las cuales consiguen, en nuestra opinión, ejemplificar el cambio de paradigma y de métodos que requiere todo cambio político-administrativo y social, en las urbes del siglo XXI. La interpretación de la ciudad como "organismo vivo", que aprende, en contraposición a la máquina y la tecnología, es un buen comienzo; al que dan continuación con la metáfora de la "barra de café" que representa la proximidad, el debate, el diálogo; con "de la isla al archipiélago" confirman la necesidad de las estrategias cooperativas, fracturadoras del "localismo" y la "autarquía" y con base en el principio irrenunciable de la gestión de la confianza social; finalmente, la metáfora "de lo masculino a lo femenino", identifica a las nuevas sociedades y al papel que el liderazgo debe jugar en él, para lo cual, los autores recomienzan acudir a la "paciencia" y la "feminidad".

15. Del "white collar", pasando por el "blue collar", al "green collar", o ¿por qué no? al "no collar".

necesidad de una nueva lógica de relación institucional, la articulación de espacios de trabajo generadores de consensos y confianzas en un territorio desarticulado en lo político y en lo socioeconómico. Pero para ello, se tienen que poner de acuerdo, en primer lugar, los electos y los técnicos locales¹⁶, desarrollando espacios politécnicos a través de modelos de liderazgo y “gerencialismo institucional” (Ramió, 2009: 291-307), pero no sólo... La organización del gobierno, con sus funciones de representación, dirección de los asuntos públicos y favorecedores de la participación ciudadana en dichos asuntos, no forma un capítulo apartado del todo urbano. La política, como las instituciones, tienen una obligación inexcusable: resolver conflictos, redistribuir cargas y riqueza, conectar intereses difusos y dispersos, crear “valor público” (Moore, 1997), todo ello como reto insoslayable de la gobernanza. Para algunos como Joan Prats (2005), la gobernanza contribuye a crear prosperidad, siempre de la mano del desarrollo y consolidación de la democracia (Norris, 2011: 1-32), y los instrumentos más útiles para su logro son las instituciones, si bien es cierto que en colaboración con los actores sociales o los ciudadanos individuales: “The difficult and complex challenge facing reformers is therefore to develop simultaneously both the institutions of liberal democracy and good governance, within the structural constraints of each society, rather than prioritizing one or the other of these twin development goals” (Norris, 2011: 20). Para otros como Carles Ramió (2011: 1-14), la administración es, y debe ser, un puntal claro para superar las bases mismas de la crisis (no sólo sus efectos), motivo por el que sería acertado retomar algunos de sus planteamientos más “neopúblicos” (Ramió, 1999: 65-97), asumir la necesidad de “repolitizar” las instituciones (Brugué y Gomá, 1998: 15-23), potenciar los mecanismos institucionales de cooperación público-privados (Ramió, 2009: 11-22) e incorporar el paradigma de la gobernanza y de las redes a la perspectiva del liderazgo (Natera, 2005: 213-236).

Para el poder social. La sociedad del presente se articula a través de formatos de interacción propios del siglo XX, de modo que resulta difícil comprender cómo los ¿nuevos? movimientos sociales influirán en su entorno político y económico. Porque los valores postmaterialistas han sido superados en una vorágine de

16. Y harían bien en hacerlo, porque el acelerado proceso de mercantilización y empresarialización del mundo urbano (“la ciudad como mercancía” o “la ciudad como empresa”; Alcalá-Santaella y Díaz, 2012: 307-334), ha expulsado de sus organizaciones a los empleados públicos, dejando en manos de las grandes corporaciones la gestión del interés común... y el retorno a escenarios tradicionales de gestión directa, a tenor de la crisis, va a tardar tiempo en llegar, si es que alguna vez grandes urbes con graves problemas financieros son capaces de sustraerse al pago de la deuda a proveedores y a las “externalizaciones” de los servicios básicos esenciales.

acontecimientos globales y locales que determinaron el triunfo de los paradigmas neoliberales, con base en unas clases medias consumidoras de recursos e irresponsables en sus comportamientos sociales. El resultado, sociedades opulentas e individuos desafectos de todas aquellas instituciones que no satisfacen sus necesidades de forma inmediata (casa, tecnología, relaciones sociales...). El divorcio existente entre la sociedad y los individuos, pasa por las plazas donde los ¿nuevos? movimientos ¿sociales? reclaman más libertad, derechos, sistemas alternativos de gobierno, orientaciones de políticas, etcétera. Roto el "contrato social" (Sassen, 2012), como base de la democracia liberal y de bienestar, desaparecen las instituciones y se "desindividualizan" las relaciones entre los seres humanos. ¿Quién es entonces el interlocutor con los poderes públicos?, mucho nos tememos que nadie... o todos aquellos con poder para llegar, influir y hacer efectivo un sistema de *lobbies* (generalmente económicos), eso sí sin modelos que desarrollen *check and balances* sociales y políticos. ¿Existen alternativas a este fin de ciclo institucional?. Para Calame (2009), el cambio es posible aunque siempre a través de la refundación de la institución "comunidad" y el reforzamiento de la ciudadanía activa o política (en palabras de Hannah Arendt; citado por Calame, 2009: 114). Para otros, las transformaciones vendrían de la mano del impulso político-administrativo, si bien desde posiciones más "neopúblicas" basadas en el *networking* público-privado, público-público y público-individual (Ramíó, 2009: 14-21; Agranoff, 2007). Los hay, en definitiva, como Tumin y Fung (2011: 1-21) o Nam (2011: 12-20), que piensan que esta evolución será posible bajo una perspectiva tecnosocial.

Para los ciudadanos. Consciente y peligrosamente, hemos dejado para el final una idea-fuerza sobre el ejercicio activo de la ciudadanía, asignatura pendiente de las agotadas democracias occidentales, porque somos de la opinión, parafraseando a Bertold Brecht, de que "el peor analfabeto es el analfabeto político". Los ciudadanos, son así la base de un sistema institucional que refuerza la propia democracia; los ciudadanos son más que las instituciones, más que el sistema de articulación social creado en torno al tercer sector, pero menos que la democracia que es garantía de la cohesión social. Por todo ello, el liderazgo "institucional" también es responsabilidad del habitante de una ciudad. El ciudadano, en el centro de un sistema complejo, debe confirmarse como el motor urbano que negocia su sostenibilidad intergeneracional (Innerarity, 2009), haciendo política de presente pensando en el futuro. El ciudadano debe equilibrar su papel político (puede que cada vez más virtual, tipo 2.0; Freire y Gutiérrez-Rubí, 2010: 33-37) y participativo, no dejando sólo descansar su conciencia en el activismo social, que sigue sien-

do tan necesario. La implicación del ciudadano en la sociedad tiene más sentido a través de su participación en el espacio público (físico y crecientemente virtual; Barkat, Jaeggli y Dorsaz, 2010: 1-23), como “espacio cívico del bien común por contraposición al espacio privado de los intereses particulares” (Jiménez Asensio, 2011: 59, citando a Daniel Innerarity). Una nueva participación ciudadana, de carácter más disruptivo, no incremental (Wilson y Leach, 2011), pasaría, en primer lugar, por autoorganizarse para posteriormente deliberar, debatir, vigilar, usar, incluso coproducir¹⁷ (Löeffler y Parrado, 2009: 135-157) y cogestionar servicios públicos; en definitiva, crear una nueva comunidad de bienes “comunes” (Ostrom en el año 2000¹⁸; Lafuente, 2007: 1-9¹⁹; Subirats, 2011; Madrilonia.org, 2011).

Estando tan de moda los análisis de la realidad política y social a partir de los estudios de Maquiavelo y de Gracián (EOI, 2011), no nos podíamos sustraer a la acción de la propuesta, que pasaría por revisar todas las dimensiones de nuestro modelo de “contrato social”, parcialmente agotado.

No se trataría aquí de seguir el aserto lampedusiano ““Se vogliamo che tutto rimanga come è, bisogna che tutto cambi”, sí de ser consecuentes con el concepto de cambio “institucional” que hemos propuesto en las líneas anteriores.

Porque las “instituciones” (y aquí son importantes las comillas que hemos venido recogiendo a lo largo de todo el texto), son más que los gobiernos y sus organizaciones, las administraciones públicas; desde luego, han superado el rol de los actores sociales, empresariales y sindicales; qué decir de los de la sociedad del conocimiento, por ejemplo las Universidades o de las entidades asociativas de diverso tipo.

¿Qué supondrían estas “instituciones”?, pues nada más y nada menos que un nuevo agregado de individuos que conforman redes sociales (físicas y virtuales), a través de las cuales pretenden ser sus propios interlocutores ante la política, la

17. Como remarca Bovaird (2007: 847), “La coproducción consiste en una actividad regular en la que los profesionales del servicio, los usuarios y los miembros de la comunidad contribuyen con sus recursos a que el servicio sea prestado” (Löeffler y Parrado, 2009: 139). Tiene su origen en la lógica de la corresponsabilidad en la prestación de servicios públicos y se diferencia del “copago” en que es un concepto de implicación y uso, más que económico.

18. Algunas de estas innovadoras aproximaciones sociales parten del concepto de los “commons”, creación de la politóloga Elinor Ostrom (2000), a través del cual está surgiendo en nuestros días un movimiento denominado “procomún”, bandera de una “alterciudadanía” más implicada con los bienes públicos a partir del desarrollo de los bienes comunes (todos aquellos que no son ni públicos ni privados).

19. Para Antonio Lafuente (2007), los “procomunes” serían aquellos bienes que se inscriben en los siguientes cuatro entornos: cuerpo (sensibilidad y corporalidad), medioambiente (biosfera y geoesfera), ciudad (doméstico, culturales y urbano) y digital (código y estructuras).

economía y la sociedad. En palabras de Calame (2009) la nueva institución es la “comunidad”; para Subirats (2011) sus “productos” son los “bienes comunes”.

Sin contemplar esta nueva dimensión del “contrato social”, estamos condenados en la ciudad a cambiarlo todo para que todo siga igual.

5. EPÍTOME: ¿ES POSIBLE EL LIDERAZGO “INSTITUCIONAL” EN LAS CIUDADES DEL EIXO ATLÁNTICO?

La trama urbana del Eixo Atlántico está integrada por una enorme variedad de actores: políticos y directivos públicos, empresarios y agentes económicos y sociales, responsables de centros de educación superior e investigación...

Sería, por tanto, una imprudencia concluir tras estas breves reflexiones, una respuesta afirmativa o negativa a la pregunta “¿es posible el liderazgo “institucional” en las ciudades del Eixo Atlántico?”.

Sí nos parece que existen tendencias en las treinta y cuatro ciudades que conforman actualmente la red de municipios del Eixo Atlántico, que permiten concluir dos líneas en torno al liderazgo institucional y “liderazgo institucional”.

- La diversidad sociopolítica y económica urbana del Eixo Atlántico, debería favorecer la heterogeneidad de los liderazgos “institucionales”; sin embargo, las culturas políticas gallegas y portuguesas, se reproducen fielmente a escala local, y con ellas, los anclajes en modelos institucionales neocorporativos superados. Estas culturas fidelizan a todos los actores de los treinta y cuatro sistemas urbanos en un modelo de relaciones donde las instituciones sociopolíticas y empresariales, en red con sus pares en los niveles de gobierno superiores, condenan al sistema a la anomia institucional.
- En consecuencia, el liderazgo “institucional” que se reclama por parte de los “nuevos actores sociopolíticos” en otros territorios urbanos (al menos en algunas ciudades españolas y portuguesas), no se vislumbra en una gran parte de las ciudades de la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal... a menos que, la ciudadanía sea capaz de dotar de alternativas al sistema, aplicar la lógica de la resiliencia al conjunto de actores y relaciones socioeconómicas y político-administrativas... porque las “viejas” instituciones han demostrado su incapacidad para gestionar el futuro urbano.

En este sentido, conviene insistir en el papel de las redes locales y rol mixto de *lobby* y *think tank* (tan importante el uno como el otro), como es el caso del Eixo Atlántico, que permiten la agregación de intereses, la generación de diversidad y la suma de conocimiento... si bien es cierto que estos actores necesitan en los tiempos de crisis que vivimos, y para el futuro quizás aún más, la legitimidad de la ciudadanía y el desarrollo de un co-liderazgo basado en un nuevo pacto institucional, nuevos modelos de intercambio sociopolítico, y otros bienes en los que basar los sistemas de intercambio y *servucción* de las ciudades del presente.

BIBLIOGRAFÍA

Alcalá-Santaella, Felipe y Díaz, Fernando (2012), "Una nueva agenda urbana para las grandes ciudades: crecimiento y competitividad", en Iglesias, Mariela, Martí-Costa, Marc, Subirats, Joan y Tomàs, Mariona (eds.), *Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales*, Barcelona: Icaria Editorial, pp. 307-334.

Anholt (2007). *How the world views its cities*. Third Edition, The Anholt City Brands Index.

Agranoff Robert (2007), *Managing within networks: adding value to public organizations*, Washington, DC: Georgetown University Press.

Agranoff, Robert (1989), "Managing Intergovernmental Processes", en Perry, James L. (ed.), *Public Administration Handbook*, San Francisco: Jossey-Bass, pp. 131-147.

Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (1997), "La legitimidad de la Administración Pública", en Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comps.), *La nueva Administración Pública*, Madrid: Alianza, pp. 51-75.

Barkat, Hadi, Jaeggli, Lisa y Dorsaz, Pierre (2010), *Citizen 2.0- 17 examples of social media and government innovation*, Boston: RedCut y Swissnex, pp. 1-23.

Bauman, Zygmunt (2011), *44 cartas desde el mundo líquido*, Barcelona: Paidós.

Bauman, Zygmunt (2011), "2011 – The Year of people on the Move", en *Social Europe Journal* (28-XII-2011, <http://www.social-europe.eu/2011/12/2011-the-year-of-people-on-the-move>)

- Bauman, Zygmunt (2009), *Tiempos líquidos. Vivir en una época de incertidumbre*, Barcelona: Tusquets Editores.
- Bauman, Zygmunt (2003), *Modernidad líquida*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica Argentina.
- Berumen, Humberto F. (2011), *Tijuana la horrible. Entre la historia y el mito*, Tijuana, Baja California, El Colegio de la Frontera Norte.
- Borja, Jordi y Castells, Manuel (1997), *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid: Santillana Ediciones.
- Brugué, Quim y Gomá, Ricard (2008), "Nuevas formas de gobernar: límites y oportunidades", en Fleury, Sonia, Subirats, Joan y Blanco, Ismael (eds.), *Respuestas locales a inseguridades globales. Innovación y cambios en Brasil y España*, Barcelona: Fundació CIDOB, pp. 265-284.
- Brugué, Quim y Gomá, Ricard (1998), "Gobierno local: de la nacionalización al localismo y de la gerencialización a la repolitización", en Brugué, Quim y Gomá, Ricard (coords.), *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*, Barcelona: Ariel Ciencia Política, pp. 15-23.
- Boulding, Kenneth, E. (1993), "Teoría General de los Sistemas: el esqueleto de la ciencia", en Ballart, Xavier y Carles, Ramió (selección de textos), *Lecturas de Teoría de la Organización. VOL. I. La evolución histórica del pensamiento organizativo. Los principales paradigmas teóricos*, Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, pp. 543-557.
- Calame, Pierre (2009), *Hacia una revolución de la gobernanza. Reinventar la democracia*, Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Carr, Nicholas (2011), *Superficiales. ¿Qué está haciendo internet con nuestras mentes?*, Madrid: Santillana Ediciones Generales.
- Elcock, Howard (1996), "Problemas y reformas: Estableciendo la agenda pública", en Brugué, Quim y Subirats, Joan (selección de textos), *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, Ministerio de la Presidencia y Boletín Oficial del Estado, pp. 421-445.

- EOI (2011), *El arte de aprender. Soluciones desde la prudencia. Comentarios al arte de la prudencia de Baltasar Gracián*, Madrid: Fundación EOI (10-I-2012, http://www.eoi.es/savia/pubman/item/eoi:75281:11/component/eoi:75279/EOI_ArteAprender_2011.pdf).
- European Union (2011), *Cities of tomorrow. Challenges, visions, ways forward*, Brussels: European Commission, Directorate General for Regional Policy.
- Fernández, Manu (2011), *Smart City. Tecnologías emergentes para el funcionamiento urbano* (I-XII-2011, <http://es.scribd.com/doc/61950985/Smart-City-Tecnologias-emergentes-para-el-funcionamiento-urbano>).
- Freire, Juan y Gutiérrez-Rubí, Antonio (2010), *2010-2020. 32 Tendencias de cambio* (10-I-2012, <http://www.gutierrez-rubi.es/32-tendencias-de-cambio-2010-2020>).
- Iglesias, Mariela, Martí-Costa, Marc, Subirats, Joan y Tomàs, Mariona (eds.) (2012), *Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales*, Barcelona: Icaria Editorial.
- Innerarity, Daniel (2009), *El futuro y sus enemigos. Una defensa de la esperanza política*, Barcelona: Paidós.
- Jennings, Edward T. (2007), "Best practices in public administration: how do we know them? How can we use them?", en *Administrative Science Management Public*, 9/2007, pp. 73-80.
- Jiménez, Rafael (2011), *Convivir en la ciudad. La convivencia ciudadana en el espacio público*, Madrid y Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Judt, Tony (2010), *Algo va mal*, Madrid: Santillana Ediciones Generales.
- Katz, Daniel y Kahn, Robert (1993), "Organizaciones y el concepto de sistemas", en Ballart, Xavier y Ramió, Carles (selección de textos), *Lecturas de Teoría de la Organización Vol. I. La evolución histórica del pensamiento organizativo*. Los principales paradigmas teóricos, Madrid: MAP, pp. 561-577.
- Kaufman, H. (1993), "¿Son las organizaciones del gobierno inmortales? Puede que sí, puede que no", en Ballart, Xavier y Ramió, Carles (selección de textos), *Lecturas de Teoría de la Organización. VOL. II. La dinámica organizativa: las últimas tendencias en teoría organizativa*, Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, pp. 415-437.

- Kotter, John P. (1988), *The Leadership Factor*, Nueva York: Free Press.
- Lafuente, Antonio (2007), "Los cuatro entornos del procomún" (28-XII-2011, http://digital.csic.es/bitstream/10261/2746/1/cuatro_entornos_procomun.pdf)
- Lipset, Seymour M. (2001), "Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política", en Batlle, Albert (ed.), *Diez textos básicos de ciencia política*, Barcelona: Ariel Ciencia Política, pp. 113-150.
- Löffler, Elke y Parrado, Salvador (2009), "La coproducción de servicios públicos: el trabajo conjunto de organizaciones públicas y ciudadanos en Europa", en Ramió, Carles (coord.), *La colaboración público privada y la creación de valor público*, Barcelona: Diputación de Barcelona, pp. 135-157.
- Löffler, Elke (2000), "Best-Practices cases reconsidered from international perspective", en *International Public Management Journal*, N° 2, pp. 191-204.
- Madrilonia.org (2011), *La Carta de los Comunes. Para el cuidado y disfrute de lo que de todos es*, Madrid: Traficantes de Sueños (10-I-2012, <http://www.madrilonia.org>).
- Mayos, Gonçal y Brey, Antonio (eds.) (2011), *La sociedad de la ignorancia*, Barcelona: Editorial Península.
- Mendoza, Xavier (1996), "Técnicas gerenciales y modernización de la administración pública en España", en Brugué, Quim y Subirats, Joan (coords.), *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid: B.O.E.-I.N.A.P., pp. 235-261.
- Minztberg, Henry (1983), *La naturaleza del trabajo directivo*, Buenos Aires: El Ateneo.
- Mitchell, William (2007), "Intelligent cities", *UOC Papers*. Iss. 5. UOC. (1/XII/2011, <http://www.uoc.edu/uocpapers/5/dt/eng/mitchell.pdf>).
- Moore, Mark (1998), *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Barcelona: Paidós.
- Morgan, Gareth (1990), *Imágenes de la Organización*, Madrid: Ra-ma.
- Nam, Taewoo (2011), "Suggesting frameworks of citizen-sourcing via Government 2.0", en *Government Information Quarterly*, 29, pp. 12-20.

Natera, Antonio (2005), "El factor del liderazgo en la gestión de redes de gobernanza", en Natera, Antonio y Vanaclocha, Francisco J. (dirs.), *Los liderazgos en el mercado política y la gestión pública*, Madrid: Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado, pp. 213-236.

Natera, Antonio (1998), *Percepciones y estilos de liderazgo local en la España democrática*. Tesis Doctoral (Universidad Complutense de Madrid) (10-I-2012, <http://www.ucm.es/BUCM/tesis/19972000/S/1/S1034401.pdf>).

Natera, Antonio y Vanaclocha, Francisco J. (2005), "Introducción", en Natera, Antonio y Vanaclocha, Francisco J. (dirs.), *Los liderazgos en el mercado político y la gestión pública*, Madrid: Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado, pp. 9-16.

Norris, Pippa (2011), "Making Democratic-Government Work: The Consequences for Prosperity", *Faculty Research Working Papers*, RWP11-035, pp. 1-32 (28-XII-2011, <http://www.hks.harvard.edu>).

OECD (2011), "Economic Outlook", *Press Conference* (Paris, 28-XII-2011), N° 90, OECD, pp. 1-28 (28-XII-2012, <http://www.oecd.org/OECD/Economic Outlook>)

Ostrom, Elinor (2000), *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*, México: UNAM-CRIM-FCE.

Palma, José (2011), "Política Urbana em cooperação territorial. Perspectivas para o futuro", en *Eixo Atlântico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, N° 18, pp. 23-29.

Payne, Geoffrey (2011), "Fixing the global urban agenda: a personal view", *The Global Urbanist* (28-XII-2011, <http://globalurbanist.com/2011/12/20/a-personal-view>).

Perrow, Charles (1993), *Sociología de las organizaciones*, Madrid: McGraw-Hill.

Prats, Joan (2006), *A los príncipes republicanos. Gobernanza y desarrollo desde el republicanismo cívico*, Madrid: INAP.

Prats, Joan (2005), *De la burocracia al management. Del management a la gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*, Madrid: INAP.

- Punset, Eduardo (2011), *Excusas para no pensar. Cómo nos enfrentamos a las incertidumbres de nuestra vida*, Barcelona: Ediciones Destino.
- PWC (2006), *Ciudades del futuro. Competencia global, liderazgo local*, PriceWaterhouseCoopers (28-XII-2011, [http://kc3.pwc.es/local/es/kc3/publicaciones.nsf/V1/B68FE790E935A7BFC125718F003C9793/\\$FILE/ciudades%20del%20futuro.pdf](http://kc3.pwc.es/local/es/kc3/publicaciones.nsf/V1/B68FE790E935A7BFC125718F003C9793/$FILE/ciudades%20del%20futuro.pdf))
- Ramió, Carles (2011), "La administración que se espera para después de la crisis", *GIGAPP Estudios/Working Papers* N° 02 (Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Madrid), pp. 1-14.
- Ramió, Carles (2009), "Política e xestión: a regulación do directivo público en España", en Varela, Enrique J. (dir.), *Dirección Pública Profesional. Lecturas para Xestionar a Era da Gobernanza*, Santiago de Compostela: EGAP (Xunta de Galicia), pp. 291-307.
- Ramió, Carles (2009), "Introducción", en Ramió, Carles (Coord.). *La colaboración público-privada y la creación de valor público*, Barcelona: Diputación de Barcelona, pp. 11-22.
- Ramió, Carles (1999), *Teoría de la Organización y Administración Pública*, Barcelona: Tecnos y Universitat Pompeu Fabra.
- Ramió, Carles (1999), "Corrientes Neoempresariales versus Corrientes Neopúblicas: Cultura Administrativa, Valores Públicos y Credibilidad Social. Un Planteamiento Radical", *Instituciones y Desarrollo*, N° 5, pp. 65-97.
- Roch, Fernando, Fernández, Güell, José M. y Sevilla, Álvaro (2011). "Nueva época, viejos conflictos: ciudades y teorías urbanas en la encrucijada", *Urban*, pp. 3-10.
- Rojo, Argimiro (2011). "La hora de la Ciencia Política: identificación de algunas tareas urgentes", *Investigación. Cultura, Ciencia y Tecnología*, Vol.3, N° 5, pp. 28-32.
- Rojo, Argimiro (2010), "Globalización y crisis de la política: la necesidad de instaurar el espacio público", en Montiel Luis y Hernández, Patricia (coords.), *Gobernanza global y democracia*, Mexicali, Baja California: Universidad Autónoma de Baja California, pp. 129-146.

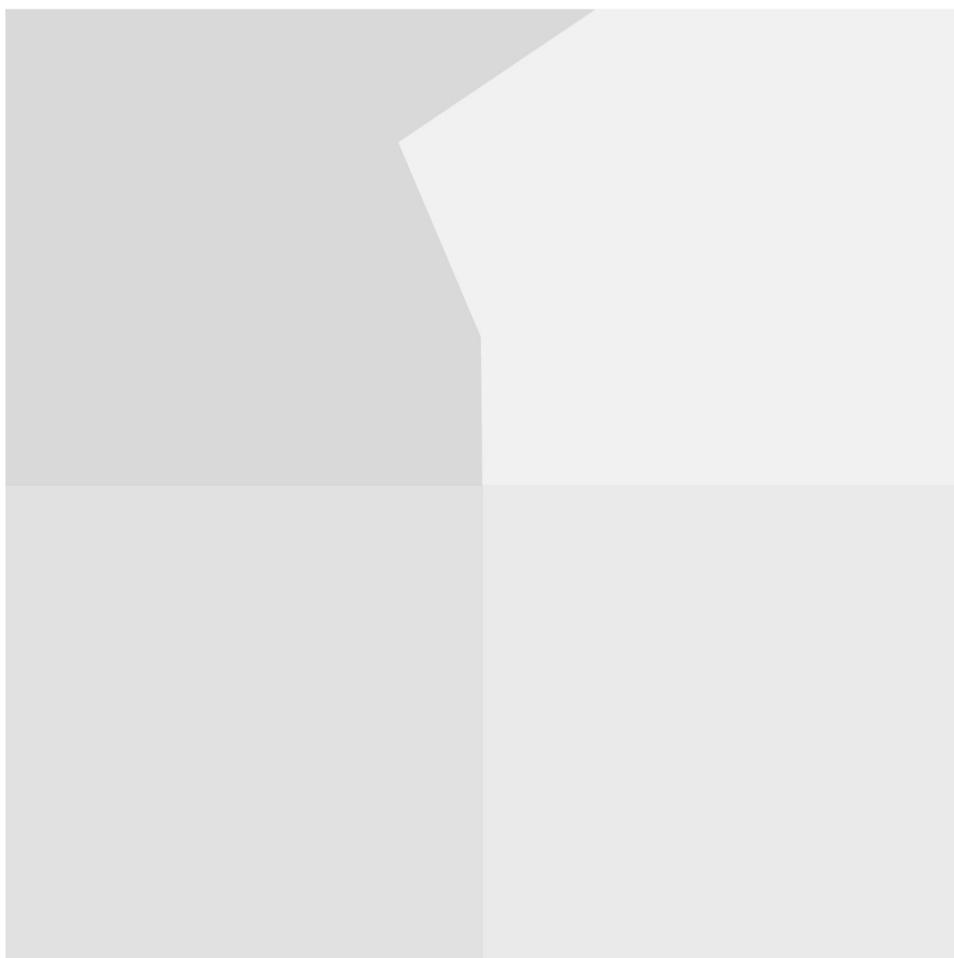
- Rojo, Argimiro y Varela, Enrique José (2007). "Gobierno metropolitano: convenciendo o príncipe, empoderando a ciudadanía, implicando a empresas", en Rojo Salgado, Argimiro y Varela Álvarez, Enrique J. (dirs.), *A Gobernanza Metropolitana*, Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, pp. 278-287.
- Rueda, Salvador (2005), "Modelos e indicadores para ciudades más sostenibles", en Souto, Xosé M., Bouzada, Xan y Figueiredo, António. (coords.), *Segundos Estudos Estratéxicos do Eixo Atlántico*, Ourense: Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, pp. 467-497.
- Sassen, Saskia (2012), "Entrevista a Saskia Sassen", *Club Pobrelberg* (10-I-2012, <http://www.lapaginadefinitiva.com/weblogs/club-pobrelberg/page/2>)
- Sassen, Saskia (1991), *The Global City*, Nueva York: Princeton University Press.
- Savitch, H.V. y Kantor, Paul (2010), *Las ciudades en el mercado internacional. La economía política de desarrollo urbano en Norteamérica y Europa occidental*, Madrid: Editorial Bayer Hnos.
- Shafritz, Jay M., Rusell, E.W. y Borick, Christopher P. (2009), *Introducing Public Administration*, Nueva York: Pearson International Edition.
- Subirats, Joan (2011), *Otra sociedad, ¿otra política? De "no nos representan" a la democracia de lo común*, Barcelona: Icaria. A saco.
- Taylor, Zack (2011). "Lies, Damned Lies, and Statistics. A Critical Examination of City Ranking Studies", *Intergovernmental Committee for Economic and Labour Force Development*, Toronto: Canadá.
- Tumin Zachary y Fung, Archon (2011), *From Government 2.0 to Society 2.0: Pathways to Engagement, Collaboration and Transformation*, Cambridge (MA): Harvard Kennedy School y Microsoft.
- UNFPA (2007), *Estado de la población mundial 2007. Liberar el potencial del crecimiento urbano*, Nueva York (EEUU): UNFPA (28-XII-2011, www.unfpa.org).
- United Nations Secretary-General's High-level Panel on Global Sustainability (2012), *Resilient People, Resilient Planet: A future worth choosing*, Nueva York: United Nations.
- Vanaclocha, Francisco J. (1997), "Identidad de los gobiernos locales y reforma electoral", en Alba, Carlos R. y Vanaclocha, Francisco J. (dirs.), *El sistema político local: Un nuevo escenario de gobierno*, Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado, pp. 275-299.

- Varela, Enrique J. (2012), "Gobernanza Urbana. Elementos de aprendizaje y estudios de caso", en Iglesias, Mariela, Martí-Costa, Marc, Subirats, Joan y Tomàs, Mariona (eds.), *Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales*, Barcelona: Icaria Editorial, pp. 363-386.
- Varela, Enrique J. (dir.) (2011), *Claves para repensar el Gobierno Local en Galicia: Horizonte Europa 2020*, Vigo: Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular (10-I-2012, <http://www.eixoatlantico.com/libros/repensar>)
- Villoria, Manuel (2011), "¿Más libertad o más felicidad? El buen gobierno del siglo XXI", *XVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* (Noviembre 2011), pp. 1-25.
- Villoria, Manuel (2005), "El liderazgo en las organizaciones públicas: problemas metodológicos y éticos", en Natera, Antonio y Vanaclocha, Francisco J. (dirs.), *Los liderazgos en el mercado político y la gestión pública*, Madrid: Universidad Carlos III y Boletín Oficial del Estado, pp. 181-212.
- VV.AA. (2011), "El Humanismo, una idea nueva", *El Correo de la UNESCO*, Octubre-Diciembre de 2011, Nº 4, año LXIV.
- Weber, Max (1922), *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica (primera reimpresión argentina, 1992).
- Wilson, Richard y Leach, Matt (2011), *Civic Limits. How much more involved can people get?*, ResPublica (10-I-2012, www.respublica.org.uk).
- Ysa, Tamyko, Cortada, María y Crusellas, E. (coord.) (2003), "Criterios para detectar buenas prácticas locales", *Document Pi i Sunyer*, Nº 25, pp. 1-37.
- Zafra, Manuel y Varela, Enrique J. (2011), "La dimensión institucional de la política municipal: la organización y sus actores", en Rafael Jiménez Asensio (dir.), *Política municipal. Guía para la mejora de la calidad institucional y la eficiencia de los Gobiernos locales*, Madrid y Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 37-59 (10-I-2012, http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1137/guia_pol_munpal_04_cap1.pdf?sequence=1).

Zafra, Manuel (2010), "El liderazgo en el ámbito público local", *Cuadernos de Liderazgo*, ESADE, N° 20, pp. 1-43.



CONCLUSIONES



CONCLUSIONES

DESAFIOS URBANOS Y CRISIS: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA LA GESTIÓN DE LAS CIUDADES DEL EIXO ATLÁNTICO

José María Pascual Esteve

Socio y Director de Estrategias de Calidad Urbana, es también presidente de la Fundación Ciudadanía y Buen Gobierno y miembro fundador y coordinador técnico del Movimiento Internacional América-Europa de Regiones y Ciudades (AERYC).

José Manuel Peña Penabad

Director de Planificación y Administración Electrónica, y, en la actualidad, Director del Proyecto "Coruña, Smart City", del Ayuntamiento de A Coruña.

ÍNDICE: 1. La crisis y las ciudades; 1.1. La crisis actual es una crisis societaria; 1.2. Las bases económicas y sociales de la actual crisis; 1.3. La crisis societaria requiere soluciones urbanas; 1.4. Los ayuntamientos ante la crisis societaria: las estrategias compartidas; 2. Las transformaciones urbanas que comporta la crisis; 3. Conclusiones y recomendaciones para los gobiernos locales del Eixo Atlántico. Bibliografía.

PALABRAS CLAVE: Ciudades, crisis, sociedad, transformaciones, complejidad, gobernanza.

1. LA CRISIS Y LAS CIUDADES¹

En este apartado sostenemos tres tesis básicas:

- 1 Se identifica la actual crisis financiera y económica como "punta del iceberg" de una crisis societaria, caracterizada por una quiebra de la estructura social, institucional-política y moral previa a la crisis financiera.
- 2 Las ciudades concentran, por el hecho de vivir en ellas, el 75% de la población europea, y por la proximidad a la gestación de las relaciones sociales y económicas, los lugares más adecuados para afrontar los aspectos económicos (a excepción de los financieros y fiscales), sociales, morales y de gobernación de la crisis societaria.
- 3 Los gobiernos locales son el nivel de gobierno adecuado para incidir en dicha crisis a través de una estrategia compartida que les permita posicionar a la ciudad ante los cambios estructurales que supone la actual crisis. En conclusión, en Europa, la crisis se resolverá en las ciudades o no se resolverá.

1.1. La crisis actual es una crisis societaria

La imbricación entre economía y sociedad tiene una larga tradición en ciencias sociales, desde su mismo inicio. Este fue el caso de Adam Smith, el cual hablaba de la necesaria presencia de valores y sentimientos morales para correcto funcionamiento del mercado. En este sentido, es habitual señalar a Karl Marx (2010)² y sus exposiciones de la interdependencia no sólo entre economía y sociedad, sino entre economía y cultura e ideología, dando a la economía el papel determinante. O bien, las de Max Weber (2008) poniendo en la ideología y los valores el papel predominante. Esta tradición ha sido seguida por notables economistas como Joseph Schumpeter, John M. Keynes, J. Myrdal, R. Putnam, y los recientes premios Nóbel de economía: Amartya Sen, Joseph Stiglitz, Douglas North, Paul Krugman o Elinor Ostrom. En esta dirección, es muy recomendable el libro: "Las bases sociales de la economía"

1. Este apartado de conclusiones tienen como base las reflexiones realizadas por Josep María Pascual en el artículo "La crisis societaria 2007-2011?". Innovación Social, Institucional y Cívica para un Escenario Post-Crisis de Progreso", publicado en AIGOB (<http://www.aigob.org/numero-24/247-la-crisis-societaria-2007-2011>).

2. Se pueden ver ejemplos de sus tesis en el "Prólogo a la contribución a la crítica de la economía política", publicado en 2010 en la Editorial Losada.

del gran sociólogo Pierre Bourdieu (2003), en el que se pone de manifiesto que la economía es una construcción social, y que los mercados, las formas de producción, distribución y apropiación colectiva de los bienes y servicios sólo son comprensibles en función de la configuración de las relaciones sociales, y del universo de valores y significados en los que se desenvuelve. Las transacciones económicas son así, una dimensión más del funcionamiento de la sociedad en su conjunto.

En fin, es evidente que la producción de bienes y servicios, su comercialización, su distribución, y la apropiación del valor añadido generado, depende de las relaciones establecidas, y de cómo son percibidas y valoradas, entre actores, empresarios, trabajadores y sectores de población. De la equidad en las relaciones, la confianza entre los actores, y de la capacidad de colaborar; es decir, de formar redes o clústeres, dependerá la competitividad económica y por tanto el desarrollo de una ciudad o un país.

Las crisis importantes³, aquellas que son más que una simple recesión o depresión del crecimiento económico, plantean cambios profundos en la organización económica, social e institucional, así como en el sistema de pensamiento y representación de la sociedad, de la economía y de la política. Es por ello que las salidas de la crisis dependerán de los planteamientos y de las políticas con las que se aborden, y sepan canalizar los cambios o mutaciones que generan las grandes depresiones o recesiones en la dirección adecuada. Así la crisis del 29 dio lugar al Estado de Bienestar, y a una nueva estructura social y económica de las sociedades europeas, con el predominio del sector servicios, y de las denominadas clases medias. La crisis del petróleo originó el despliegue de las tecnologías de la información, la sociedad red, la economía informacional, pero también la mundialización de los mercados sin regulación institucional, y la dominancia de los valores individualistas y lucrativos.

3. Las crisis económicas son frecuentes, tienen un carácter marcadamente cíclico, pero hay crisis cortas y largas, pequeñas recesiones y grandes depresiones. Recientemente se han producido crisis de corta duración y escaso impacto, como la de 1987, conocida por el calificativo de "pánico bursátil"; o la de 1992, originada por la reunificación alemana, y el cambio de paridades del Sistema Monetario Europeo; también la del 2000, denominada de los "punto.com", debido al estallido de la burbuja de las empresas relacionadas con la tecnología digital de la información e Internet. Junto a las pequeñas encontramos grandes crisis, de gran intensidad y duración, este fue el caso de la denominada Larga Depresión (1873-1896), la Gran Depresión (1929- 1933, cuyas consecuencias llegaron hasta el estallido de la II Guerra Mundial), la crisis del petróleo (1973- 1983) y la actual crisis (2007- 2009) denominada como Gran Recesión.

La actual crisis económica, denominada “gran recesión” o “gran contracción”⁴, al igual que las otras grandes o largas crisis financieras y económicas acontecidas en Europa, coincide y se agudiza con grandes cambios o mutaciones sociales, institucionales y de estructuras económicas, para los que no se han generado los mecanismos de regulación y canalización social e institucional.

Nos encontramos, actualmente, ante una crisis societaria, de carácter sistémico. Es decir una crisis integral: económica y financiera, social, institucional y política, y de valores, pero que en este caso se singulariza en que la crisis económica y financiera tiene su origen en una anterior triple quiebra estructural: de la estructura social, institucional, y del sistema moral o de valores cívicos.

La tesis principal, de estas conclusiones, es que la actual crisis financiera y económica no puede entenderse sin considerar la desorganización social, moral e institucional previa, originada en el tipo de desarrollo económico social y político que se adoptó como salida a la crisis del petróleo 1973-1983. Es decir la crisis social y política, aunque se agrava con la crisis financiera y económica, no es consecuencia de la misma, sino que es su causa.

El cambio estructural hacia la sociedad red, también denominada sociedad informacional o sociedad del conocimiento, se desplegó, a través de un modelo basado en un desarrollo económico y social, que tenía como motor las demandas sociales de acceso a bienes y servicios, pero, que a su vez ha provocado: a) un incremento de las desigualdades sociales; b) una fuerte vulnerabilidad social; c) inestabilidad en las relaciones sociales; d) una sensación permanente de riesgo en la ciudadanía; donde todo el despliegue realizado por el conjunto de las fuerzas socioeconómicas ha estado orientado por la presencia dominante de valores mercantilistas y clientelares y en el lucro personal a corto plazo.

Todo ello tuvo como consecuencia que la satisfacción de las demandas sociales, en bienes tan básicos como el caso de la vivienda (al fallar el entramado social, y con un estado del bienestar debilitado), fuera asumida principalmente a través de productos crediticios, que ofrecían unos mercados financieros desregulados y con unos operadores que buscaban maximizar sus beneficios en el corto plazo a través

4. El nombre más común es el de “gran recesión”, por la contracción de la producción y el empleo que está produciéndose, aunque cada vez más autores entre ellos K. Rogoff prefieren denominarla “gran contracción”, puesto que a parte de la producción y el empleo, también se contrae el crédito, y la crisis se relaciona con la deuda y el apalancamiento bancario. Estas tres últimas características diferencian esta crisis de una recesión; ya que esta última tiene mayor calado y requiere de un tratamiento diferenciado.

de la generación de crédito. El resultado fue el incremento espectacular del crédito, el apalancamiento de los bancos, el desboque de la deuda privada, y también pública (esta última provocada fundamentalmente por el déficit que produjo el rescate de los bancos por parte de los gobiernos) y posteriormente el colapso del crédito bancario y público (con el que no se pueden financiar nuevas inversiones privadas o públicas), que son los principales indicadores económicos de la actual crisis.

La crisis tiene sus raíces en los fracasos sociales e institucionales del modelo de desarrollo que se asentó en respuesta a la crisis del petróleo, 1973-1983. La crisis del 73-83, fue, al contrario de la actual, una crisis de oferta⁵, provocada por el alza del petróleo, que llevó a una política de reducción del papel del estado tanto en su faceta de gasto público como de regulador del mercado, y por el contrario se basó en la desregulación y globalización del mismo legitimada por rescatadas ideologías económico-sociales ya falseadas antaño, que consideraban el enriquecimiento privado y personal, el impulsor de la racionalidad económica y social.

1.2. Las bases económicas y sociales de la actual crisis

Las bases económicas y sociales de la actual crisis se encuentran en el escenario que se produjo por la opción adoptada para la salida a la crisis del petróleo, que se asentó en los siguientes ejes que, por una parte, fundamentaron una nueva era, y, por otra, son claves para entender la actual crisis. Dichas bases son:

1. *Una nueva estructura productiva y social: La sociedad red o del conocimiento.* En efecto, entre 1983 y 2007, se consolidó e intensificó la era info-global, es decir una nueva e intensa globalización asentada en las tecnologías de la información y comunicación (TIC). Esta nueva era significaba una nueva organización económica y social: la sociedad informacional, que de acuerdo con Manuel Castells,

5. Es decir, provocada por un alza del coste de los precios, como consecuencia del impacto en el coste en la producción de bienes y servicios del aumento del precio del petróleo; y no en una disminución del gasto privado o público, como es el caso actual en el que disminuye la demanda de bienes y servicios como consecuencia de la reducción del crédito bancario para financiar la inversión o el consumo. Superar esta crisis económica no puede hacerse, ni es conveniente hacerlo, imitando las medidas adoptadas en cualquiera de las anteriores: es una crisis muy diferente. Diferente a la del 29, la actual es también una crisis de demanda, aunque con gobiernos que tienen un nivel de déficit y de deuda pública mucho mayor. Tampoco lo es en relación a la de 1973-83; los gobiernos tenían también un elevado déficit y deuda, pero aquella fue una crisis de oferta, no de demanda, como la actual. Pero sobretodo son muy diferentes las situaciones sociales e institucionales en las que se encuentran inmersos las administraciones públicas y los ciudadanos de los agotados Estados del bienestar.

tiene entre sus principales características la organización en red de las relaciones productivas y sociales, y políticas.

La nueva economía se basa en la innovación constante, en la transformación de la información en conocimiento, como fuente de valor añadido, en la disolución de las barreras a los flujos de intercambio de información, financieros, de mercancías y personas entre las ciudades y áreas metropolitanas del planeta. Esta exigencia en la innovación permanente conducía (y conduce), a que las empresas deberían (y deben) centrarse en lo que les es propio y singular, estableciendo las complementariedades con otras empresas. Significaba la organización de las interdependencias entre las empresas e instituciones de los diferentes ámbitos económicos, así como de las interdependencias entre investigación-producción-distribución y formación. Las empresas y los sectores se necesitan entre ellos. En este sentido, en la economía red, la competencia que segrega y aísla a las empresas y sectores productivos no es competitiva⁶.

La competitividad económica exige la organización de los sectores en redes productivas o clústeres. La competitividad, en la sociedad red, no debe entenderse tanto como competencia o pugna sino más bien como cooperación. La generación de capital social, es decir la capacidad de respuesta compartida a retos económicos y sociales emergía como la principal ventaja competitiva de las naciones y regiones. Estas posibilidades de la sociedad red y la economía informacional, no se han podido utilizar por el entorno de quiebra social, institucional y moral que acompañó el modelo de desarrollo adoptado a partir de 1983, y reforzado por la disolución de los denominados países socialistas. Este modelo social, institucional y ético en que se ha desarrollado hasta hoy la nueva economía, ha obstaculizado su propio crecimiento, presentan su peor cara. La desregulación de los mercados financieros, el predominio de los valores de lucro a corto plazo, la descohesión social, y un modelo de gobernación en que se ha querido imitar a la empresa mercantil, en vez de optar por un gobierno promotor y fortalecedor de redes, han contenido el mismo despliegue de la economía informacional.

2. *Desregulación institucional de los mercados.* Junto a la emergencia de una nueva economía, se instaló la desregulación de los mercados globales. La intervención

6. En el sentido de generar valor añadido y situar al sector productivo del territorio en un mejor posicionamiento en el mercado. Habrá que ir desterrando la concepción de que la competencia es fuente de competitividad, para ir dando más importancia a la cooperación entre empresas y público-privada, con el fin de afrontar los retos del mercado.

del estado en la economía se consideró uno de los grandes males causantes de la crisis del 73-83. Por ello, se deseaba la reducción de la intervención del Estado, limitándolo a un papel marginal, liberando así a los mercados, considerando que por sí mismos se autorregularían y lograrían el equilibrio. La quiebra de los estados socialistas dio un gran refuerzo y la legitimación necesaria para que las nuevas transformaciones estuvieran presididas por la debilitación del marco institucional regulatorio. La desregulación financiera ha constituido el “caldo de cultivo” de los productos financieros que llevaron a asumir riesgos excesivos y a distribuirlos por todo el mundo, estas son las bases de la crisis financiera que se produjo al estallar la “burbuja inmobiliaria”.

3. *La individualización y la inestabilidad de las relaciones sociales.* El desarrollo del Estado del Bienestar ya individualizó la sociedad. Los individuos al vincularse a las prestaciones y servicios proporcionados por los estados recurrieron menos a las redes familiares de protección y ayuda. El individuo en función de su situación e historia legal, laboral, social y fiscal, tenía y tiene acceso a unas determinadas prestaciones económicas y de servicios de manera independiente del apoyo de otras personas con las que comparte vínculos familiares, sociales o comunitarios.

Por otra parte, dada la complejidad social y la diversidad de roles que puede asumir una persona en las sociedades-red contemporáneas; su proyecto vital o la ausencia del mismo, depende de las decisiones o no decisiones que estas tomen sobre una multitud de aspectos y cuestiones en permanente cambio. El devenir de la gente, está cada vez menos ligado a sus orígenes familiares, comunitarios y sociales.

Este proceso de individualización para que fuera socialmente integrador, debería estar intrínsecamente ligado a la necesidad de colaboración entre individuos, en la formación de múltiples y confiables redes entre personas, para afrontar los distintos retos que se plantean o las distintas situaciones en que se encuentran las personas. Los individuos son, como señala Ulrich Beck, “autoinsuficientes”, es decir, necesitan formar distintas redes, en función de los retos y necesidades, para dar respuestas o conseguir objetivos.

Estas redes son muy inestables, son “líquidas”, como las ha definido Bauman. O lo que es lo mismo, están sujetas a turbulentos cambios, tanto en la esfera personal como en la económica y social. En este contexto, si bien no es fácil para los individuos articular relaciones estables para superar su insuficiencia en la vida social, resulta prácticamente imposible con la presencia de valores individualistas y que priorizan el lucro o el consumo personal por encima de valores comunitarios.

4. *Cambio en el sistema de valores: el rescate del “homo economicus” y la ideología de la privatización.* El renovado liberalismo conllevó también el reforzamiento de la ideología del “homo economicus”, la cual considera que la búsqueda del máximo interés económico individual, en una economía de mercado, no lleva a una desestructuración social, sino todo lo contrario, conduce hacia una economía y sociedad sanas. Esta renovada ideología, cuyo fracaso fue evidente en las crisis del siglo XIX, y muy particularmente en la del 1929, volvió a resurgir a finales de los 80; momento que significó el triunfo de los valores del individualismo (la búsqueda del propio enriquecimiento de la renta individual), el lucro material, el consumismo, el hedonismo, el ego-centrismo, etc., que son valores que rigieron los mercados financieros, y en buena medida el conjunto de relaciones económicas y sociales.

5. *Revaloración de lo privado en detrimento de lo público.* El escenario de salida de la crisis ha significado una quiebra del concepto de la importancia de lo público, de lo que es de todos y todas. Lo público, reducido a la administración (su normativa regulatoria y su gasto), se han considerado el enemigo a batir. Se buscaba una reducción tanto del papel institucional o regulatorio de los gobiernos como de su gasto. La empresa mercantil y las entidades financieras con sus productos, deberían hacerse cargo de las necesidades sociales. Era el Mercado y no el Estado quien debía asumir el bienestar social, por ello se prefería hablar más de la Sociedad del Bienestar, que del Estado del Bienestar.

El mismo Gobierno, en las funciones que aún le quedaban, debía actuar de la manera más parecida posible a una empresa mercantil. Se debía pedir productividad y bajos costes al personal funcionario, y retribuirles en función de su productividad. El crucial papel de los gobiernos como generadores de un marco de valores y normas, que promueven y regulan a los actores económicos y sociales, generando objetividad, transparencia, y equidad, simplemente no fue tenido en cuenta o fue despreciado.

El Ciudadano fue considerado como cliente o usuario, tanto de las empresas como del Estado. La dimensión social de la ciudadanía, como participe en la construcción de la ciudad, de la sociedad, también fue despreciada. La persona era considerada como productora y consumidora individual, con derecho a la queja y a la sugerencia o reclamación, lo que ha llevado a la irresponsabilidad social colectiva de no pocos e importantes sectores sociales, y al abandono de las tareas comunitarias.

6. *El crecimiento de las desigualdades, la vulnerabilidad social, y el riesgo.* El gran incremento de las desigualdades, de la vulnerabilidad social, y de la individualización es, a nuestro juicio, el más importante motor de la inestabilidad económica y social,

y el principal factor de la crisis en la mayoría de los países mediterráneos. En efecto, el crecimiento económico, a partir de los años 90, fue acompañado por una profundización de las desigualdades de renta, por el incremento del porcentaje de apropiación de la renta del 10% de la población más rica, y por la disminución de este porcentaje en el conjunto de la población, y en especial el 10% más pobre (EAPN, 2010)⁷. También incrementó el porcentaje de población considerada como pobre sobre el total de población, según los índices establecidos por la Unión Europea (EAPN, 2010).

La interdependencia entre territorios, que significa la globalización, incrementó de forma exponencial tanto las oportunidades como los peligros económicos, sociales y la seguridad percibida por la población, en su sentido más amplio. Ello unido al incremento de la complejidad social, a la permanente innovación social y tecnológica, y al continuo avance de las ciencias que han acentuado su carácter provisional (dada la aceleración de la caducidad de los conocimientos científicos), ha conducido a una percepción de la ciudadanía sobre su situación social como de riesgo permanente en múltiples dimensiones: laboral, de garantía de ingresos, de salud, de formación adecuada, de vivienda, de seguridad ciudadana, etc., que se ha visto agravado con la imposibilidad de que ni el Estado, ni la Sociedad pudiera protegerles ante sus nuevas situaciones y riesgos identificados.

La desigualdad de la renta producida en el período 1983-2008, no sólo ha limitado el crecimiento, sino que se encuentra entre las principales causas de la crisis cómo están poniendo de manifiesto investigaciones recientes de expertos vinculados a instituciones nada sospechosas de "izquierdismo" como el FMI, al BID, o el Banco Mundial (Rajan, 2010)⁸. La argumentación es la siguiente: la brecha de la desigualdad y entre ricos y pobres junto con la presencia de importantes necesidades por satisfacer, entre ellas la vivienda, es lo que ha conducido a las familias a endeudarse y acogerse a los productos financieros "tóxicos" que les ofrecían las entidades financieras. Si a esto le unimos, además, la "desintitucionalización" de lo público, y la reducción y deslegitimación del papel del Estado del Bienestar, se entiende que las necesidades sociales fueran cada vez más satisfechas por productos que proporcionara el mercado.

Lo que ha ocurrido, hoy, parece obvio: la desigualdad y la vulnerabilidad incrementan los retos y las necesidades sociales. Las personas vulnerables, al no poder

7. El 10% de la población más rica disponía, en Europa, del 26% de la renta, y la más pobre el 2,6%, mayor diferencia que en las dos décadas anteriores (EAPN, 2010).

8. De gran interés para entender las claves macroeconómicas y sociales el artículo de Ontiveros "La desigualdad no es rentable" (El País, 1-05-2011).

acudir ni a las administraciones públicas, ni a las redes sociales personales, y sometidas a la ideología de la privatización, constituían “el caldo de cultivo” de unos productos financieros basados en la especulación. Al hacerse evidente el impago de los créditos, y al quebrarse la confianza entre bancos apareció la crisis financiera. La crisis financiera y posteriormente económica, han incidido aún más en la desigualdad, perdiendo muchos prestamistas la vivienda adquirida al no poder pagar las hipotecas, al incrementarse el desempleo y al reducirse las prestaciones, los servicios públicos; en definitiva, el gasto público, con el que intenta pagarse la deuda que ha supuesto a los erarios públicos el rescate bancario.

Por otra parte, se ha mostrado que la desigualdad influye en el rendimiento escolar, y muy concretamente en el fracaso escolar (Wilkinson y Tickett, 2009), lo que constituye una pérdida de activos para el desarrollo económico y social. En el mismo estudio se señala, entre otras, una influencia de la desigualdad de la renta en la movilidad social de las personas, que es particularmente grave en los jóvenes. Los efectos de la desigualdad se relacionan directamente con la emergencia de la violencia en nuestras sociedades (Rogoff, 2011).

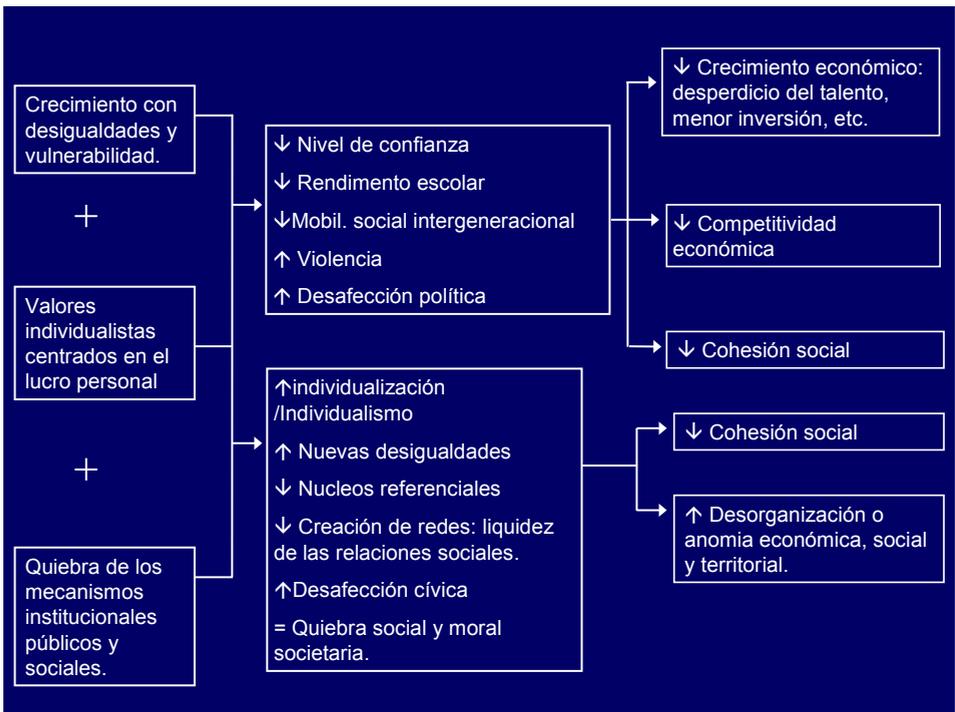
En resumen, las sociedades europeas, en especial las del sur de Europa, a pesar de su modernización, han cosechado un estrepitoso fracaso de integración social. *El modelo de desarrollo 1983-2007 ha producido una anomia o desorganización social e institucional, que ha generado la crisis societaria actual, cuya “punta del iceberg” es la actual crisis económica y financiera* (como reflejamos en el siguiente gráfico).



Fuente: elaboración propia.

La crisis societaria no se ha producido por cada uno de los factores anteriormente señalados. Es su conjunto, es decir la interacción entre ellos, al acontecer todos en la misma época, lo que ha conducido a la actual crisis cuyo más virulento resultado es la Gran Contracción aparecida en 2007.

La combinación de sociedad de redes, con desigualdad y la vulnerabilidad social, junto a la quiebra de la institucionalidad democrática, y el predominio de los valores individualistas-mercantilistas, ha llevado a una situación de anomia o desorganización social estructural, puesto que: a) se ha impedido una reestructuración estable de las relaciones sociales en la era informacional; b) se han reducido las mismas posibilidades de crecimiento económico y desarrollo social e institucional; y c) ha generado un colapso de las estructuras sociales y productivas que hemos denominado "Gran Recesión" o crisis 2007-20???. Podemos resumir la interacción entre los principales factores que provocan la crisis en el siguiente gráfico:



Fuente: elaboración propia.

En definitiva, el modelo de desarrollo económico, social e institucional adoptado para avanzar hacia la economía y sociedad red, por una parte ha reducido las

posibilidades de desarrollo económico innovador, y por otra ha asentado las bases de desorganización social e institucional, que han originado una de las más graves crisis internacionales.

Karl Polanyi (1992) distinguió las grandes crisis porque producen una gran transformación entre el mercado y el poder político, y producen un cambio en las explicaciones (teorías) sobre el funcionamiento de la economía y sus actores, Esta crisis significa un cambio radical en la manera de entender no sólo la economía, sino también la cohesión social y sus actores, y muy en especial la transformación del papel de la política, la institucionalidad democrática, argumentos que exigen un cambio radical en el modo de gobernar las relaciones entre gobierno y sociedad civil en democracia.

1.3. La crisis societaria requiere soluciones urbanas



Fuente: elaboración propia.

Las ciudades han sido siempre el medio de innovación y la cuna de las nuevas eras económicas y sociales. Como consecuencia de la densidad de las relaciones humanas su papel aún es más evidente en la denominada era info- global, es decir de los procesos de interdependencia de flujos entre territorios con base infraestructural en las tecnologías de la información y la comunicación, y son por ello el lugar

esencial para transformar y afrontar la quiebra social, institucional, moral y de gobernanación de la crisis societaria. Entre las razones que alumbran estos argumentos de la crisis societaria y su relación con las ciudades encontramos:

- a) *La Tierra un planeta de ciudades.* En la actualidad, más del 75% de la población europea se concentra en las ciudades. En el 2025 el índice de población llegará hasta el 85% en América Latina, el 55% en Asia y el 54% en el continente africano.
- b) *La interdependencia territorial se produce en las ciudades.* La sociedad mundial, y especialmente la europea, es un sistema de ciudades. Las ciudades no sólo producen los flujos que recorren el mundo sino que son las mismas ciudades las que se constituyen en los nodos de infraestructuras y servicios por los que pasan estos flujos. Las ciudades son los nodos de la red de las interdependencias económicas, sociales y culturales que constituyen la globalización. Es por ello que las buenas prácticas de la innovación urbana son susceptibles de globalizarse rápidamente entre las ciudades.
- c) *La ciudad es encuentro de culturas.* Lo fundamental es el hecho de que en las ciudades se produce el proceso intercultural e intercivizador que caracterizamos. Es en la ciudad, en sus áreas centrales, en los barrios, en los centros de trabajo, en los mercados y espectáculos deportivos, donde se encuentran los ciudadanos de distinta procedencia cultural y social. El desarrollo de valores, el conflicto o convivencia entre valores y culturas se produce en las ciudades y depende de las características de su estructura social y de la ordenación de su espacio urbano.
- d) *La economía del conocimiento requiere un entorno urbano.* Las ciudades y las áreas metropolitanas son la que proporcionan el entorno de empresarial y de servicios avanzados, para que las empresas de la nueva economía puedan funcionar en red. Por otra parte, la innovación productiva y la difusión tecnológica requiere una amplia e intensa relación entre los actores, Universidad-centros investigadores-empresas-redes ciudadanas, que sólo el ámbito urbano puede proporcionar. Los "clústeres" económicos y tecnológicos en los que se organiza la economía red, se configuran espacialmente en el ámbito urbano metropolitano.

- e) *La Sociedad del Conocimiento se estructura en ciudades culturales y educadoras.* De la educación y la generación de cultura surge fundamentalmente de la densidad y la calidad de relaciones interindividuales que surgen de los procesos de socialización secundaria de los individuos. Los cambios en los sistemas organizativos están cada vez más basados en las relaciones personales o, mejor dicho, en crear el entorno adecuado para el buen funcionamiento de las redes de relaciones entre las personas. Ciudad educadora y cultural, es aquella que produce el entorno urbano capaz de generar autonomía, encuentro, convivencia, colaboración y solidaridad entre la ciudadanía, y proporciona los elementos (culturales y formativos), así como las actitudes para posibilitar el desarrollo del talento, la creatividad, en definitiva, el conocimiento y la innovación.
- f) *El cambio en el modo de gobernación exige una buena gobernanza local.* Las nuevas y complejas necesidades y desafíos que se plantean los distintos sectores de la ciudadanía, requieren, por una parte, la articulación de recursos públicos y privados, y, por otra, una ciudadanía responsable y activa que coopere en el hacer ciudad. La gestión de las interdependencias, entre los diferentes actores y sectores de la ciudadanía, y la articulación de recursos económicos y humanos en estrategias compartidas, necesita de la proximidad y calidad de representación democrática de los gobiernos de la ciudad. Fortalecer la democracia en nuestros días significa hacerla más local. Democracia en la sociedad info-global es hacer y fortalecer el gobierno más próximo a los ciudadanos. En opinión de Giddens (2000, 79-94), la descentralización del poder político es la condición de la eficacia política por las exigencias del flujo de la información de abajo a arriba y del reconocimiento de la autonomía y las responsabilidades personales y colectivas de quienes se ven afectados por políticas o programas específicos.

1.4. Los ayuntamientos ante la crisis societaria: las estrategias compartidas

No sólo las ciudades, sino también los gobiernos locales son claves para poder afrontar con éxito la crisis, puesto que estos tienen además de competencias también incumbencias; es decir, por la proximidad deben asumir como propios los principales retos y demandas de la ciudad y de su ciudadanía. Sin embargo, tanto la quiebra de las haciendas locales, como sobre todo la permanencia de modos de gestión caducos, impiden que pocos ayuntamientos asuman el liderazgo para articular una estrategia efectiva de cambio urbano en tiempos de crisis.

A los gobiernos locales ante la crisis de sus haciendas locales, se les presentan dos alternativas:

- Una, contraerse, reducir al mínimo la actuación de los gobiernos locales y de la ciudad, y esperar que se despeje el entorno de las grandes turbulencias que lo afectan. La reducción del déficit y la deuda en las haciendas locales, generada fundamentalmente por la ausencia de ingresos debido a la contracción de la actividad económica local, no puede llevar a una contracción de las posibilidades de la ciudad de afrontar la crisis, y en especial al ayuntamiento a retraerse de sus responsabilidades con la ciudad y la ciudadanía.
- Dos, afrontar la crisis con el fin de prepararse para un futuro en el que consigan avanzar en cohesión social y en competitividad económica y tecnológica. Ante el crecimiento de las necesidades y desafíos sociales, consecuencia del gran cambio societario que comporta la crisis, y a pesar de la necesidad de reducir los déficit de las haciendas locales, los ayuntamientos más dinámicos convocan al conjunto de la sociedad civil para llevar a cabo una estrategia compartida, es decir un plan estratégico, que involucre a todos para abordar los principales retos que plantea la crisis, y sentar las bases de un nuevo desarrollo económico y social.

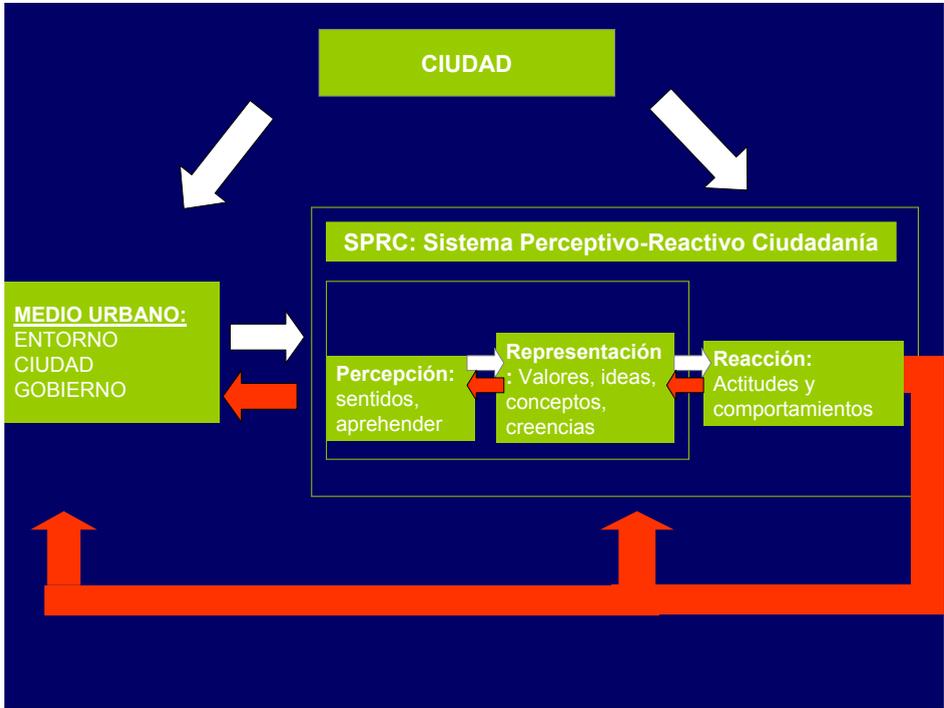
Estos ayuntamientos que deciden articular el conjunto de la ciudad para afrontar la crisis, plantean una innovación clara en política. La cohesión que se ha entendido como consecuencia del crecimiento económico, la entienden como cohesión en la adversidad para generar transformación social y desarrollo humano.

Una estrategia de transformación urbana en el actual contexto de crisis, debe de tener una serie de características que la diferencian notablemente de la planificación estratégica que se ha llevado a cabo en no pocas ciudades del Eixo Atlántico, y españolas y portuguesas, en general durante los años 90 y primera década del siglo XXI. El decálogo de características que se requieren para asumir este reto, podrían ser:

1. La finalidad principal es el fortalecimiento de la capacidad de organización y acción del conjunto de la ciudad, para poder hacer frente unos desafíos sociales en situación de adversidad.
2. La visión o modelo de ciudad al que se quiere orientar la dinámica urbana, es esencial para poder reconducir de manera permanente las priori-

dades de la ciudad en tiempos de tan alta turbulencia del entorno. Para ello es necesario establecer unas prioridades compartidas sobre las que destinar los recursos públicos en contracción, tanto en términos absolutos, como sobre todo relativos, en clave de retos y necesidades ciudadanas. La visión debe actuar como faro orientador y reorientador en épocas de tormenta. La paradoja: cuándo el futuro cada vez es más inmediato, más se necesita una clara visión de hacia donde se quiere ir.

3. Lo fundamental no es tanto identificar unos proyectos estructurantes financiados con fondos públicos, sino que el plan debe ser un marco de referencia para todos los actores y sectores de la ciudadanía, al definir estos la actuación o estrategia de su organización o entidad. Es esencial articular en líneas o vectores estratégicos, tanto de los compromisos de acción del sector público como del privado y ciudadano.
4. En una etapa de crisis y de reducción del gasto público resulta esencial que existan unas prioridades compartidas, de tal modo que los recursos públicos puedan multiplicar su impacto a través del funcionamiento en red con el sector privado y ciudadano.
5. La participación de la ciudadanía en la estrategia de acción debe ser configurada como proceso orientado al compromiso cívico de la ciudadanía en el hacer ciudad, y no simplemente en canalizar sus demandas y propuestas.
6. La estrategia se dirige a hacer más con menos recursos, y para ello es necesario hacerlo de forma diferente. La innovación en los contenidos y en los procesos resulta hoy más necesaria que nunca, y debe ser contemplada específicamente en el proceso de elaboración.
7. El posicionamiento estratégico debe incluir los valores que tienen que ser promovidos para fortalecer la cultura ciudadana de acción, hoy y en el futuro inmediato. De ahí que los análisis estratégicos no se restrinjan al medio urbano (infraestructuras, servicios, ordenación del suelo, educación, paro, pobreza, desigualdad, etc.), sino al sistema de percepción y acción ciudadana que indica como la ciudadanía contempla este medio y su transformación.



Fuente: elaboración propia.

- Es muy importante, por otra parte, que la estrategia tenga dos dimensiones claras y plenamente interconectadas: afronte los desafíos de la crisis en la perspectiva y genere un nuevo modelo de ciudad. En este sentido, la ciudad debe de priorizar sus inversiones en aquellos sectores que contemplen las siguientes variables esenciales: generación de una mayor ocupación; preservación y activación del capital humano y social; incidencia en la innovación, tanto de los sectores tradicionales, como nuevos, que puedan actuar de motor económico, social y cultural.



Fuente: elaboración propia.

9. La importancia de los análisis históricos para entender la crisis. Si bien es verdad que “la ciudad se vive en presente, se gestiona para afrontar el futuro, pero se entiende mirando al pasado”. El análisis histórico nos da a entender la singularidad de la configuración concreta de la ciudad en relación a las demás, y nos permite conocer las respuestas operadas en otras crisis, que sin duda arrojan muchas luces para identificar las estrategias de transformación.
10. En las estrategias compartidas de transformación urbana, su elaboración debe considerarse como un proceso social, y las metodologías e instrumentos a emplear deben estar orientados en avanzar hacia los objetivos de obtención de resultados adecuados y comprensibles, con contenidos estratégicos, que supongan la base a través de la cual tenga sentido la acción compartida, el fortalecimiento de la cooperación pública y privada y ciudadana, y la participación y el compromiso de la ciudadanía en el “hacer ciudad”.

Una vez destacadas las características de la estrategia, nos centraremos en el próximo apartado en aquellos temas centrales que deben ser abordados con el fin de poder afrontar las transformaciones que plantea la actual crisis. Los temas son comunes a todas las ciudades y a su entorno urbano, lo que variará será, por un lado, el enfoque del abordaje y los criterios de actuación de los que dispondrá, es decir la dirección que se dispone a dar una ciudad a los procesos de cambio que le afectan; y, por otro, los programas y proyectos con los que, de manera concreta y singular, afrontará dichos cambios.

2. LAS TRANSFORMACIONES URBANAS QUE COMPORTA LA CRISIS

En este apartado se identifican los nueve principales elementos clave sobre los que debe pronunciarse una estrategia compartida promovida por los gobiernos locales, destinada a afrontar la crisis en la perspectiva de un nuevo escenario postcrisis

Las ciudades ante la crisis, más que contraerse, necesitan transformarse. La actual crisis es una crisis estructural. Una vez finalizada la crisis, la situación y el funcionamiento de la ciudad poco tendrá que ver con la de la precrisis (“al volver la vista atrás se verá la senda que nunca se volverá a pisar”). La cohesión social y la competitividad comparada de la ciudad del futuro, será consecuencia de si su transformación ha sido la más adecuada a los desafíos que planteaba la crisis estructural.

En este sentido, para un gobierno local, definir, en un momento de crisis o transición, una estrategia de futuro para la ciudad, significa identificar, de manera compartida, los principales elementos o factores estructurantes que en cualquier circunstancia van a tener un importante papel en el futuro. Estos factores resultarán el posicionamiento de la estrategia de la ciudad en relación con la dirección y sentido que se quiere dar a estos factores estructurantes en su despliegue en la ciudad.

En este apartado, destacamos los elementos o factores clave que, a nuestro entender van a tener un peso seguro en cualquier escenario de futuro para una ciudad, y sobre los que tiene que pronunciarse hoy una estrategia urbana. Dejamos para una reflexión posterior las recomendaciones a tener en cuenta en cada uno de los factores clave que enunciamos seguidamente:

La mayor relevancia de las ciudades, y de las mega-regiones urbanas

El mundo es cada vez más un planeta de ciudades, y Europa es un continente urbano. Los flujos que interconectan los territorios se producen, distribuyen, y se consumen en las ciudades y en las áreas metropolitanas. A medida que aumentan y se liberalizan los flujos internacionales el territorio, y las ciudades en particular, adquieren mayor valor por su atractivo como lugares de innovación y generación de estos flujos. Por otra parte, las ciudades se organizarán e interactuarán en espacios más grandes que denominamos macro y megarregiones, en la que cada ciudad definirá su singularidad y su papel específico.

En este sentido, la estrategia de una ciudad debe fijar su posicionamiento en las macrorregiones o megarregiones que se están configurando. En nuestro caso, el sistema de ciudades del Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular.

La ciudad informacional

Las tecnologías de la información y comunicación constituyen la base tecnológica de las nuevas ciudades del siglo XXI. De su uso, y fundamentalmente de la organización social e institucional de la ciudad, dependerá la intensidad, la calidad y el impacto socioeconómico, cultural e institucional.

La clave estratégica de una ciudad se puede observar analizando si simplemente aplica las TICs, y no cambia la organización urbana, o bien se reorganiza adecuadamente para aprovechar lo más eficientemente posible las oportunidades económicas, de sostenibilidad, y de calidad de vida que aportan estas TICs. Las ciudades que siguen esta segunda vía, son las denominadas ciudades inteligentes, que plantean una reorganización de los sistemas urbanos basados en tres grandes principios: transversalidad, relaciones multidireccionales, y retroalimentación.

El predominio de la economía del conocimiento, o la economía en red

La economía basada en la creatividad y la innovación tiene en la información, y de manera especial, en el conocimiento la principal fuente de generación de valor añadido. En este tipo de economía, basada en la innovación permanente, las empresas y entidades sociales necesitan singularizarse en lo que les es propio para así poder innovar, y para ello necesitan un entorno de empresas e instituciones de calidad en el que puedan colaborar, y recibir los bienes y servicios que necesitan para cooperar. Es un tipo de economía que precisa de clústeres económicos o redes de empresas que compiten, pero sobretodo colaboran para producir bienes y servicios competitivos en la economía macro y mega regional.

Hemos señalado que los valores centrados tanto en el lucro a corto plazo, la competencia entre empresas, y un desarrollo exógeno basado en las inversiones foráneas desconectadas del impulso productivo local, no favorecen la creación de clústeres ni de distritos industriales. El buen funcionamiento de las redes de empresas requiere un entorno institucional, de valores, de cultura de la creatividad e innovación, y de una opción predominante por poner en valor los recursos del territorio que una estrategia debe sin duda pronunciarse. También debe hacerlo el entorno al papel del gobierno local o regional en la conformación económica e institucional del territorio, y su papel promotor y de intermediación para generar la economía de redes.

La capacidad de disponer de talento: el capital cultural

En una sociedad del conocimiento, uno de los factores clave es la disposición del talento para la creatividad e innovación, y lo será más en el futuro. A partir de aquí las ciudades optan por estrategias distintas: unas por atraer talento externo, otras para generar talento a través de una formación educativa elitista, las hay que optan fundamentalmente por la generación de capital social creativo. Si bien estas alternativas no son excluyentes en una ciudad, la estrategia de una ciudad debe optar mayoritariamente por una de ellas.

Los valores predominantes en la sociedad

La crisis financiera (apalancamiento bancario y deuda privada) se atribuye en buena medida al predominio social de los valores que promueven el individualismo moral y el afán de lucro a corto plazo. Parece claro que una salida estable a la crisis será efectiva si se logra un claro predominio de los valores que promueven el bien común y la búsqueda bienintencionada del propio interés (que tiene en cuenta los intereses de los demás). Una estrategia de ciudad debe optar necesariamente por un conjunto de valores comunes que deben ser impulsados y compartidos mayoritariamente por el conjunto de la ciudad, y no sólo por los gestores de los proyectos. Los valores estratégicos estarán relacionados con el favorecimiento de la intensidad de las relaciones entre las personas que "hacen ciudad" desde diferentes situaciones y perspectivas, así como en el fortalecimiento de los valores locales que permitan el reforzamiento de la singularidad de lo local en lo universal.

El modo de gobernación

Si hay un tema que ofrece pocas dudas, es el papel de los gobiernos en la administración del bienestar social. El crecimiento de las necesidades sociales antiguas y nuevas, vinculadas estas a la emergencia de la sociedad red, así como los nuevos retos de competitividad económica se sitúan en un contexto de reducción no sólo de la deuda, sino del gasto público. De esta crisis económica puede resultar un escenario de pérdida de importancia de los gobiernos democráticos, al disminuir su faceta de proveedores de recursos, alterándose el modelo de la relación con la ciudadanía.

La estrategia urbana debe optar por fortalecer un modo de gobernación futuro, para el que existen dos alternativas: a) reducción del peso del gobierno local en la ciudad, a través fundamentalmente de la disminución del gasto en la provisión de servicios, o b) búsqueda de una nueva relación entre el gobierno y la ciudadanía:

en este caso, el gobierno no es sólo se responsabilizaría de la provisión de unos recursos, sino que representaría a la ciudad y el interés general de la ciudadanía, así como a los intereses legítimos de los diferentes sectores sociales, concentrándose en el desarrollo de estrategias y proyectos compartidos que articulen recursos públicos y privados e impliquen al conjunto de la ciudadanía en el “hacer ciudad”.

La cohesión social

Uno de los temas de debate urbano más intensos, está relacionado con el hecho de si es posible que de las estrategias para abordar la crisis puedan resultar unas ciudades más o menos cohesionadas. Sobre todo teniendo en cuenta que uno de los factores centrales de la crisis se atribuye al crecimiento anómico (que genera desorganización social) y desigual como actual. El tema clave giraría en torno a la consideración sobre si la cohesión social deben ser un objetivo prioritario de las políticas de urbanas destinadas a afrontar la crisis, y si esta política es una condición necesaria para alcanzar metas de crecimiento económico sostenible, por su capacidad de poner en valor los recursos de la ciudad y del territorio.

Así, una estrategia debería plantearse dos temáticas muy interconectadas del tema de la cohesión social: la capacidad de organización y acción compartida de la ciudad para afrontar los temas sociales, y el papel de las políticas de distribución social e igualdad de oportunidades tanto entre territorios y sectores sociales.

La sostenibilidad

La lucha por la reducción del cambio climático, y la opción por un desarrollo humano sostenible es un objetivo clave de la Estrategia 2020 de la Unión Europea, junto a la lucha contra la pobreza y la innovación productiva. El desarrollo sostenible es otra de las finalidades ineludibles que continuarán planteándose en cualquier escenario post crisis.

Las estrategias deberían considerar la sostenibilidad como un factor a tener en cuenta en cualquier agenda urbana; o lo que es lo mismo, se tendría que considerar la sostenibilidad como un criterio de actuación obligatorio para cualquier diseño de futuro que deseara incorporar innovación productiva, modernización y competitividad de la economía local; además de optar por el desarrollo de sectores energéticos y tecnológicos relacionados con la sostenibilidad urbana.

La ordenación del espacio urbano

Los criterios de ordenación de la ciudad es otro de los temas considerados claves a tener en cuenta en un escenario postcrisis. Es más, desde el punto de vista de la opción por una economía del conocimiento, por una sociedad en red creativa y socialmente cohesionada, y por la sostenibilidad ambiental, una salida positiva a la crisis significará una ruptura a los criterios de ordenación de ciudad extensa, predominantes en Europa a partir de 1945, y la opción por una densificación razonable de los espacios urbanos.

Otro tema clave es la ordenación del espacio de la ciudad en el marco de la ordenación territorial de la conurbación urbana o de la macrorregión, así como los criterios de actuación para que esta ordenación supramunicipal o intermunicipal pueda resultar adecuada en el marco de un desarrollo humano postcrisis.

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA LOS GOBIERNOS LOCALES DEL EIXO ATLÁNTICO

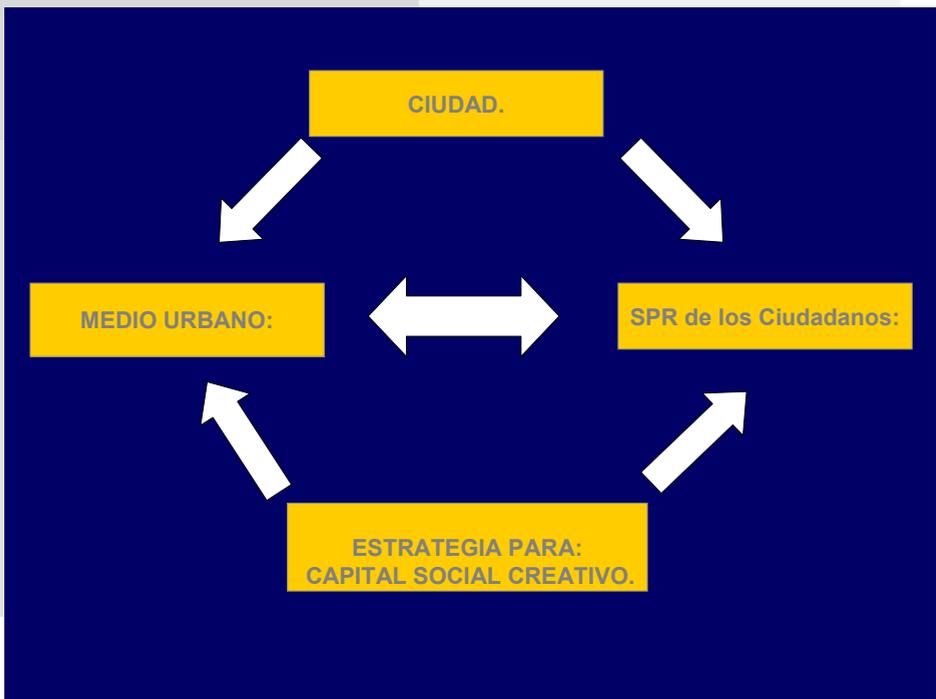
A lo largo del presente estudio hemos planteado conclusiones y recomendaciones desde la perspectiva de la ciudad competitiva (la creatividad, el conocimiento, la innovación, la productividad, el concepto *smart*, la ciudad y las infraestructuras, la cohesión social y sus acepciones derivadas de la competitividad, la gobernanza en términos de competitividad, etc.), de la ciudad sostenible (aproximación ecosistémica, movilidad, modelos compactos *versus* difuminados, reducción del consumo energético, huella ecológica, ciudad resiliente, TICs y sostenibilidad, etc.), de la ciudad inclusiva (exclusión social como respuesta a la sociedad fragmentada, el cambio de paradigma hacia la ciudad inclusiva, intervención, gobernanza y gestión social para la inclusión, etc.) y de las dimensiones institucionales y de gobernanza urbana (geografía variable de colaboración intermunicipal, gestión de redes, profundización de la democracia, relación positiva entre gobernanza de regiones funcionales y crecimiento económico e ideas-fuerza sobre que "otras instituciones son posibles": para la ciudad como metáfora, para el poder político y administrativo, para el poder social y para la ciudadanía).

No obstante, consideramos que hemos de plantear, al menos, unas reflexiones finales acerca de la cultura como creatividad y cohesión social, de la gobernanza democrática, de la ordenación urbanística para una ciudad compacta y del crecimiento y complejidad de los nuevos retos de la ciudad desde la perspectiva de las llamadas

“ciudades inteligentes” (¿una nueva moda o una nueva forma de afrontar la gestión integral e integrada de la ciudad?).

Cultura como creatividad y cohesión social

La estrategia urbana para generar capital social creativo de manera endógena y cohesionadora tiene, como hemos señalado, dos grandes dimensiones a tener en cuenta. La primera se refiere a generar las condiciones del medio urbano: contexto físico, económico y social, en las que se dan las interacciones y relaciones entre las personas y actores sociales, para que estas favorezcan tanto la densidad de interacciones y la creatividad. La segunda dimensión, necesariamente articulada con la anterior, se dirige a incidir en el “Sistema Percepción-Reacción” de la ciudadanía, con el fin de fortalecer los valores relacionados con la creatividad, y una actitud de responsabilidad y compromiso con la ciudad que ponga en valor los recursos del medio urbano.



Fuente: elaboración propia.

Si bien cada estrategia debe tener unos proyectos específicos, y que den singularidad a la ciudad, estos deberán ir orientados a las siguientes finalidades principales:

1. En relación con el medio urbano:
 - Entender la ciudad en su conjunto como un espacio público de calidad, como diría Oriol Bohigas, una ciudad bien comunicada en que todos los territorios sean lugares significantes para los ciudadanos que en ellos viven y trabajan.
 - Disponer del máximo de espacios urbanos con densidades razonables, con diversidad de usos del suelo y mezcla de población, es decir avanzar hacia una ciudad más compacta y heterogénea, en la cual se multiplican las interacciones diversas y significativas para las personas que interactúan. Se trata de multiplicar al máximo la velocidad de conexiones y el establecimiento de vínculos entre las personas.
 - Generación de enclaves de economía del conocimiento. Espacios con calidad y diversidad de equipamientos y servicios, altamente accesible y dotados de simbolismo cultural, en los que exista una mezcla de usos de la producción basada en el conocimiento, y en especial la industria cultural, y para residencia de tipología profesional y social diversa. Es clave el diseño de espacios públicos para el encuentro e intercambio entre personas de procedencia variada.
 - Revitalización de los centros y lugares históricos a través de la cultura, la industria cultural y de la industria y servicios avanzados en general.
 - Articular progresivamente la ciudad a través de una oferta cultural de calidad. En especial, favorecer el sentimiento de pertenencia a la ciudad y los barrios mediante la generación de simbolismo conectado con el patrimonio educativo y cultural.
 - Incrementar desde el gobierno local y la sociedad civil el máximo de interconexión de redes locales e internacionales, para enriquecer lo local y darle singularidad en la cultura universal. Es decir, desarrollar la gobernanza democrática como modo de gestionar la ciudad.
2. En relación con el “Sistema de Percepción-Reacción Ciudadano”, para generar capital social creativo, las principales finalidades estratégicas son:

- Desarrollar la gobernanza democrática como modo de gestionar la ciudad, en el cual el gobierno local actúe como promotor, dinamizador y organizador de respuestas compartidas entre los actores implicados, involucrando a la ciudadanía para afrontar los retos urbanos.
- Disponer de un importante proyecto educativo de ciudad. Se trata de dar intencionalidad en el ámbito de los valores favorecedores de la creatividad y la innovación, y también del conocimiento, a todo lo que se hace en la ciudad. Se trata de promover y enriquecer una ciudadanía emprendedora y con un compromiso cívico activo en el “hacer ciudad”.
- Impulsar el dinamismo comunitario y la responsabilidad social de ciudadanos y empresas, así como enriquecer la capacitación y formación de la comunidad y de los líderes locales.
- Apropiación ciudadana del patrimonio y bienes culturales de la ciudad. Mediante la oferta cultural en el espacio público abierto, garantizando el acceso universal a los bienes y equipamientos culturales, y desarrollando talleres que amplíen y fortalezcan las capacidades creativas de toda la población. Es muy importante generar una actitud abierta en la ciudadanía que le permita identificar en la ciudad la “serendipia” (más conocida por el término inglés “serendipity”), es decir, saber reconocer un hallazgo inesperado que puede tener un gran valor en la vida.
- Fortalecer las relaciones entre creatividad e inclusión social, es decir, el uso de las artes y la expresión artística como medio de activación, rehabilitación e inserción social de las personas y grupos sociales. Es decir, “hay que socializar la cultura y culturalizar las políticas sociales”.
- Desplegar la comunicación en base a la búsqueda de complicidad ciudadana. Esto es, fomentando el uso ciudadano de bienes y servicios y promoviendo su compromiso cívico activo.
- Prestigiar y reconocer la creatividad y el talento, tanto el externo como, y sobre todo, el interno, en todos los ámbitos profesionales y de la vida cotidiana.

Gobernanza democrática

La reducción del déficit y la deuda en las haciendas locales no puede llevar a una contracción de las posibilidades de la ciudad de afrontar la crisis, y en especial al ayuntamiento a retraerse de sus responsabilidades con la ciudad y la ciudadanía. La crisis hace imprescindible *un nuevo modo de gobernar que denominamos gobernanza democrática, para poder tener mayores resultados con menores recursos; y para ello no se trata de mejorar lo que se hace, sino de hacerlo de forma diferente.*

La gobernanza considera que la ciudad es una construcción colectiva, y por tanto la principal tarea del gobierno es gestionar las interdependencias entre los actores y sectores de la ciudadanía, para abordar los temas y problemáticas urbanas. Esta manera de gobernar afecta muy especialmente la relación entre el gobierno de la ciudad y la ciudadanía; el ciudadano deja de ser considerado un cliente o usuario de las carteras de servicios públicos, para ser considerado un sujeto activo en el hacer ciudad, comprometiéndolo cívicamente con ella.

En el contexto actual de reducción de gasto público y de crecimiento exponencial de necesidades y retos sociales, económicos y tecnológicos, continuar con la misma manera de gobernar es un despropósito. En efecto, por mucho que se gane en eficiencia, el papel del ayuntamiento como simple proveedor de servicios financiados con fondos públicos y que considera al ciudadano en la faceta de cliente o usuario, sólo puede llevar a la pérdida de importancia y deslegitimación del papel del ayuntamiento, al dejar éste de asumir las tareas políticas de hacer frente a la crisis, y de reiniciar un nuevo desarrollo social y económico.

Se precisa una nueva gobernanza local capaz de cohesionar y revitalizar la ciudad en la adversidad, para conseguir *seis objetivos* clave:

- a) Dotar a la política local de un innovador protagonismo político y democrático.
- b) Multiplicar el impacto de los recursos públicos.
- c) Mejorar la cooperación de los actores económicos y sociales de la ciudad en proyectos concretos desarrollados en red.
- d) Reorientar los sistemas de participación ciudadana desde la consulta y deliberación, hacia el compromiso cívico.

- e) Motivar y canalizar la colaboración de los profesionales de la administración en la creación de un marco institucional que genere confianza, y conseguir el compromiso cívico de la ciudadanía.
- f) Desarrollar un renovado liderazgo local representativo y relacional para lograr una reacción positiva de la ciudad ante la adversidad (resiliencia) y afrontar, con un proyecto estratégico compartido y realista, los cambios económicos, sociales, tecnológicos y de gobernabilidad que conlleva la crisis, y de los que depende su progreso económico y social y su competitividad futura.

La ordenación urbanística para una ciudad compacta

El urbanismo de una ciudad postcrisis, sin duda, romperá definitivamente con el urbanismo funcionalista desarrollado en Europa y EEUU, a partir de la finalización de la denominada II guerra mundial. La lucha contra el cambio climático, por un lado, y la opción por una ciudad del conocimiento, que debe intensificar las más diversas relaciones tanto entre sectores económicos y sociales como entre personas, por otro, condicionan una deseable evolución hacia un modelo más compacto de ciudad.

Sobre la base de esta tesis, los contenidos de una buena ordenación urbana son los que, como mínimo, siguen las directrices sobre sostenibilidad y cohesión social y territorial vigentes en la Unión Europea, y en particular los contenidos en la Estrategia Territorial Europea, en relación con la ordenación del territorio. Para ello, es necesario el acuerdo generalizado de los criterios de actuación propios del urbanismo sostenible y de una ordenación del suelo urbano y del espacio público favorecedores de la creatividad y el encuentro, de una buena convivencia ciudadana, como son⁹:

1. La densificación urbana razonable¹⁰, que facilite las interacciones entre personas y constituya la “masa crítica necesaria” para justificar la eficiencia de la inversión en infraestructuras públicas de transporte, en el ciclo

9. Estos criterios, están basados y son coherentes con diferentes autores entre los que destacan: Ascher, Borja, Busquets, Fusteguera, Herce, Llop, o Romero.

10. La densidad humana y de vivienda razonable dependerá de cada ciudad: su morfología, las condiciones físicas y de suelo, en especial, del número de población, de las densidades actuales, etc. En una ciudad mediterránea de tamaño entre quinientos mil y un millón de habitantes, un estándar adecuado puede situarse alrededor de 50 viviendas por hectárea.

del agua, en el tratamiento de residuos, etc., así como en equipamientos (como escuelas, instalaciones deportivas, sociales, etc.).

2. Polivalencia en los usos del suelo, de modo que fortalezca la diversidad de usos urbanos del suelo (residencial, productivo y comercial, y de diferentes tipologías de equipamiento), que generen un medio multirreferencial para la vida en el barrio y la ciudad polinuclear, con la finalidad de provocar el enriquecimiento cultural de las personas.
3. Una movilidad fácil, accesible y sostenible, estructurada a través del transporte público y colectivo, con facilidades de uso para los medios de locomoción no contaminantes (ir a pie, bicicleta, vehículos de tracción eléctrica, etc.).
4. La recuperación y revitalización del centro histórico, acorde con una visión policéntrica de la ciudad, con la promoción de nuevas centralidades en los barrios y municipios metropolitanos, bien organizados en torno al principal centro generador de simbolismo y pertenencia a la ciudad.
5. Un sistema de equipamientos integral y espacios públicos bellos en el conjunto de la ciudad. Es una práctica contrastada que las personas con menores recursos económicos son las que más usan los espacios públicos y los equipamientos abiertos, y cuando éstos son más asequibles, de múltiples usos y bellos, mejor. Este sistema de espacios públicos y equipamientos constituye la base de la integración social y del aumento de oportunidades de acción cívica.
6. Diversidad en la composición social, cultural y generacional que posibilite una multitud de interacciones que amplíen el universo simbólico y de conocimientos de la población.

Lo que hoy es anacrónico e insostenible, desde todos los puntos de vista, es que la ordenación de la ciudad postindustrial o la ciudad red, continúe con los mismos criterios dominantes en el siglo XX.

A la baja densidad de la planificación funcionalista, se opone la densidad razonablemente alta de la planificación compacta actual. Con la segregación de usos del suelo contrasta la polivalencia o mezcla de usos actual. Del predominio del coche privado a la prioridad del ir a pie y bicicleta y transporte público no contaminante. Del abandono del centro histórico funcionalista y la creación de "new towns", a la revitalización actual del centro histórico y nuevas centralidades urbanas.

En el cuadro siguiente se resumen las diferencias que han dado lugar, sobre todo, a un cambio de época y de retos, que tiene que afrontar la ciudad para su sostenibilidad y desarrollo económico.

Tabla 1: Tipos de planificación urbana	
Planificación funcionalista	Planificación integrada y sostenible
Bajas densidades residenciales	Densidades residenciales razonablemente altas
Segregación de usos del suelo	Mezcla de usos del suelo
Segregación de la movilidad por modos: redes de transporte horizontales y prioridad al coche privado	Prioridad: sistema intermodal de transporte público colectivo e integrado con modos sostenibles (bicicleta, a pie)
Promoción nuevos barrios / nuevas ciudades	Revitalización de centro histórico y nuevas centralidades

Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, un buen plan de ordenación, aparte de adecuarse a los retos y exigencias de calidad de vida de cada época, debe responder a estos retos generales de manera singular a cada ciudad, dado que el entorno geográfico, la morfología de la ciudad, así como su historia social, económica, cultural y los retos de los distintos sectores de su ciudadanía son cualitativamente distintos.

Crecimiento y complejidad de los nuevos retos de la ciudad

La ciudad se enfrenta a viejos y nuevos retos. Estos últimos, fundamentalmente circunscritos a cuatro ámbitos: sociales, económicos, políticos y medioambientales.

En el ámbito social, los retos principales tienen relación con la movilidad, la atención social, la sanidad y la seguridad y la educación. En el ámbito económico, los retos se centran en la generación de condiciones de competitividad, en el desarrollo normativo - regulatorio, en la modernización administrativa y en la accesibilidad a los incentivos. En el ámbito medioambiental nos encontramos con la sostenibilidad ambiental, la gestión de recursos naturales (fundamentalmente energía y agua) y la prevención de riesgos ambientales. Finalmente, en el ámbito político, han de resolverse cuestiones tales como la eficiencia de la gestión pública, la accesibilidad a la Administración y la participación ciudadana.

Por otra parte, se pone en evidencia la evolución de las prioridades de la ciudad. Hasta ahora, el foco se situaba sobre el crecimiento urbanístico: la ciudad priorizaba cubrir el crecimiento de la población y dotarse de las infraestructuras necesarias; el urbanismo era el eje vertebrador de la acción municipal, donde prevalecía una rápida cobertura de las necesidades de los ciudadanos y existía una concepción aislada, verticalizada y competencial de los elementos de la ciudad. Ahora, la ciudad persigue una mayor calidad y eficiencia, consistente en: consolidar el crecimiento de la ciudad y permitir una evolución flexible, donde el foco principal apunta a proporcionar a los ciudadanos servicios de mayor calidad y de manera más eficiente, se coloca a la innovación como nuevo eje vertebrador de todas las actividades y se propugna una visión integrada de todos los ámbitos de la ciudad buscando la oportunidad de la generación de sinergias y ahorros operativos.

Los nuevos retos de la ciudad afectan, como hemos visto, a diversos ámbitos y a sus relaciones, por lo que su solución debe abordarse con una visión integrada e integradora. Los retos de las ciudades actuales tienen fuertes relaciones entre ellos. A pesar de lo cuál, las actuaciones sobre la ciudad no siempre están coordinadas, se gestionan con una visión muy compartimentada y se multiplica el uso de recursos (siempre escasos) para fines similares. Es obvio que va a ser preciso transitar hacia un nuevo paradigma de "visión integrada" que esté caracterizado por compartir información, decisiones y responsabilidad entre subsistemas, gestionar los retos de forma transversal y buscar sinergia operativa entre servicios y procesos.

La solución a estos retos estará en el establecimiento de un nuevo modelo urbano que debe buscar la eficiencia y la calidad con la ayuda del despliegue de soluciones tecnológicas, basado en tres elementos:

- Sistemas de medida: despliegue tecnológico para medir la realidad de la ciudad de manera continua.
- Redes de comunicaciones: para transmitir de manera eficiente la información entre subsistemas (escuchar y comprender a la ciudad).
- Centro de gestión integrada: nuevo modelo de relación 3.0 con la ciudadanía; centro de gestión integrada para analizar información, tomar decisiones, actuar y analizar resultados.

La ciudad demostrará ser inteligente en función de la forma en la afronte los retos que se le plantean, especialmente en el modo de afrontar aquellos derivados

de la crisis societaria actual. Las ciudades que fundamenten su actuación en una concepción gerencial de la política, en la gestión mercantilizada de sus servicios, en reducir los sistemas de participación, en atribuir la categoría de clientes a sus ciudadanos, en la imprevisibilidad del funcionamiento de su administración y en el establecimiento de políticas a corto plazo, serán poco o nada "inteligentes". Lo serán, sin embargo, aquellas otras que incorporen instrumentos tales como el liderazgo, la transformación en administraciones relacionales, las que conformen ciudadanías activas y el compromiso ciudadano, el establecimiento de redes para la cooperación entre actores y el establecimiento de estrategias de cohesión relativas a proyectos de futuro. Sobre estas ciudades, la aplicación "inteligente" de tecnología para la mejora de la eficiencia y calidad de los servicios públicos, para el incremento del bienestar ciudadano y del grado de compromiso de la ciudadanía con la conservación, mantenimiento y desarrollo de su ciudad, será las que las dote de un plus "smart", de un plus de inteligencia.

Sin duda y más que nunca... "no hay vientos favorables para quién no sabe a dónde va" (Seneca).

BIBLIOGRAFÍA

- Bourdieu, P. (2003), *Las estructuras sociales de la economía*, Barcelona: Anagrama.
- European Anti Poverty Network (EAPN) (2010), *Para Una Estrategia de Inclusión Social 2020 en España*, Madrid: EAPN.
- Giddens, A. (2000), "Un mundo feliz: El nuevo contexto político", en *Defensa de la Sociología*, Madrid: Alianza, pp. 79-94.
- Marx, K. (2010), "Prólogo a la contribución a la crítica de la economía política", en *La ideología alemana y otros escritos*, Editorial Losada.
- Polanyi, K. (1992), *La gran transformación*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Rajan, R. (2010), *How Inequality fueled the crisis*, Project Syndicate (9 July 2010).
- Rogoff, K. (2011), "Inequality wildcard in current crisis" ..
- Weber, M. (2008), *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Barcelona: Península.
- Wilkinson, R. y Ticket, K. (2009), *Desigualdad*, Madrid: Taurus.

CVS AUTORES

JOSÉ MARÍA ARES ABALO

Licenciado en Informática por la Universidad de La Coruña (1994), Máster en Dirección de Sistemas y Tecnologías de Información y las Comunicaciones por la Universidad Politécnica de Madrid (2005). Jefe de Informática en el Ayuntamiento de Oleiros (1996-2001).

Jefe del Departamento de Innovación Tecnológica y Atención Ciudadana del Ayuntamiento de A Coruña (Actualidad). Profesor Asociado para el Máster en Xestión e Políticas Públicas del módulo "Administración Electrónica: Políticas y Planes de Modernización" organizado por la Facultad de Económicas de la Universidad de A Coruña. (2008-2012).

ELISA BABO

Licenciada em Economia pela Faculdade de Economia do Porto (1980) e mestre (pré -Bolonha) em Planeamento do Território - Inovação e Políticas de Desenvolvimento, pela Universidade de Aveiro (2010). Co-coordenadora e docente da Pós-Graduação de Gestão Cultural e Comunicação – Artes, Culturas, Comunicação e Cidadania, Universidade Lusófona do Porto. Quadro da Quaternaire Portugal desde 1997 e, desde Maio de 2002, Vogal da Administração. Desde Julho de 2009 é Presidente do Conselho de Administração da Fundação do Museu do Douro.

JOAQUIM BORGES GOUVEIA

Professor Catedrático do Departamento de Economia, Gestão e Engenharia Industrial da Universidade de Aveiro e Director do mesmo Departamento a partir de Janeiro de 201; membro do Conselho Científico da Universidade de Aveiro desde 2010; Administrador não Executivo do CA da GALP SGPS, SA desde Maio de 2008; coordenador da Unidade de Investigação – Governança, Competitividade e Políticas Públicas – GOVCOPP do Instituto de Investigação da Universidade de Aveiro. Presidente do Conselho de Administração da Energia, Agência Municipal de Energia de Vila Nova de Gaia desde Junho de 1999.

FRANCISCO CÁRDENAS ROPERO

Licenciado en Ciencias Químicas por la Universidad de Barcelona. Diplomado en "Creación de Modelos en Ecología y Medio Ambiente" por la Universidad Politécnica de Barcelona y en "Tratamiento estadístico de datos" por la Universidad de Barcelona.

Desde su fundación, en junio de 2000 es Jefe de Programación y Planificación de la Agencia de Ecología Urbana de Barcelona.

Ha trabajado en diversos órganos oficiales dando soporte técnico a la redacción de diferentes programas en el ámbito de los residuos, el ciclo del agua o la planificación urbana. Ha sido asesor técnico del área de urbanismo del Ayuntamiento de Barcelona. Ha coordinado diversos proyectos de investigación centrados en el análisis ecosistémico de la ciudad, tanto a nivel local como estatal y europeo. Ha coordinado proyectos sectoriales sobre ruido, contaminación atmosférica, ciclo del agua, energía, diversidad, movilidad y urbanismo.

LUÍS CASTANHEIRA

Administrador-Delegado da Energaia – Agência de Energia do Sul da Área Metropolitana do Porto e Professor Adjunto Equiparado no Instituto Superior de Engenharia do Porto, onde é responsável pelas disciplinas de Energia e Desenvolvimento Sustentável e de Eficiência Energética em Edifícios. Foi responsável por vários projectos, nacionais e internacionais, nas áreas científicas de Energia e Sustentabilidade, actuando também como perito externo para diversas instituições Europeias.

Mestre em Engenharia Electrotécnica pela Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, desenvolveu uma Tese sob o tema do Planeamento Energético Urbano Sustentável, sendo actualmente Doutorando da iniciativa MIT Portugal em *Sustainable Energy Systems* na Universidade de Coimbra.

RUBÉN CID FERNÁNDEZ

Funcionario del Servicio de Innovación y Desarrollo Tecnológico (Dirección de Planificación y Administración Electrónica), del Ayuntamiento de A Coruña. Ha trabajado en el sector privado en el ámbito de la consultoría TIC para administraciones públicas. Fué vicedecano del Colegio Profesional de Ingeniería Técnica en Informática de Galicia (CPETIG). Ha colaborado con el Eixo Atlántico en distintas comisiones como la de GIS y de Modernización de la Administración, y participa con éste en varios proyectos en el ámbito de la Agenda Digital Local. Ha sido autor o colaborador de publicaciones como A información xeoespacial nas cidades do Eixo Atlántico, A situación profesional das Enxeñarías en Informática de Galicia ou A innovación nas organización públicas entre otras. Ha escrito artículos e impartido cursos y conferencias relacionados con la Agenda Digital Local o los sistemas de información territorial entre otros.

ANTÓNIO MANUEL FIGUEIREDO

Economista, Presidente do Conselho de Administração da Quaternaire Portugal, Professor Auxiliar Aposentado da Faculdade de Economia do Porto. Combina atividade de investigação e de consultoria nos domínios do planeamento estratégico, economia do desenvolvimento e da inovação, avaliação de políticas públicas, políticas urbanas e de desenvolvimento regional e local.

PAULA GUERRA

Doutorada em Sociologia pela Faculdade de Letras da Universidade do Porto (FLUP). Docente no Departamento de Sociologia da FLUP. Investigadora do Instituto de Sociologia da Faculdade de Letras da Universidade do Porto na linha de investigação Desigualdades, Cultura e Território do Instituto de Sociologia (ISFLUP), centrada nos temas das culturas urbanas, identidades e culturas juvenis, multiculturalismo, processos de exclusão e inclusão sociais e da música popular.

JOSÉ MARÍA MELLA MÁRQUEZ

José María Mella Márquez es Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Autónoma de Madrid, Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales, Especialista en Desarrollo Urbano y Regional, autor de varios libros y artículos en esta materia, Consultor de la UE y otras administraciones y Evaluador de la UE (VII Programa Marco de Investigación y Ciencia). Ha sido Profesor invitado en varias Universidades, Director del Plan Estratégico de Vigo y de su Área de Influencia (1991-1993) y Director del Departamento de Economía de las Comunidades Autónomas de FUNCAS (Confederación Española de las Cajas de Ahorros, 1989-1993).

JOSEP MARÍA PASCUAL ESTEVE

Es economista y sociólogo, director de Estrategias de Calidad Urbana, presidente de la Fundación Ciudadanía y Buen Gobierno, coordinador del movimiento de ciudades y regiones que promueve la gobernanza democrática AERYC (África-América-Europa de Regiones y Ciudades) y profesor invitado de diferentes universidades españolas y de Latinoamérica.

Ha participado en el asesoramiento, elaboración y evaluación de estrategias urbanas en más de 100 ciudades grandes, intermedias y áreas metropolitanas de

Europa y América Latina. También ha participado en la elaboración de más de 20 estrategias regionales generales y sectoriales en el ámbito latinoamericano y europeo.

Fruto de estos trabajos de investigación y acción ha publicado ocho libros y ha coordinado otros diez sobre planificación y gestión estratégica de ciudades y regiones y elaboración de políticas públicas, entre los cuales destacan: *La gestión estratégica de las ciudades* (2003); *La estrategia territorial como inicio de gobernanza democrática: Los planes estratégicos de 2ª generación* (2007); *Gobierno relacional y cohesión social* (2008); *Estrategia Territorial y Gobierno Relacional: Manual para la planificación estratégica de segunda generación* (2009); *Governança democrática: Construção coletiva do desenvolvimento das cidades* (2009); *El buen gobierno 2.0: la gobernanza democrática territorial* (2010); *El papel de la ciudadanía en el auge y decadencia de las ciudades* (2011). Publica regularmente artículos en la prensa española, y revistas especializadas sobre planificación y gestión de ciudades y regiones, y sobre gobernanza democrática territorial.

JOSÉ MANUEL PEÑA PENABAD

Licenciado en Economía por la Universidad de Santiago de Compostela. Economista - Auditor. Miembro del Registro de Economistas Auditores y del Registro Oficial de Auditores de Cuentas. Funcionario de carrera del Instituto Nacional de Empleo.

Para el Ayuntamiento de Oleiros, desempeñó en esta Entidad puestos de Economista, Tesorero, Interventor, Técnico de Planificación y Gerente (1990 – 1999).

Ha sido Secretario General de la Consellería de Sanidade de la Xunta de Galicia y Director de la Fundación Pública Escola Galega de Administración Sanitaria.

En el Ayuntamiento de A Coruña, ha desempeñado los siguientes cargos: Jefe del Gabinete de Planificación, Coordinación y Control de Gestión, Director General del Área de Servicios Sociales y Educación; Director de Planificación y Administración Electrónica, y, en la actualidad, Director del Proyecto “Coruña, Smart City”.

CARMEN PINEDA NEBOT

Licenciada en Derecho y Licenciada en Ciencia Política y de la Administración. Investigadora-profesora en el Grupo de Pesquisa “Controle Social do Gasto Público” de la Universidad de UNESP- FCL Araraquara SP (Brasil). Ha asesorado a diversas

Administraciones Públicas en proyectos de participación ciudadana y presupuesto participativo. Ha publicado un libro sobre el *Presupuesto Ciudadano de Logroño* (2009) y ha participado en varios libros más. Ha publicado sobre estos temas artículos en revistas nacionales y extranjeras, como *Revista REALA*, *Revista Berceo*, *Revista Revista de Estudios Políticos*, *Revista de Estudios Locales*, *Revista GAPP*, *Estudos de Sociología (Brasil)* y *Revista Temas de Administração Pública (Brasil)*.

PAULO PINHO

Professor Catedrático da Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto (FEUP). Director do Centro de Investigação do Território, Transportes e Ambiente (CITTA), unidade de investigação da Fundação para a Ciência e Tecnologia. Coordenador da Secção de Planeamento do Território e Ambiente (SPTA) do Departamento de Engenharia Civil (DEC), da FEUP. Doctor of Philosophy (Ph.D.) em Planeamento Regional e Urbano pela Universidade de Strathclyde.

ENRIQUE JOSÉ VARELA ÁLVAREZ

Doctor en Ciencia Política y de la Administración por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset de Madrid. Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid.

Profesor Contratado Doctor del Área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Vigo

Coordinador e Investigador del Observatorio de Gobernanza G³, del Área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Vigo.

Docente en el Grado en Dirección y Gestión Pública y el Posgrado en Dirección Pública y Liderazgo Institucional de la Universidad de Vigo.

Investigador en proyectos nacionales e internacionales sobre gobernanza, gestión pública, gestión de personas y cooperación transfronteriza local.

Director del Servicio de Estudios y Publicaciones del Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular.

Web personal: <http://www.enriquejosevarelaalvarez.com>



EIXO ATLÂNTICO
DO NOROESTE PENINSULAR



PROGRAMA
COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA
ESPAÑA ~ PORTUGAL
COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA
2007 ~ 2013



UNIÃO EUROPEIA

Fundo Europeu
de Desenvolvimento Regional